

Sankce z pohledu mezinárodního práva

Veronika Bílková*

Abstrakt: Tento příspěvek se zaměřuje na problematiku sankcí z pohledu mezinárodního práva. Snaží se upozornit na některé nejasnosti, jež používání výrazu sankce provázejí, a zároveň co nejpřehledněji zmapovat, co vše sankce zahrnují a jak fungují. První kapitola sankce vymezuje, nabízí jejich typologii a rozlišuje čtyři hlavní etapy jejich vývoje. Druhá kapitola ukazuje, že sankce nemají v mezinárodním právu jednotný právní základ, ale spadají pod různé instituty v závislosti na tom, kdo vůči komu a na jakém základě je přijímá. Kromě kolektivních sankcí OSN zná současné mezinárodní právo některé další kolektivní sankce a také sankce autonomní, jež obvykle spadají pod retorze anebo pod (individuální či kolektivní) protiopatření.

Klíčová slova: kolektivní sankce OSN, mezinárodní právo, protiopatření, retorze, sankce

Úvod

Ruská agrese proti Ukrajině vedla k uložení rozsáhlých sankcí směřujících vůči Ruské federaci coby státu i vůči jednotlivcům stojícím v jejím čele, tvořícím její ekonomické i další elity, popř. majícím ruské občanství. Ačkoli rozsah a razance těchto sankcí je bezprecedentní, samotný fakt, že státy a některé mezinárodní organizace na porušení mezinárodního práva či jiné nežádoucí jednání reagují sankcemi, nijak výjimečný není. Naopak, sankce se za poslední desetiletí staly běžnou součástí života mezinárodního společenství a jsou využívány různými aktéry k různým cílům a s různou účinností. Právě tato různorodost je jedním z důvodů toho, proč se sankce dosud nestaly předmětem ucelené mezinárodněprávní úpravy a proč v této oblasti přetrvává řada nejasností. Tento příspěvek se snaží na některé tyto nejasnosti upozornit a zároveň co nejpřehledněji zmapovat, co vše sankce zahrnují a jak fungují. První kapitola sankce vymezuje, nabízí jejich typologii a rozlišuje čtyři hlavní etapy jejich vývoje. Druhá kapitola ukazuje, že sankce nemají v mezinárodním právu jednotný právní základ, ale spadají pod různé instituty v závislosti na tom, kdo vůči komu a na jakém základě je přijímá.

1. Pojem, dělení a vývoj sankcí

V této části příspěvku si vyjasníme, co přesně se pod výrazem sankce skrývá, respektive jak může být tento pojem vymezen a co se jím rozumí v tomto textu. Dále si ukážeme, jak jsou sankce různorodé a podle jakých hledisek je možné je členit. V závěru části bude pozornost věnována historickému vývoji a postupným proměnám povahy a způsobu využívání sankcí v období od vzniku mezinárodního práva do současnosti.

* Prof. JUDr. PhDr. Veronika Bílková, Ph.D., E.M.A., Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Ústav mezinárodních vztahů. E-mail: bilkova@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6298-9630>. Autorka děkuje dvěma anonymním recenzentům za cenné připomínky k původní verzi tohoto příspěvku.

1.1 Pojem sankcí

Ačkoli se výraz sankce (*sanctions*) používá v odborné i neodborné literatuře velmi často, jasné ukotvení v mezinárodním právu zatím nemá.¹ V důsledku toho také, jak uvádí belgický autor Tom Ruys, „*stále chybí jednotná autoritativní definice*“,² která by sankce vymezila a přispěla tak k tomu, aby tento pojem nebyl užíván v mnoha odlišných významech. Přesně to se bohužel v současné době děje. V nejširším pojetí se sankcemi rozumějí jakákoli omezující opatření, jimiž určitý aktér reaguje na pro něj nežádoucí jednání jiného aktéra s cílem přimět ho, aby toto jednání změnil. Mnohdy ale bývá výraz používán v užším významu, přičemž možná hlediska zúžení jsou přinejmenším trojí. Jedná se o původce sankcí, používané prostředky a účel, jemuž má uložení sankcí sloužit.³

Z hlediska původce bývá někdy význam pojmu sankce omezován na opatření, jež jsou přijímaná multilaterálně, nejčastěji v rámci určité mezinárodní organizace.⁴ Typický příklad nabízejí sankce Organizace spojených národů (OSN) a Evropské unie (EU). Za zmínku stojí, že klíčové dokumenty těchto organizací výraz sankce neobsahují – Charta OSN mluví o „*opatřeních nezahrnujících užití ozbrojené síly*“ (článek 41), Smlouva o fungování EU (SFEU) o „*omezujících opatřeních*“ (článek 215). Vzhledem ke specifickému postavení, jež v mezinárodním systému zaujímá OSN coby jediná univerzální organizace obecné povahy, není výjimkou ani to, že se výraz sankce váže výlučně na opatření přijímaná touto organizací. Dané pojetí dominovalo na mezinárodní scéně až do 90. let 20. století. Od rážela se v něm snaha budovat mezinárodní právo po vzoru práva vnitrostátního a svěřit vymáhání respektu k jeho normám jedné ústřední autoritě, kterou by byla Rada bezpečnosti.⁵ Ačkoli tato snaha stále existuje, výraz sankce přestal být postupně omezován na rámec OSN a ztratil dokonce i onen multilaterální nádech. Dnes je běžně užíván ve vztahu k jakýmkoli omezujícím opatřením, včetně opatření přijímaných jednotlivými státy. K danému širšímu pojetí se hlásí i tento příspěvek.

Podle používaných prostředků se sankcemi rozumějí omezující opatření nezahrnující použití ozbrojené síly. Až do prosazení zákazu použití síly v mezinárodních vztazích na konci druhé světové války⁶ byly vojenské a nevojenské prostředky donucení či nátlaku používány státy v různé kombinaci, podle momentální potřeby. Od roku 1945 je ale možnost legálního uchýlení se k ozbrojené síly omezená na případy sebeobrany (v reakci na předchozí ozbrojený útok) a kolektivních akcí s mandátem Rady bezpečnosti OSN (podle článku 42 Charty OSN). V situacích, jež pod tyto dva případy nespádají, je třeba volit prostředky nevojenské povahy. Někdy bývá význam pojmu sankce ještě dále zužován. Nejsou pak pod něj řazena opatření čistě diplomatické či politické povahy, např. veřejná prohlášení, vystoupení na mezinárodních fórech, demarše, předvolání velvyslance či jeho prohlášení

1 Viz PELLET, A. – MIRON, A. Sanctions. In: PETERS, A. (ed.). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [online]. 2013. Dostupné z: <<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e984>>.

2 RUYS, T. Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework. In: VAN DEN HEERIK, L. (ed.). *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*. Edward Elgar Publishing, 2016, s. 19.

3 Ibidem.

4 Ibidem.

5 ABI-SAAB, G. De la sanction en droit international. In: MAKARCZYK, J. (ed.). *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. Essays in Honor of Krzysztof Skubiszewski*. The Hague: Kluwer Law International, 1996, s. 61–77.

6 Srov. článek 2(4) Charty OSN. Zákaz je také součástí obyčejového práva a představuje jednu z mála obecně uznávaných kogentních norem mezinárodního práva. Viz též GRAY, Ch. *International Law and the Use of Force*. 4th edition. Oxford University Press, 2018.

za tzv. *persona non grata*; a také vnitřní opatření mezinárodních organizací, typicky zbavení hlasovacích práv či suspense členství.⁷ Po vyloučení těchto forem zbývají v sankčním balíčku hlavně opatření hospodářské a finanční povahy (zákazy dovozu a vývozu, zmrazení aktiv, zabavování majetku aj.) a omezení týkající se dopravy či cestování (zákazy přeletů, zákazy vstupu aj.). Tento příspěvek se k tomuto druhému zúžení nekloní a mezi sankce řadí jakákoli donucovací či nátlaková opatření nevojenské povahy.

Konečně podle účelu, jemuž slouží, se sankce dělí na ty, jimiž státy či mezinárodní organizace reagují na předchozí porušení mezinárodního práva ze strany určitého aktéra (státu, nestátní entity či jednotlivců) s cílem přimět tohoto aktéra, aby porušení zanechal a jeho následky odčinil; a na ty, k nimž se státy a mezinárodní organizace uchylují tehdy, když určitý aktér (stát, nestátní entita či jednotlivci) dělá něco, co je z jejich pohledu nežádoucí, mezinárodní právo to ale neporušuje. V prvním případě jsou sankce nástrojem vynucení respektu k mezinárodnímu právu. V případě druhém se primárně jedná o nástroj prosazení vlastních zahraničně politických zájmů. Bylo by logické omezovat pojem sankce na první případ, reálně se tak ale neděje. Jedním z důvodů je to, že zejména u opatření zaměřených na jiné aktéry, než jsou státy, není snadné určit, o kterou kategorii se vlastně jedná. Zohlednit je třeba i to, že požadavek předchozího protiprávního jednání nefiguruje u sankcí vyhlášených Radou bezpečnosti OSN. Ta, coby orgán politické povahy, totiž nemá za úkol vynucovat respekt k mezinárodnímu právu, ale dbát o udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Omezení na první kategorii by tak vedlo k nadměrnému zúžení významu pojmu, a proto k němu tento příspěvek nepřistupuje.

V souladu s tím, co bylo řečeno, se sankcemi v tomto příspěvku rozumějí *omezující opatření nezahrnující použití ozbrojené síly, která vyhláší státy či mezinárodní organizace, včetně OSN, v reakci na předchozí protiprávní jednání či na jiné nežádoucí jednání některého aktéra (státu, nestátní entity, jednotlivců) a jejichž cílem je přimět tohoto aktéra k tomu, aby své jednání změnil a případně poskytl náhradu za materiální či nemateriální újmu, kterou svým jednáním způsobil*. Příspěvek se tedy zaměřuje stejně tak na kolektivní sankce OSN, jako na omezující opatření EU či autonomní sankce vyhlášené státy vůči jiným státům, nestátním entitám či jednotlivcům.

1.2 Typologie sankcí

Sankce tak, jak byly právě vymezeny, tvoří velmi různorodou skupinu, kterou lze vnitřně mnoha způsoby klasifikovat. Kromě klasifikace odvíjející se od třech zmíněných kritérií (původce sankce, použité prostředky, účel uvalení) je významné dělení podle cílového subjektu, povahy sankcí, způsobu jejich využití a právního režimu. Podle cílového subjektu se sankce dělí na ty, jež jsou uvalené na státy, a ty, které dopadají na nestátní entity a na jednotlivce. Historicky starší a z hlediska mezinárodního práva snáze právně uchopitelné jsou protistátní sankce, v posledních desetiletích ale na mezinárodní scéně začaly postupně převažovat sankce vůči jiným entitám. Tento posun do velké míry souvisí s druhým dělením, a to podle povahy sankce. Na jeho základě rozlišujeme sankce plošné (*comprehensive sanctions*) a sankce cílené (*targeted sanctions*) či chytré (*smart sanctions*). Plošné sankce dopadají na stát jako celek a zasahují různé sféry jeho ekonomiky a veřejného života. Cílené či chytré sankce se buď zaměřují specificky na určitou oblast ekono-

⁷ RUYSS, T. *Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework*, s. 20–21.

miky (např. zbrojní embargo, ropné embargo, zákaz dovozu dřeva či diamantů), nebo cílí na nestátní aktéry a jednotlivce. Přechod k cíleným sankcím, k němuž dochází od konce 90. let 20. století, tak z velké části znamená i změnu aktérů, na něž sankce dopadají.

Podle způsobu využití se sankce člení na primární a sekundární. Primární sankce postihují přímo ty aktéry, kteří jsou spojeni s protiprávním či nežádoucím jednáním, ať už se jedná o státy porušující lidská práva, nestátní entity dopouštějící se třeba teroristických činů, nebo jednotlivce, kteří stojí v čele těchto států a nestátních entit, popř. je aktivně podporují (financování, podíl na výcviku aj.). Sekundární sankce jsou namířeny proti entitám, tj. státům, obchodním společnostem či fyzickým osobám, které s protiprávním či nežádoucím jednáním samy žádnou přímou spojitost nemají, udržují ale vztahy, obvykle obchodní povahy, s někým, na něž jsou uvaleny sankce primární. Typickým příkladem sekundárních sankcí jsou omezení vyplývající z některých vnitrostátních právních aktů USA, zejména tzv. Helms-Burtonova zákona (*Zákon o kubánské svobodě a demokratické solidaritě*) z roku 1995, který dopadá na společnosti z třetích zemí obchodující s Kubou, a tzv. Caesarova zákona (*Zákon o občanské svobodě Sýrie*) z roku 2019, jenž se vztahuje na aktéry ze třetích zemí podílející se na poválečné rekonstrukci Sýrie. Využívání sekundárních sankcí budí řadu právních výhrad, zejména s ohledem na jejich extraterritoriální charakter.⁸

Poslední, pro tento příspěvek klíčová typologie vychází z právního režimu, podle něhož jsou sankce ukládány. Na základě tohoto hlediska je možné rozlišit sankce kolektivní či mnohostranné (*collective, multilateral sanctions*) a sankce autonomní či jednostranné (*autonomous, unilateral sanctions*). Do první kategorie spadají sankce, které vyhláší Rada bezpečnosti v rámci systému kolektivní bezpečnosti opřené o Chartu OSN. Lze sem zařadit též některé další kolektivní sankce ukládané mezinárodními organizacemi vůči členským státům, popř. nestátním entitám a jednotlivcům na území těchto států. Druhou kategorii tvoří sankce vyhlášené jednotlivými státy a ty sankce mezinárodních organizací, jež směřují vůči nečlenským státům, popř. entitám pod jurisdikcí těchto států, a které zároveň nepředstavují pouhou implementaci kolektivních sankcí OSN. Sankce první kategorie mají právní základ v mezinárodní smlouvě, typicky zakládajícím aktu příslušné mezinárodní organizace, jejíž stranou je i sankcionovaný stát. Sankce druhé kategorie vycházejí z mezinárodního obyčejového práva, a to nejčastěji z úpravy institutů retorzí a protiopatření (dříve represálie). Od posledně uvedeného dělení se odvíjí struktura druhé části tohoto příspěvku.

1.3 Vývoj sankcí na mezinárodní scéně

Sankce coby nástroj vynucení respektu k mezinárodnímu právu jsou na mezinárodní rovině využívány od zrodu současného mezinárodního práva, tj. od poloviny 17. století. Coby nástroj nátlaku mezi různými aktéry mezinárodního života byla ovšem opatření podobná těm, která dnes označujeme za sankce, známá v podstatě po celé dějiny lidstva. Taková opatření ale nebyla mezinárodněprávně nijak regulována, a proto jim v tomto

⁸ Srov. RUYSS, T. – RYNGAERT, C. Secondary sanctions: a weapon out of control? The international legality of, and European responses to, US secondary sanctions. *British Yearbook of International Law*. 2020, s. 1–116; TERRY, P. C. R. Secondary Sanctions: Why the US Approach Is Unlawful and the EU's Response Is Ineffective. *Global Trade and Customs Journal*. 2022, Vol. 17, Iss. 7, s. 370–379.

příspěvku není věnována pozornost. Sankce coby právní nástroj vstupují na mezinárodní scénu spolu s mezinárodním právem a po celou dobu jeho vývoje zůstávají jeho pevnou součástí, byť se postupně mění jejich podoba a parametry. V zásadě můžeme rozlišit čtyři hlavní etapy vývoje institutu sankcí v mezinárodním právu, přičemž tři z těchto etap jsou záležitostí posledních pár desítek let. Vývoj sankcí i změny ve způsobu jejich nastavení dobře odrážejí celkové proměny, jimiž během doby procházelo mezinárodní právo jako celek.

První etapa vývoje zahrnuje období od poloviny 17. století zhruba do roku 1945. Je zřejmé, že v průběhu takto dlouhého období nebyl přístup k sankcím zdaleka jednotný, určité shodné rysy se zde ale identifikovat dají. Patří mezi ně zejména to, že státy – coby tehdy dominantní aktéři mezinárodních vztahů – disponovaly ve svém jednání značnou mimo-právní volností, což se projevovalo i v oblasti sankcí. K těm se státy mohly uchýlit v zásadě vždy, když to uznaly za vhodné, mohly jimi sledovat cíle právní i čistě politické, respektive mocenské, a nijak zvláště omezeny nebyly ani prostředky, které měly při nátlaku na jiné státy k dispozici – vedle diplomatických či politických nástrojů sem spadaly též nástroje ekonomické či uchýlení se k ozbrojené síle. Teprve od poloviny 19. století se začala postupně, nejčastěji obyčejovou cestou, formovat právní pravidla, jež volnost států omezovala a dávala sankcím jisté právní limity.⁹ Výrazem tohoto posunu se stala třeba diplomatická korespondence ve věci *Caroline* ve 40. letech 19. století, v rámci níž byly vymezeny podmínky uchýlení se k ozbrojené síle mimo rámec klasické války;¹⁰ nebo arbitrážní nález ve věci *Naulilaa* z roku 1928, v němž rozhodci identifikovali základní podmínky výkonu ozbrojených represálií.¹¹

Velký zlom ve vývoji institutu sankcí přinesl rok 1945.¹² Tehdy přijatá Charta OSN zakotvila zákaz použití síly, který nadále znemožnil používat při vymáhání mezinárodního práva či při prosazování svých zájmů ozbrojenou sílu, a to kromě taxativně stanovených výjimek ze zákazu tohoto použití. Nelegální se tak staly mj. do té doby známé ozbrojené represálie, jimiž státy vymáhaly dodržování práva ze strany jiných států. Nadále zůstala jen možnost vykonávat nátlak diplomatickými, politickými či ekonomickými prostředky. Vedle toho nově vznikl centralizovaný systém udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, jehož správa byla svěřena Radě bezpečnosti OSN, jež zde měla jednat coby zástupce mezinárodního společenství jako celku. V době studené války byl ovšem systém kolektivní bezpečnosti – včetně možnosti ukládání kolektivních sankcí OSN – zablokovan v důsledku bipolárního rozdělení světa. V reálném životě si tak význam zachovala decentralizovaná (neozbrojená) opatření přijímaná státy a postupem doby rovněž některými mezinárodními organizacemi.

K dalšímu zlomu došlo po roce 1990, kdy začala třetí etapa ve vývoji institutu sankcí. Ukončení studené války dovolilo Radě bezpečnosti OSN, aby se – aspoň na nějaký čas – ujala role hlavního dohlázeatele nad udržováním mezinárodního míru a bezpečnosti, respektive hlavního ochránce globálních zájmů. Mezi ty se přitom vedle předcházení

⁹ Srov. CAVAR, L. L'idée de sanction et sa mise en oeuvre en droit international public. *Revue générale de droit international public*. 1937, Vol. 41, s. 385–445.

¹⁰ Srov. WOOD, M. The Caroline Incident – 1837. In: RUYSS, T. – CORTEN, O. – HOFER, A. (eds). *The Use of Force in International Law: A Case-Based Approach*. Oxford University Press, 2018, s. 5–14.

¹¹ *Naulilaa Incident (Portugal v. Germany)*, Arbitral Tribunal, 31 July 1928, 2 RIAA 1011.

¹² Srov. CAVAR, L. Les sanctions dans le cadre de l'ONU. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*. 1952, Vol. 80, s. 191–291.

a ukončování ozbrojených konfliktů nově zařadilo třeba i zajišťování ochrany lidských práv nebo boj proti terorismu. Při ochraně těchto zájmů začala Rada bezpečnosti využívat kolektivní sankce natolik aktivně, že si 90. léta 20. století vysloužila přezdívku „sankční desetiletí“.¹³ Další novinkou, kterou toto období přineslo, bylo to, že se v prosazování globálních zájmů začaly větší měrou angažovat jiné mezinárodní organizace, typicky Evropská unie či Organizace africké jednoty / Africká unie. Významnými aktéry zůstaly státy, v jejichž sankčních balíčcích se poprvé objevily některé nové formy sankcí, jako sankce namířené proti nestátním entitám či sekundární sankce (viz výše zmíněný *Helms-Burtonův* zákon z roku 1995). Celkově nicméně v tomto období dominovaly plošné sankce namířené proti státům. Limity takových sankcí se jasně ukázaly na sankcích uvalených v 90. letech na Irák, které v zemi vyvolaly humanitární katastrofu a podle odhadů si vyžádaly životy několika set tisíc lidí.¹⁴

Právě reflexe irácké situace zahájila poslední etapu, která sahá od přelomu tisíciletí do dnešní doby. Toto období se vyznačuje několika charakteristickými rysy. Prvním je přechod od sankcí plošných k sankcím cíleným či chytrým. Typické sankce dnešní doby ne cílí na určitý stát jako celek, ale dílem na specifické oblasti ekonomiky, dílem na nestátní aktéry a jednotlivce. Mezi nestátními aktéry dominují teroristické skupiny a povstalecké skupiny zapojené do ozbrojených konfliktů. Jednotlivci bývají lidé v čele států či lidé napojení na některého ze sankcionovaných nestátních aktérů. Státy a mezinárodní organizace, jež sankce vyhlášují, sestavují seznamy (tzv. *blacklist*) relevantních sankcionovaných aktérů. Třeba na seznamu osob, na něž uvalila sankce Rada bezpečnosti OSN, je momentálně kolem 700 jmen v rámci 14 sankčních režimů. Seznam EU je ještě výrazně delší, obsahuje několik tisíc jmen v 30 sankčních režimech. Sankční seznamy existují nejen v rámci mezinárodních organizací, ale vedou je i některé státy, typicky třeba USA. Česká republika dosud vlastní sankční seznam neměla, to se ale nyní změnilo s přijetím tzv. Magnitského zákona, jehož návrh prošel na podzim roku 2022 Parlamentem a získal podpis prezidenta.¹⁵

Druhým rysem současných sankcí je rozšiřování okruhu aktérů, na něž dopadají. Nejde pouze o to, že ke státům přibýly nestátní aktéři a jednotlivci (a v poslední době také obchodní společnosti), ale i o to, že se rozměňuje vazba mezi sankcionovanými osobami a protiprávním či nežádoucím jednáním, jehož se sankce týkají. Je to důsledkem uplatňování sekundárních sankcí i toho, že na sankční seznamy je řazen stále širší okruh osob, včetně lidí z podnikatelského prostředí a rodinných příslušníků hlavních sankcionovaných osob. Důvod rozšiřování okruhu osob spočívá v legitimní snaze znemožnit obcházení sankcí a zvýšit jejich efektivitu. Současně se ale tímto způsobem začíná zvolna stírat rozdíl mezi sankcemi cílenými a plošnými. Tento trend dále podtrhuje využívání některých cílených sankcí zaměřených proti jednotlivcům, jež ovšem nesměřují jen vůči vybrané skupině osob zanesených na sankční seznam, ale uvalují se na základě kritéria státní příslušnosti (např. zákaz vstupu do země či zákaz studia určitých oborů). Zatím nejrozsáhlejší sankční režim, který v sobě kombinuje snad všechny známé typy sankcí, je režim

¹³ Viz CORTRIGHT, D. – LOPEZ, G. A. *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*. Lynne Rienner, 2000.

¹⁴ Viz CORTRIGHT, D. – LOPEZ, G. A. Are Sanctions Just? The Problematic Case of Iraq. *Journal of International Affairs*. 1999, Vol. 52, No. 2, s. 735–755.

¹⁵ Zákon č. 1/2023 Sb., o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaných v mezinárodních vztazích (sankční zákon).

uvalený Evropskou unií a řadou států světa na Ruskou federaci v souvislosti s agresivní válkou proti Ukrajině.

Třetí rys současných sankcí spočívá v rozšiřování okruhu aktérů, kteří sankce uvalují. Zatímco v minulosti se v této oblasti angažovaly, mimo OSN a části regionálních organizací, jen některé státy, v posledních desetiletích obliba sankcí narůstá a stále častěji je, autonomně, využívají též další státy a mezinárodní organizace. Příkladem je Česká republika, která se až dosud omezovala na implementaci sankcí vyhlášených OSN či EU, nyní ale chce ukládat i sankce autonomní.¹⁶ S tímto trendem souvisí čtvrtý, poslední rys současných sankcí, jímž je kvantitativní a kvalitativní nárůst případů jejich využívání. Státy a mezinárodní organizace se k sankcím uchylují rády, hojně a v nejrůznějších situacích. Dílem se tak děje v rámci snah o zajišťování respektu k mezinárodnímu právu, na nichž se aktivně podílí stále více aktérů. Sankce ale slouží i jakožto nástroj prosazování čistě politických priorit států a mezinárodních organizací. Obě situace není vždy snadné odlišit, protože aktéři ukládající sankce hojně volí jazyk mezinárodního práva i tam, kde reálně toto právo není přímo dotčeno. Jak je z přehledu zřejmé, sankce jsou pevnou součástí života mezinárodního společenství, vykazují ale velkou diverzitu z hlediska toho, kdo vůči komu a jak a proč jich využívá. Liší se také právní rámec, který se na sankce aplikuje a na něž se podrobněji podíváme dále.

2. Právní úprava sankcí v mezinárodním právu

Mezinárodní právo sice výraz sankce nezná, obsahuje ale právní úpravu, která na takto označovaná opatření dopadá.¹⁷ Úprava se liší v závislosti na tom, zda máme co do činění se sankcemi kolektivními či autonomními. Zároveň je třeba mít na paměti, že kromě pravidel mezinárodního práva se na sankce vztahuje úprava práva vnitrostátního a, v případě sankcí vyhlášených či realizovaných EU, také práva eurounijního. Tato úprava nesmí být v rozporu se závazky, jež na sebe státy či EU vzaly navenek.

2.1 Kolektivní sankce OSN

Nejvýznamnějším představitelem kolektivních sankcí, na něž ostatně někdy bývá daný pojem, popř. celá kategorie sankcí, omezován, jsou sankce OSN. Jejich výsadní postavení se odvíjí od toho, že OSN je v současné době jedinou univerzální mezinárodní organizací obecné povahy, jejímiž členy jsou až na pár výjimek¹⁸ všechny státy světa a které tyto

¹⁶ Srov. zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů. Zákon původně vymezoval mezinárodní sankce jako „zákaz nebo omezení stanovené za účelem udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti, boje proti terorismu, dodržování mezinárodního práva, ochrany lidských práv a svobod a podpory demokracie a právního státu, pokud vyplývá: a) z rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN přijatých podle článku 41 Charty OSN, b) ze společných postojů, společných akcí nebo jiných opatření přijatých na základě ustanovení Smlouvy o EU o společné zahraniční a bezpečnostní politice, a c) z přímo použitelných předpisů Evropských společenství, kterými se provádí společný postoj nebo společná akce přijatá podle ustanovení Smlouvy o EU o společné zahraniční a bezpečnostní politice“ (§ 2). Novelou č. 240/2022 Sb. byla definice rozšířena o opatření vyplývající „z rozhodnutí přijatého na základě ustanovení Smlouvy o EU o společné zahraniční a bezpečnostní politice“ a „z rozhodnutí vlády, kterým dochází k zařazení na vnitrostátní sankční seznam podle sankčního zákona“.

¹⁷ Srov. MRÁZEK, J. Mezinárodněprávní rámec sankcí a jejich uplatnění v praxi. *Právník*. 2016, č. 1, s. 29–50.

¹⁸ Mezi členy OSN nepatří mj. Kosovo, Palestina, Tchajwan či Západní Sahara. Standardně se jedná o entity, jejichž státnost není obecně uznána, popř. které se nacházejí pod částečnou či úplnou okupací jiným státem.

státy svěřily zvláštní kompetence v oblasti tzv. globálního vládnutí (*global governance*). Nejvýznamnější z těchto kompetencí se týkají udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Tuto agendu upravuje Charta OSN ve své kapitole VII nazvané *Akce při ohrožení míru, porušení míru a činech útočných*. Právě zde najdeme právní základ pro vyhlášení tzv. sankcí OSN, které představují jednu z možných forem takových akcí. Než si sankce OSN blíže představíme, je vhodné si o kapitole VII říci pár obecnějších informací.

Jak již název kapitoly naznačuje, cílem opatření přijímaných v jejím rámci, včetně sankcí, je primárně zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti. To znamená, že sankce OSN lze ukládat nejen v reakci na předchozí protiprávní jednání určitého státu, pokud toto jednání ohrožuje či porušuje mezinárodní mír a bezpečnost, ale též kdykoli jindy, když k takovému ohrožení či porušení, i bez protiprávního jednání, dojde.¹⁹ Spouštěčem mechanismu tedy není porušení mezinárodního práva, ale – slovy článku 39 Charty, který kapitolu VII uvozuje – jednání, jež zakládá „*ohrožení míru, porušení míru nebo útočný čin*“. Lze jistě mít za to, že takové jednání bude často i porušením mezinárodního práva (tak je tomu např. u útočného činu neboli aktu agrese), nemusí tomu tak ale být vždy (např. teroristické činy spáchané nestátním aktérem mezinárodní právo neporušují, mezinárodní mír a bezpečnost ale mnohdy ohrožují). Trend směřuje k rozšiřování okruhu situací, jež jsou pod článek 39 podřazovány. Zatímco v prvních letech existence OSN sem spadalo vlastně jen nelegální použití síly mezi státy, v posledních desetiletích bývá ustanovení vztahováno na masivní porušování lidských práv, humanitární krize většího rozsahu, teroristické útoky či snahu získat zbraně hromadného ničení. Zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti se tak stalo označením pro prosazování různých globálních zájmů.

Orgánem, který má podle Charty OSN posuzovat, zda určitá situace spadá pod článek 39, je Rada bezpečnosti. V případě, kdy toto posouzení vyzní kladně, má Rada k dispozici dva nástroje, jdoucí nad rámec prostých doporučení. Prvním, mírnějším, jsou právě kolektivní sankce OSN, druhým, radikálnějším, autorizace použití ozbrojené síly ze strany některého státu, skupiny států či mezinárodní organizace (typu NATO). Nástroje jsou komplementární a současně subsidiární v tom smyslu, že Rada by vždy měla nejprve využít či zvážit využití sankcí a až tehdy, kdyby se tyto ukázaly jako nedostatečné nebo pokud by se tak zjevně jevily od počátku, může autorizovat použití ozbrojené síly.²⁰ Sankce jsou tak hlavní nástroj zajišťování mezinárodního míru a bezpečnosti, respektive prosazování globálních zájmů, jaký Charta předvídá. Konkrétní právní základ pro jejich ukládání poskytuje článek 41, podle něž „*Rada bezpečnosti může rozhodnout, jakých opatření nezahrnujících užití ozbrojené síly má být použito, aby jejím rozhodnutím bylo dodáno účinnosti, a může vyzvat členy OSN, aby taková opatření provedli. [...]*“. Příslušná rozhodnutí mají podobu rezolucí, které standardně vymezují důvody uvalení sankcí, okruh aktérů, na něž mají sankce dopadnout, jejich povahu a rozsah a také výjimky ze sankcí a podmínky, za nichž tyto mohou být zrušeny. Asi není třeba připomínat, že kterýkoli z pěti stálých členů Rady bezpečnosti (Čína, Francie, Rusko, USA, Velká Británie) má možnost přijetí sankční rezoluce zablokovat využitím práva veta.

¹⁹ Viz BÍLKOVÁ, V. Sankce OSN z pohledu mezinárodního práva. *Mezinárodní politika*. 2003, č. 6, s. 13–15.

²⁰ Článek 42 Charty OSN: „*Kdyby Rada bezpečnosti měla za to, že by opatření podle článku 41 nebyla dostatečná, nebo kdyby se nedostatečnými ukázala, může podniknouti takovou akci leteckými, námořními nebo pozemními silami, jaké je třeba, aby byl zachován nebo obnoven mezinárodní mír a bezpečnost.*“

Vzhledem k tomu, že Rada bezpečnosti obvykle ukládá sankce v rámci komplexnější situace, kterou se zabývá, nebývají sankční rezoluce izolované, ale vytvářejí tzv. sankční režimy (*sanction regimes*). Jedná se o soubory sankcí uvalených na různé aktéry v některé problémové zemi či regionu. Za dobu existence OSN, primárně v době od roku 1990 do současnosti, bylo takových sankčních režimů vytvořeno celkem třicet, v dnešní době jich je v platnosti čtrnáct. Zřejmě nejznámější z nich je sankční režim namířený proti teroristickým organizacím Al-Qa'ida a Islámský stát. Další režimy se týkají Afghánistánu, Demokratické republiky Kongo, Guiney-Bissau, Iráku, Jemenu, Jižního Súdánu, KLDK, Libanonu, Libye, Mali, Somálska, Středoafričské republiky a Súdánu. Každý sankční režim má svůj sankční výbor tvořený standardně členy Rady bezpečnosti, který dohlíží na implementaci příslušných sankcí. Implementaci zajišťují jednotlivé členské státy OSN, pro něž jsou sankční rezoluce právně závazné.²¹ Jak již bylo opakovaně řečeno, zatímco původně směřovaly sankce proti státům, od konce 90. let se zaměřují na nestátní entity a jednotlivce. Seznamy těchto entit a jednotlivců (tzv. *blacklists*) sestavuje příslušný sankční výbor na základě návrhů států. Výbor také rozhoduje o tom, zda bude někdo ze seznamu vyškrtnut.

Kolektivní sankce OSN mají vzhledem ke zvláštní roli světové organizace v systému mezinárodního práva unikátní pozici. Rada bezpečnosti je v současnosti jediným aktérem oprávněným ukládat sankce vůči komukoli (státu, nestátní entitě, fyzickým osobám) kdekoli na světě. Může tak navíc činit, kdykoli to uzná za vhodné, přesněji řečeno kdykoli nějakou situaci vyhodnotí jako ohrožení či porušení mezinárodního míru a bezpečnosti. Toto vyhodnocení nepodléhá žádným jasným kritériím a je ponecháno na úvaze členů Rady. Ze své podstaty se tedy jedná o rozhodnutí politické, nikoli právní. Toto rozhodnutí, jak již víme, nesmí narazit na odpor žádného ze stálých členů Rady bezpečnosti. Důsledkem daného nastavení je značná nekonzistentnost a nejednotnost při ukládání kolektivních sankcí OSN, jejichž předmětem se v zásadě nikdy nemůže stát stálý člen Rady nebo jeho blízký spojenec. Absenci takových sankcí – v dnešní době např. sankcí proti Rusku v souvislosti s agresí proti Ukrajině – se některé státy a mezinárodní organizace snaží suplovat sankcemi autonomními, ty ale nejsou centralizovaně nařizeny či spravovány a je na každém státu a organizaci, zda se k nim připojí. V posledních letech se objevují iniciativy směřující k omezení výkonu práva veta v případech týkajících se páchaní závažných zločinů podle mezinárodního práva, ze stálých členů Rady je ale zatím podporují pouze Francie a Velká Británie.²²

Druhý problém spojený s kolektivními sankcemi OSN spočívá v tom, že tyto sankce nejsou výslovně podřízeny žádným právním limitům. Rada bezpečnosti při jejich ukládání není vázána požadavkem předchozího protiprávního jednání a na sankce se nevztahují ani podmínky proporcionality, nezbytnosti či předchozí marné výzvy k nápravě, jež se uplatňují u protipatření (viz dále). Dlouho panovaly a stále vlastně panují pochyby i o tom, zda má při ukládání sankcí Rada bezpečnosti povinnost respektovat omezení vyplývající z práva lidských práv.²³ Ačkoli by se mohlo zdát, že tomu tak být musí, faktem

²¹ Článek 25 Charty OSN: „Mezi členy OSN je shoda o tom, že přijmou a splní rozhodnutí Rady bezpečnosti podle této Charty.“

²² Srov. *UN Security Council Code of Conduct*. Dostupné z: <cdilaw.org/unscc-code-of-conduct>.

²³ Viz WALLING, C. B. *The United Nations Security Council and Human Rights. Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. 2020, Vol. 26, No. 2, s. 291–306.

je, že OSN, jejímž orgánem Rada je, není stranou žádné z lidskoprávních smluv, jež byly na její půdě během let přijaty (stranou mohou být jen státy). Jednoznačně přijímán není ani argument, že by OSN měla být vázána aspoň těmi pravidly práva lidských práv, jež mají základ v obyčejí, popř. tvoří součást *ius cogens*, tedy řadí se mezi nejdůležitější normy mezinárodního práva. Soudní orgány, jež se k této otázce během doby vyjadřovaly, nezauly jednotné stanovisko.²⁴ Určitou tendencí je otázku vázanosti OSN právem lidských práv obcházet a soustředit se na přezkum na rovině implementujících států a mezinárodních organizací (typicky EU), u nichž naopak o tom, že se na ně toto právo vztahuje, pochyby nejsou.²⁵

Přes uvedenou tendenci je sankční systém OSN na lidskoprávní kritiku citlivý a během doby v reakci na ni prošel určitými proměnami. První spočívala v přechodu od plošných k cíleným sankcím, realizovaném v návaznosti na zjištění, že plošné sankce mohou mít vážné humanitární důsledky pro běžné obyvatelstvo. Brzy se ale ukázalo, že bez problémů nejsou ani sankce cílené. Lidé, kteří se ocitají na sankčních seznamech, totiž hlavně v počátcích využívání tohoto nástroje neměli reálnou šanci zjistit, z jakého důvodu se na seznam dostali, a nebyly dostupné ani právní nástroje, jejich prostřednictvím by mohli dosáhnout vyškrtnutí (tzv. *de-listing*). Situace se začala měnit po sérii rozhodnutí soudů EU, vnitrostátních soudců a Evropského soudu pro lidská práva, která všechna sankční systém OSN podrobila kritice.²⁶ To vedlo k jeho úpravám, zahrnujícím mj. zavedení možnosti přezkumu sankcí aspoň zčásti nezávislými orgány [úřad ombudsmana, kontaktní centra pro vyškrtnutí (*focal points for de-listing*)] a rozšíření humanitárních a dalších výjimek ze sankcí. Úpravy nicméně neproběhly rovnoměrně napříč sankčními režimy (např. úřad ombudsmana se zaměřuje jen na režim směřující proti Al-Qa'ídě a Islámskému státu) a navíc nezahrnují možnost soudního přezkumu sankcí na univerzální úrovni.

2.2 Další typy kolektivních sankcí

Vedle kolektivních sankcí OSN popsanych v předchozí podkapitole existují v rámci OSN i jiných mezinárodních organizací další typy kolektivních sankcí. Společné je jim to, že se využívají vůči státům, které jsou členy příslušné mezinárodní organizace, popř. vůči jednotlivcům a nestátním entitám na jejich území. Dané sankce jsou tedy kolektivní nejen tím, že za nimi stojí větší skupina zemí (kvantita), ale také tím, že v jejich základu je souhlas všech členů organizace s existencí a podmínkami uložení takových sankcí. Z hlediska povahy a způsobu realizace se další kolektivní sankce dělí do dvou kategorií.

První kategorie, kterou zná větší počet mezinárodních organizací, zahrnuje tzv. vnitřní sankce, tedy sankce ukládané v rámci organizace samotné. Spadá sem mj. dočasné zbavení hlasovacích práv, nemožnost ucházet se o určité pozice, pozastavení členství a v krajním případě vyloučení. Podmínky, za nichž jsou opatření ukládána, jsou většinou vymezeny spíše volněji, orgány organizace, respektive členské státy v těchto orgánech

²⁴ TZANAKOPOULOS, A. *Disobeying the Security Council countermeasures against wrongful sanctions*. Oxford University Press, 2011; REINISCH, A. (ed.). *Challenging acts of international organizations before national courts*. Oxford University Press, 2010.

²⁵ Srov. ECKES, C. *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions*. Oxford University Press, 2009, s. 221–302.

²⁶ Srov. TZANAKOPOULOS, A. *Disobeying the Security Council countermeasures against wrongful sanctions*.

zastoupené tak disponují prostorem k uvážení. Příkladem je úprava Charty OSN, která předvídá jak zbavení výkonu členských práv a výsad (článek 5), tak vyloučení z OSN (článek 6). První může potkat stát, který je předmětem kolektivních sankcí OSN či použití síly s mandátem Rady bezpečnosti; druhé pak stát, který trvale porušuje zásady Charty vymezené v jejím článku 2. Posouzení, zda k naplnění podmínek došlo, je ponecháno Valnému shromáždění a Radě bezpečnosti, jež musejí jednat v součinnosti. Asi nepřekvapí, že během nyní již téměř 80leté historie OSN nebyly tyto sankce využity ještě ani jednou a že jejich aplikace je zvláště nepravděpodobná tam, kde se porušení zásad Charty dopustí některý stálý člen Rady či jeho blízký spojenec.²⁷

Jiné organizace mají s využíváním vnitřních sankcí větší zkušenost. Zmínit lze Radu Evropy, jejíž Statut umožňuje pozastavit členským státům právo na zastoupení v hlavních orgánech (Výbor ministrů a Parlamentní shromáždění) v případě neplnění finančních závazků vůči organizaci (článek 9); a také dovoluje Výboru ministrů pozastavit státu, který se dopustí vážného porušení zásad organizace zakotvených v článku 3, členství, nebo ho z Rady Evropy vyloučit (článek 8). Oba mechanismy byly v posledních letech využity vůči Rusku, které mělo problémy jak s plněním finančních závazků, tak – opakovaně – s vážným porušováním zásad Rady Evropy. V minulosti, v kontextu druhé války v Čečensku a nelegální anexe Krymu, se Rusku ještě podařilo organizaci upokojit a zůstat členem. Na akt agrese vůči Ukrajině již ale Výbor ministrů zareagoval nekompromisně a ruské členství v březnu 2022 ukončil.²⁸ Vnitřní sankce dále předvídá třeba i Smlouva o Evropské unii (článek 7)²⁹ nebo Zakládající akt Africké unie (články 23(1) a 30).³⁰ Tyto sankce vždy směřují proti členským státům a jsou institucionální povahy.

Odlíšnou povahu mají sankce druhé kategorie, které se více podobají kolektivním sankcím OSN. Jde o politická, hospodářská, finanční, dopravní či jiná opatření, která jsou vyhlášována některým orgánem organizace vůči členskému státu, popř. jednotlivcům a nestátním entitám na jeho území. Jejich implementaci zajišťují členské státy. Podmínky, za nichž lze takové sankce uložit, bývají opět uvedeny v zakládající smlouvě organizace a i zde platí, že jsou často vymezeny poměrně vágně, a orgány organizace tak disponují značnou diskrecí. Příklad nabízí článek 23 Zakládajícího aktu Africké unie, jenž vedle vnitřních sankcí předvídá též možnost, aby byl členský stát, který „*se neřídí rozhodnutími a politikami Unie, vystaven dalším sankcím, jako je odeprání dopravního a komunikačního*

²⁷ Určitou alternativu nabízejí mechanismy některých orgánů OSN. Např. Jihoafrická republika se v letech 1974–1994 nemohla účastnit zasedání Valného shromáždění OSN. Rusku bylo zas v návaznosti na akt agrese vůči Ukrajině pozastaveno členství v Radě OSN pro lidská práva, což vedlo k tomu, že Radu samo opustilo (česká média nesprávně informovala o vyloučení). Jeho místo následně zaujala Česká republika. Srov. BOSTOCK, B. *Russia quit the UN Human Rights Council moments after being suspended for atrocities in Ukraine*. *Business Insider*. 8 April 2022.

²⁸ Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe, Adopted by the Committee of Ministers on 16 March 2022.

²⁹ Článek 7 předvídá možnost pozastavení některých členských práv pro státy, jež dle jednomyslného rozhodnutí Evropské rady závažným a trvajícím způsobem porušují hodnoty EU zakotvené v článku 2. Využití mechanismu se vztahuje ve vztahu k Polsku a Maďarsku.

³⁰ Článek 23(1) umožňuje Shromáždění Africké unie uložit mírnější vnitřní sankce (odeprání práva vystupovat na schůzích či hlasovat) v případě neplacení příspěvků do rozpočtu AU. Článek 30 předvídá pozastavení členství státům, jejichž vlády se dostaly k moci neústavními prostředky. Obě ustanovení jsou pravidelně využívána. Sankce podle článku 23(1) byly uvaleny např. na Demokratickou republiku Kongo, Guineu-Bissau, Komory, Libérii či Seychely, sankce podle článku 30 pak mj. na Mauretánii, Středoafriickou republiku či Togo. Srov. HELLQUIST, Elin. *Regional organizations and sanctions against members: explaining the different trajectories of the African Union, the League of Arab States, and the Association of Southeast Asian Nations*. Berlin: Freie Universität Berlin, 2014.

spojení s jinými členskými státy a dalším opatřením politické a hospodářské povahy, která budou stanovena Shromážděním“ (odst. 2). Africká unie neuvádí žádný případ, kdy by byl tento mechanismus využit. Využívání naopak docházejí sankce Evropské unie, které se ale primárně orientují na subjekty mimo EU, a proto o nich bude pojednáno dále.

2.3 Autonomní sankce států a mezinárodních organizací

Druhou velkou skupinu sankcí, vedle sankcí kolektivních, tvoří sankce autonomní. Tyto sankce přijímají samostatně jednotlivé státy či skupiny států, a to buď vůči jiným státům, nebo jednotlivcům a nestátním entitám na území těchto států. Tradičně nejaktivněji si v této oblasti počínají USA a některé další anglosaské země (Kanada, Austrálie aj.), v posledních letech se k nim ale přidávají rovněž země jiné, včetně zemí střední a východní Evropy (od Pobaltí či Polska po Ruskou federaci). Jak jsme si již říkali, mezi státy, jejichž vnitrostátní právo předvídá možnost přijímání autonomních sankcí, nedávno přibyla rovněž Česká republika. Autonomní povahu mají dále také ty sankce mezinárodních organizací, jež jsou přijímány ve vztahu k nečlenským státům a jednotlivcům či nestátním entitám na jejich území, pokud nemají oporu v rezoluci Rady bezpečnosti OSN. Autonomní sankce mohou být realizovány různými prostředky (politické, diplomatické, hospodářské, finanční, dopravní a jiné sankce) a mohou mít různý rozsah, trvání a účinnost.

Z mezinárodněprávního hlediska jsou nejkomplexnější a nejjednoznačnější úpravy podrobeny autonomní sankce států vůči jiným státům. Ty zčásti představují tzv. retorce a zčásti se opírají o institut protiopatření. Retorce (*retorsion*) je „*nevládné chování, které není neslučitelné se závazky státu, jež se k nim uchyluje*“.³¹ Retorce nejsou pro cílový stát příjemné, netvoří ale zásah do jeho práv. Mívají obvykle diplomaticko-politickou povahu a zahrnují např. veřejné odsouzení, neúčast na sportovních či kulturních akcích pořádaných cílovým státem, stažení vlastního velvyslance, předvolání cizího velvyslance nebo jeho prohlášení za *persona non grata*. Pod retorce by ale zřejmě šly podřadit i dodávky zbraní státu, který se stane předmětem agrese, byť část doktríny se kloní k názoru, že tyto dodávky porušují zásady neutrality, a vyžadují tak právní ospravedlnění.³² Retorce, které se pohybují v mimoprávní sféře, takové ospravedlnění nevyžadují, proto také někdy bývají, jak jsme si již říkali, z definice sankcí zcela vyňaty.

Odlišnou povahu mají protiopatření (*countermeasures*), do poloviny 20. století známá jako represálie (*reprisals*). Jsou to „*jednostranná opatření přijímaná státem /poškozený stát/ v odpověď na porušení jeho práv protiprávním jednáním jiného státu /cílový stát/, která zasahují do práv cílového státu a jejichž cílem je přimět tento stát, aby ukončil protiprávní jednání nebo poskytl reparaci poškozenému státu*“.³³ Protiopatření tedy spočívá v jednání, jež je *prima facie* protiprávní, protože se k němu ale stát uchyluje s cílem vynutit dodržování mezinárodního práva, je protiprávnost zhojena, respektive vyloučena. Jak je z konstrukce zřejmé, autonomní sankce zahrnující neplnění platného mezinárodněprávního závazku mohou být jako protiopatření ospravedlněny jen tehdy, představují-li

³¹ UN Doc. A/56/10, *Report of the International Law Commission on the work of its 53rd session*, Official Records of the General Assembly, 56th session, Supplement No. 10, November 2001, s. 128.

³² Srov. HELLER, K. J. – TRABUCCO, L. The Legality of Weapons Transfers to Ukraine Under International Law. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*. 2022, s. 1–24.

³³ PADDEU, F. Countermeasures. In: PETERS, A. (ed.). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [online]. 2013. Dostupné z: <<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1020>>.

reakci na předchozí protiprávní jednání jiného státu a směřují-li k ukončení tohoto protiprávního jednání. Naopak takové sankce přijaté v reakci na jednání, jež je sice nepříjemné, ale mezinárodnímu právu přímo neodporuje, by tomuto pojetí neodpovídaly a byly by nelegální.

Výkon protiopatření je vázán na některé další podmínky, které vycházejí z obvyčejové úpravy.³⁴ Protiopatření musejí být „přiměřená k utrpěné újmě, berouce v úvahu závažnost mezinárodně protiprávního chování a daných práv“.³⁵ Jejich uložení musí přecházet marná výzva vůči cílovému státu k zanechání protiprávního chování. Tato podmínka má zajistit, aby protiopatření byla využívána jen v krajních případech, kdy stát nemá jinou možnost, jak splnění závazku jiným státem vymoci. Protiopatření dále nesmějí zahrnovat použití ozbrojené síly a nesmějí zasahovat do závazků týkajících se ochrany základních lidských práv a úpravy válečných represálií, do jiných závazků vyplývajících z kogentních norem mezinárodního práva (*ius cogens*) a do závazků garantujících diplomatické a konzulární imunity.³⁶

V minulosti dále platilo, že se k protiopatřením mohl uchýlit jen stát, který byl protiprávním chováním přímo poškozen. Postupem doby se ale začal prosazovat institut tzv. protiopatření v obecném zájmu.³⁷ Ta mohou přijímat všechny státy světa, a to tehdy, když dojde k porušení závazků, jež se týkají zájmů mezinárodního společenství jako celku (mj. závazků z oblasti lidských práv, zákazu genocidy, nebo zákazu použití ozbrojené síly). Ačkoli tento institut není ještě plně rozvinut, množství států, jež se uchýlily k sankcím v reakci na akt agrese Ruska proti Ukrajině, svědčí o tom, že jeho podpora narůstá. Protiopatření v obecném zájmu mohou suplovat kolektivní sankce OSN tam, kde by přijetí takových sankcí bylo namístě, z politických důvodů ale není reálné. Typickým příkladem jsou právě dnešní protiruské sankce. Nevýhodou nástroje je jeho decentralizovaný charakter. Zatímco kolektivní sankce OSN koordinují Rada bezpečnosti a její sankční výbory, protiopatření v obecném zájmu ukládají jednotlivé státy či skupiny států na základě vlastního uvážení. To zvyšuje riziko, že se tento nástroj bude zneužívat či využívat selektivně, popř. že při jeho aplikaci nebudou dodrženy všechny podmínky uvedené výše. Některé z těchto podmínek, např. proporcionalitu, ostatně může být obtížné aplikovat za situace, kdy sankce spíše nekoordinovaně přijímá větší množství států a dalších aktérů.

Právní režim vztahující se na mezistátní sankce se může analogicky uplatnit také ve vztahu k sankcím, které uvalují mezinárodní organizace vůči nečlenským státům, bez opory v rezoluci Rady bezpečnosti OSN. I tyto sankce mohou mít povahu buď retorzní – pak postačí základ v právu příslušné organizace –, nebo represivní – pak je nutné, aby byly naplněny znaky (kolektivních) protiopatření. Šampionem v přijímání sankcí z řad mezinárodních organizací je Evropská unie,³⁸ která má v současné době v platnosti více než čtyřicet sankčních režimů, tedy více než OSN. Režimy jsou zaměřené buď geograficky, na

³⁴ Srov. Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts. In: UN Doc. A/56/10, *Report of the International Law Commission on the work of its 53rd session*, s. 29–57.

³⁵ *Ibidem*, s. 31 (článek 51 Návrhu článků).

³⁶ *Ibidem* (článek 50 Návrhu článků).

³⁷ Srov. ALLAND, D. Countermeasures of General Interest. *European Journal of International Law*. 2002, Vol. 13, No. 5, s. 1221–1239.

³⁸ Právní základ sankcí EU tvoří článek 29 Smlouvy o EU a články 75 a 215 SFEU. Více viz TRÁVNÍČKOVÁ, Z. Individuálně cílené mezinárodní sankce v rukou Soudního dvora Evropské unie. *Právník*. 2020, č. 1, 2020, s. 53–68; SVOBODA, P. Vnější sankce EU v právní teorii i praxi. *Právník*. 2022, č. 12, s. 1137–1162.

určitý nečlenský stát, nebo tematicky, na určitou hrozbu (konkrétně chemické zbraně, kybernetické útoky, porušování lidských práv a terorismus). Menšina sankčních režimů EU provádí kolektivní sankce OSN, většina buď na takové sankce navazuje a dále je rozšiřuje, nebo je na nich nezávislá a má čistě autonomní povahu. S OSN Evropská unie sdílí to, že od 90. let zde došlo k přechodu od plošných k cíleným sankcím. Základ jednotlivých režimů tak tvoří sankční seznamy, které jsou pro přehlednost konsolidovány do dvou velkých sankčních seznamů EU, z nichž jeden zachycuje jednotlivce a nestátní entity podrobené finančním sankcím a druhý pak jednotlivce a entity, na něž se vztahují cestovní sankce (zákaz vstupu na území EU).³⁹

Přechod k sankcím namířeným proti jednotlivcům a nestátním entitám se neodehrál jen v rámci EU či OSN, ale i v praxi států. Tento přechod na straně jedné napomohl zmírnit negativní dopady sankcí na široké vrstvy obyvatel, na straně druhé ale zkomplikoval právní hodnocení sankcí. Klasické instituty představené výše, jako jsou protiopatření, byly totiž šity na míru mezistátním vztahům a na sankce postihující jiné aktéry je nelze jednoduše uplatnit. Legalita cílených sankcí z pohledu mezinárodního práva se tak obvykle odvozuje primárně z toho, nakolik jsou tyto slučitelné s právem lidských práv. Velká část sankčních opatření, typicky zmrazení finančních prostředků či zabavení majetku, totiž do těchto práv zasahuje, a je tak třeba posoudit, zda se jedná o zásah dovolený, nebo nikoli. Orgány, jež toto posouzení dělají, tedy vnitrostátní soudy, soudy EU či Evropský soud pro lidská práva, si ovšem zatím počínají spíše opatrně. Důraz bývá kladen na procesní aspekty, tedy na to, aby sankcionovaná osoba či entita měla možnost zjistit, proč byla na sankční seznam zapsána, a mohla důvody zápisu právně napadnout. V rámci hodnocení oprávněnosti zápisu ovšem soudy mnohdy ponechávají exekutivě širokou diskreci a jednotlivce či entita tak má šanci v řízení uspět jen tehdy, když ve vztahu k ní došlo ke zjevnému omylu či excesu. Cílené sankce tak sice možná nemají tak drastické humanitární důsledky jako sankce plošné, do právem chráněných zájmů jednotlivců ale mohou zasahovat rovněž.

Závěrečné shrnutí

Pojmem sankce bývá označována různorodá skupina nástrojů nezahrnujících použití ozbrojené síly, jimiž státy či mezinárodní organizace reagují na předchozí protiprávní či jiné nežádoucí jednání určitého aktéra (státu, nestátní entity, jednotlivce) s cílem vyvinout na tohoto aktéra tlak a přimět ho ke změně jednání. Takto široce vymezené sankce je možné klasifikovat podle cílového subjektu (sankce proti státům, nestátním entitám či jednotlivcům), povahy (sankce plošné a cílené), způsobu využití (sankce primární a sekundární) a právního režimu (sankce kolektivní a autonomní). Od vzniku mezinárodního práva v polovině 17. století a zejména od přijetí Charty OSN v roce 1945 prošly sankce čtyřmi hlavními etapami vývoje. Obecným trendem posledního období je rozšiřování okruhu původců sankcí i jimi zasažených aktérů a snaha o větší cílenost projevující se zaměřením sankcí buď jen na určité oblasti ekonomiky, nebo na vybrané jednotlivce a nestátní entity. Oproti minulosti jsou navíc dnes sankce častěji ukládány na kolektivním a mnohostranném základě.

³⁹ Oba seznamy jsou dostupné z: <<https://www.sanctionsmap.eu/#/main>>.

Největší dosah z tohoto hlediska mají kolektivní sankce OSN, které jsou ukládány na základě kapitoly VII Charty OSN v zájmu udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, respektive prosazování dalších globálních hodnot (ochrana lidských práv, boj proti terorismu aj.). Rada bezpečnosti, která má správu kapitoly VII na starosti, může uložit sankce jak vůči některému státu, tak vůči nestátní entitě či jednotlivcům. Rozhodnutí Rady by měla reprezentovat zájmy mezinárodního společenství jako celku a jako taková jsou závazná pro všechny státy světa. Ukládání kolektivních sankcí OSN ovšem naráží na limity jak politické, mezi něž se řadí nejednotnost Rady či možnost výkonu práva veta, tak právní, kam spadá mj. řada nejasností ohledně toho, do jaké míry je Rada vázána právem lidských práv. Kromě sankcí podle kapitoly VII Charty OSN se mezi kolektivní sankce řadí rovněž tzv. vnitřní sankce, jimiž mezinárodní organizace omezují určitá institucionální práva svých členských států, např. hlasovací právo. Kolektivní povahu mají rovněž omezující opatření hospodářské, finanční, dopravní či jiné podoby, která mohou vůči svým členům či jednotlivcům a nestátním entitám na jejich území, zavést některé regionální organizace (Africká unie, EU).

Posun ke kolektivním sankcím nevedl k opuštění sankcí autonomních. V minulosti se jednalo hlavně o opatření přijímaná jedním státem vůči státu jinému v reakci na protiprávní či jinak nepříjemné jednání tohoto druhého státu; tato opatření měla povahu buď mimoprávních retorzi, nebo právem vcelku jasně regulovaných protiopatření. V posledních desetiletích se ale na mezinárodní scéně postupně prosazují nové formy autonomních sankcí, mezi něž se řadí sankce přijímané více státy v reakci na porušení klíčových norem mezinárodního práva (protiopatření v obecném zájmu), sankce mezinárodních organizací vůči nečlenským státům (kolektivní protiopatření, často opět v obecném zájmu) a sankce namířené proti jednotlivcům a nestátním entitám (cílené autonomní sankce).

Rozrůznění sankcí má své pozitivní stránky. Mezinárodní společenství i jednotlivé státy díky němu disponují řadou nástrojů, jimiž mohou flexibilně reagovat na různé situace. Díky kolektivním sankcím OSN a protiopatřením v obecném zájmu lze snáze prosazovat respekt k základním normám mezinárodního práva. Cílené sankce dovolují omezit „vedlejší škody“ na civilním obyvatelstvu a soustředit pozornost na jednotlivce a nestátní aktéry, kteří mají vliv na problematické jednání, kvůli němuž jsou sankce ukládány. Vývoj v sankční oblasti ale má i problematické stránky. Patří k nim především nejasnosti ohledně právního režimu, který by se na novější typy sankcí měl aplikovat. Je např. sankce proti jednotlivcům možno chápat jako formu protiopatření, nebo se jedná o zcela jiný institut? Hraje roli, zda jsou daní jednotlivci představitelé státu, nebo soukromí aktéři? A omezuje tyto sankce mezinárodní právo něčím nad rámec požadavku jejich souladu s právem lidských práv? Tyto a další podobné otázky nemají dosud jasnou odpověď. To, společně s decentralizovaným výkonem autonomních sankcí a jejich omezenou kontrolou, vytváří riziko, že omezující opatření budou uplatňována nejednotně, nekoordinovaně, účelově a bez jednotných pravidel. A že se výrazem sankce začnou označovat téměř jakékoli nástroje, které státy a mezinárodní organizace při realizaci své vnější politiky využívají.

Sanctions under International Law

Veronika Bílková (<https://orcid.org/0000-0002-6298-9630>)

Abstract: This paper considers international sanctions from the perspective of international law. It seeks to identify some of the ambiguities surrounding the notion of sanctions and, at the same time, to explain what sanctions may include and how they operate. The first chapter defines sanctions, provides their typology, and distinguishes four main stages of their historical development. The second chapter shows that sanctions do not have a uniform legal basis in international law, but, rather, fall under different institutions, depending on their author and the grounds for their adoption. In addition to UN collective sanctions, current international law also knows other types of collective sanctions as well as autonomous sanctions, which usually qualify as retorsion or (individual or collective) countermeasures.

Keywords: UN collective sanctions, international law, countermeasures, retorsion, sanctions