

STATI

K problematice donucovacích opatření (sankcí či protiopatření) podle mezinárodního práva

Pavel Šturma*

Abstrakt: Problematika „sankcí“ uplatňovaných státy a některými mezinárodními organizacemi (především EU), které nejsou přímo poškozenými subjekty, patří k nejsložitějším otázkám v teorii a praxi soudobého mezinárodního práva, a to nejen kvůli jejich frekvenci a rozsahu v posledních dvou dekádách. Do centra pozornosti se znovu dostala z důvodu velmi rozsáhlých a postupně doplňovaných omezujících opatření zavedených EU proti Rusku nejprve po anexi Krymu v roce 2014, ale především v reakci na agresi proti Ukrajině od února 2022. Tato donucovací opatření, nazývaná často též „sankce“, představují rozsáhlý soubor opatření, s doplňky a výjimkami, jež mají různý obsah, ale také různou právní povahu. Jedná se o diplomatická opatření, restrikce ekonomické a finanční povahy, dopravní omezení, a to jak sankce plošné (proti státu), tak cílené na jednotlivé státní orgány a na soukromé osoby, které jsou považovány za propojené s ruskou vládou a podporující její agresivní politiku. Nejde zde o sankce Rady bezpečnosti podle kapitoly VII. Charty OSN, ale o jednostranná opatření některých států a EU. Proto musí být legalita opatření posuzována z hlediska mezinárodního práva. Část opatření je svým obsahem právně nezakázaná (retorze) nebo legální na základě smluvně zakotvených výjimek a doložek o ochraně bezpečnostních zájmů. U ostatních pak můžeme najít jejich ospravedlnění na základě pravidel obecného mezinárodního práva, a to jako protiopatření. Tento institut je moderním ekvivalentem tradičních mírových represálií, jehož současnou úpravu najdeme v rámci kodifikačních článků o odpovědnosti států, přijatých Komisí pro mezinárodní právo. Proto je třeba respektovat tam obsažené hmotněprávní a procesní podmínky legality protiopatření.

Klíčová slova: odpovědnost států, omezující opatření, protiopatření nepoškozeného státu, sankce, Evropská unie, Komise pro mezinárodní právo

Úvod

Termín „sankce“ se v současné době používá více než kdy předtím nejen v médiích, politických prohlášeních, ale také v právním diskurzu.¹ Kromě velmi široce používaného pojmu „sankce“ se v dokumentech Evropské unie objevuje především pojem „omezující opatření“.² V terminologii mezinárodního práva je to pak především pojem „protiopatření“

* Prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy a Ústav státu a práva AVČR, v. v. i. E-mail: pavel.sturma@ilaw.cas.cz. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.

1 Viz ALLAND, D. Les „sanctions“ internationales entre nouveautés et classicisme. *Annuaire Français de Droit International*. 2021, Vol. LXVII, s. 95; THOUVENIN, J.-M. Articulating UN sanctions with unilateral restrictive measures. In: BEAUCILLON, Ch. (ed.). *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Edward Elgar Publishing, 2021, s. 149.

2 Viz *Jak a kdy EU přijímá sankce* [online]. Dostupné z: <www.consilium.europa.eu/cs/policies/sanctions/different-types> [cit. 2023-01-05]; srov. též DREYSSÉ, D. Les „sanctions“ de l'Union européenne contre les États tiers. *Annuaire Français de Droit International*. 2021, Vol. LXVII, s. 119 an.

(z pohledu obecného, obyčejového práva, jako moderní ekvivalent mírových represálií), tedy individuálních donucovacích opatření, popřípadě „bezpečnostní opatření“, což je termín používaný v některých smlouvách. Mnohdy se tyto termíny používají *promiscue*, což přispívá k pojmové konfúzi.

Terminologické, ale i obsahové problémy spojené s termínem „sankce“ v mezinárodním právu (a dalšími používanými pojmy) přitahovaly a přitahují zájem nauky mezinárodního práva, zejména zahraniční, včetně prací Komise OSN pro mezinárodní právo. Určitou pozornost věnovanou této problematice najdeme i v starší české odborné literatuře (V. David),³ nověji pak u Z. Trávníčkové⁴ či P. Stejskala.⁵

Není pochyb o tom, že opatření, ať už mají jakýkoli název, jsou za současné situace, obecně řečeno, nutnou a legitimní reakcí na ruskou agresi na Ukrajině. V situaci, kdy je Rada bezpečnosti OSN paralyzována kvůli hlasování Ruska jako jejího stálého člena a žádný stát není ochoten využít práva na kolektivní sebeobranu, se opatření mimo použití ozbrojené síly jeví jako jediné možné reakce. V tomto případě je totiž zcela zřejmá protiprávnost chování, na které státy používající „sankce“ reagují. Jsou i reakcí legální, přičemž podmínky jejich legality jsou zkoumány v tomto článku.

Pojmy jako sankce nebo protiopatření však mají v mezinárodním právu svůj vlastní význam a měly by být správně používány. Problém není ani tak s klasickými protiopatřeními (mírovými represáliemi), kterými reaguje stát poškozený mezinárodně protiprávním chováním vůči jinému státu, porušiteli daného závazku.⁶ Stejně tak nejsou obecně zpochybňovány (z hlediska právního zmocnění a legality) kolektivní donucovací opatření, sankce Rady bezpečnosti OSN.

Určitý problém je však nejen s termínem, ale i s právním obsahem (a právním zdůvodněním) jednostranných či individuálních „sankcí“, zvaných též opatření či protiopatření v obecném zájmu (též *third-party countermeasures*).⁷ Taková opatření bývají přijímána jednotlivými státy, popřípadě společně několika státy nebo regionálními organizacemi (zejména EU), avšak nikoli jako přímo poškozeným státem nebo mezinárodní organizací, ale z důvodu tvrzeného porušení společného zájmu či hodnot ze strany sankcionovaného státu nebo subjektu.

Jak známo, také v mezinárodním právu je ale rozhodující obsah určitého právního institutu, nikoli jeho označení. Povaha těchto opatření musí být posuzována na základě mezinárodního práva. Cílem tohoto příspěvku není rozebírat pouze konkrétní (a dnes velmi aktuální) případ sankcí proti Rusku kvůli jeho agresi na Ukrajině, ale posoudit v obecnější rovině právní povahu a podmínky pro použití jednostranných sankcí. Z tohoto hlediska je zásadní odpověď na následující otázky. Je obsah těchto opatření obecně

³ DAVID, V. *Sankce v mezinárodním právu*. Brno: Spisy PF UJEP, 1976.

⁴ Viz např. TRÁVNÍČKOVÁ, Z. Individuálně cílené mezinárodní sankce v rukou Soudního dvora EU. *Právník*. 2020, č. 1, s. 53–68; 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. 3–19.

⁵ Viz STEJSKAL, P. Sankce v mezinárodním právu ve světle ukrajinské krize – jak fungují, jaké jsou pro ně podmínky a jak se provádí v ČR. *Jurisprudence*. 2022, č. 5, s. 11–25.

⁶ Podle autoritativního komentáře Komise pro mezinárodní právo k Člámkům o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování (ARSIWA) se používá právě protiopatření, zatímco starší pojem represálie už je spojován pouze s válečnými represáliemi (*belligerent reprisals*). Ty však nejsou předmětem tohoto článku. Viz *YILC*. 2001, Vol. II, Part 2, s. 128, § 3.

⁷ K tomu problému viz např. ALLAND, D. Countermeasures of General Interest. *European Journal of International Law*. 2002, Vol. 13, No. 5, s. 1221–1235.

v souladu nebo v rozporu s pravidly mezinárodního práva? Kdo je oprávněn rozhodovat o zavedení (a obsahu) těchto opatření? Na základě odpovědí na tyto otázky pak bude možné formulovat určité závěry. Ty bude pak možné testovat ve světle mezinárodní judikatury tam, kde se sankcionované státy nebo subjekty pokusily tato opatření napadnout. Nejprve je však vhodné věnovat určitou pozornost historicko-teoretickému exkursu k pojetí sankcí a protiopatření v mezinárodním právu.

1. Teoretické kořeny nejednotného používání pojmů

Používání pojmů sankce, represálie, protiopatření, případně některých jejich odvozenin, prošlo poměrně zajímavým vývojem. Tento vývoj v materiální rovině souvisí s proměnou tradičního mezinárodního práva v soudobé obecné mezinárodní právo. Klíčovými momenty zde jsou zejména zákaz použití síly, což znamenalo i vyloučení ozbrojené síly k individuálnímu vynucování práva (ozbrojených represálií), přijetí Charty OSN s pravomocemi Rady bezpečnosti, vznik a uznání dalších kogentních norem mezinárodního práva (a z nich vyplývajících závazků *erga omnes*) a nárůst počtu případů a aktérů (států i mezinárodních organizací) spojených s uplatňováním ekonomických a dalších nevojenských donucovacích opatření („sankcí“) od 90. let minulého století a zvláště po roce 2000. Používání termínu sankce k ospravedlnění nejrůznějších opatření se stalo až příliš časté, což také vedlo k jejich kritice.

V rovině doktrinární byl tento vývoj reflektován ve stále četnější odborné literatuře. Zásadní roli (i když ne zcela jednoznačnou) přitom sehrávají Komise pro mezinárodní právo a její zvláštní zpravodajové při kodifikaci pravidel o odpovědnosti států, která zčásti zasahují i do oblastí přímého donucení ve formě úpravy protiopatření. Tento relativně nový pojem se díky několika rozsudkům Mezinárodního soudního dvora⁸ a kodifikační práci Komise od 80. let natolik vžil, že z velké části nahradil tradiční pojem represálie.⁹

Pojem „sankce“ se v nauce mezinárodního práva používá v různých, širších a užších významech, což nepomáhá k jeho vyjasnění. Navíc, na rozdíl od některých jiných pojmů (např. protiopatření), se termín sankce nevyskytuje v oficiálních mezinárodněprávních dokumentech. Přestože jde v případě opatření Rady bezpečnosti OSN o nejčastější (a nesporně přijímaný) význam slova „sankce“, tento výraz se nevyskytuje v Chartě OSN, kde článek 39 odkazuje na „opatření“ přijímaná v souladu s články 41 a 42.¹⁰ Obdobně nebyl výraz „sankce“ obsažen ani v Paktu Společnosti národů (1919).¹¹ Nicméně se uvádí, že opatření předvídaná v článku 16 Paktu byla často považována za sankce. Teprve článek 6 Protokolu o mírovém řešení mezinárodních sporů, přijatého Shromážděním Společnosti národů (1924) odkazuje na „sankce předvídané článkem 16 Paktu“ a článek 11 se zabývá ekonomickými a finančními sankcemi.¹²

⁸ Počínaje rozsudkem Case Concerning US Diplomatic and Consular Staff in Tehran (*U.S. v. Iran*). *ICJ Reports*. 1980, s. 3.

⁹ Viz MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům*. 7. vydání. Brno: 2020, s. 297–298.

¹⁰ Samotný čl. 41 Charty OSN také používá výraz „opatření“ (*measures*), kdežto čl. 42 hovoří o akci (*action*).

¹¹ Text Paktu viz HOBZA, A. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*. Praha, 1931, s. 16 an., zejména 34–35.

¹² Tento protokol však nikdy nevstoupil v platnost. Viz též PICCHIO FORLATI, L. *The Legal Core of International Economic Sanctions*. In: PICCHIO FORLATI, L. – SICILIANOS, L.-A. (eds). *Economic Sanctions in International Law*. Centre for Studies and Research of The Hague Academy of International Law. Leiden: Brill, 2004, s. 106.

Stejně tak dokumenty EU, které jsou základem pro uplatňování ekonomických a finančních sankcí (termín neoficiálně používaný), pracují spíše s pojmem omezující opatření (*restrictive measures*).¹³

O vágním používání termínů „sankce“ a „omezující opatření“ svědčí také česká legislativa, zejména dva relevantní předpisy, kterými jsou zákon o provádění mezinárodních sankcí¹⁴ a nově přijatý zákon o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaným v mezinárodních vztazích.¹⁵ Některým věcným (koncepčním) otázkám tohoto zákona ve vztahu ke zkoumanému tématu bude věnována pozornost níže.

Nicméně v mezinárodněprávní nauce i praxi se termín sankce používal a používá často, avšak v různých významech. Nejširší pojetí sankcí se blíží významu toho pojmu v obecné teorii práva, kde se jím rozumí veškeré právní následky porušení právních pravidel. Široké pojetí „sankcí“ je typické nejen pro H. Kelsena, pro něhož je sankce nezbytnou podmínkou existence mezinárodního práva jakožto právního řádu.¹⁶ I tak odlišný autor jako G. Scelle zastával rovněž velmi široké pojetí sankcí, a to jako všechny právní nebo faktické postupy určené k zajištění efektivity zákona nebo právního pravidla (včetně neplatnosti, náhrady škody nebo prostředků exekuce).¹⁷

K širokému pojetí sankcí se přiklání i někteří pozdější autoři.¹⁸ Rovněž definice ve slovníku mezinárodního práva redigovaném J. Salmonem připouští široké pojetí tím, že „ve státní praxi jakož i v nauce je termín ‚sankce‘ často používán k označení širokého vějíře reakcí přijatých jednostranně nebo kolektivně státy proti původci mezinárodně protiprávního chování k zajištění dodržování a výkonu práva nebo povinnosti“.¹⁹ Ve stejném slovníku se však uvádí také užší význam slova „sankce“, kde jde o „opatření donucovací povahy přijatá mezinárodní organizací proti jednomu ze svých členů nebo třetímu státu“.²⁰

Druhá z definic sankcí je vhodnější, protože odlišuje sankce *stricto sensu* od jiných typů donucovacích opatření (převážně individuální povahy) používaných v mezinárodním právu. V tomto smyslu je tento pojem většinou používán i v české nauce mezinárodního práva. To ovšem neznamená, že by se termín „sankce“ někdy nepoužíval i v dalším významu, který sice neznamená přijetí nejširší definice (tj. souhrnné označení pro všechny donucovací opatření), ale odlišuje se od kolektivních opatření (sankcí mezinárodních organizací). V tomto smyslu jde o jednostranná opatření přijímaná státy nebo některými mezinárodními organizacemi při provádění jejich zahraniční politiky proti (třetím) státům, které se dopustily (nebo údajně dopustily) porušení nějakého pravidla mezinárodního práva.²¹

Problém se „sankcemi“ v tomto významu je jejich možné překrývání, popř. ale také nesoulad s úpravou protioopatření tak, jak je kodifikovala Komise pro mezinárodní právo

¹³ Viz čl. 215 Smlouvy o fungování EU.

¹⁴ Zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů.

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

¹⁶ Viz KELSEN, H. *Principles of International Law*. New York: Rinehart, 1952, s. 22–25.

¹⁷ SCELLE, G. Le rôle et le risque des sanctions. In: MESTRE, A. – LE FUR, L. – SCELLE, G. (éd.). *Les sanctions internationales, trois opinions de juristes*. Paris: Pedone, 1936, s. 41.

¹⁸ Např. LEBEN, Ch. Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale. *Annuaire Français de Droit International*. 1982, s. 16.

¹⁹ SALMON, J. (dir.). *Dictionnaire du droit international public*. Bruxelles: Bruylant, 2001.

²⁰ Ibidem.

²¹ Viz BEAUCILLON, Ch. Sanctions internationales unilatérales et contre-mesures. *Annuaire Français de Droit International*. 2021, Vol. LXVII, s. 104.

v konečné verzi (2. čtení) článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování (ARSIWA, 2001).²²

Během desítek let práce Komise na kodifikaci odpovědnosti států díky střídání zvláštních zpravodajů vykristalizovala řada názorů na sankce a protiopatření. Tím, že Komise spojila vlastní pravidla o odpovědnosti států s otázkami jejich implementace a vynucování, věnovala v poslední části článků značnou pozornost úpravě protiopatření. Tím přispěla k vymezení a prosazení tohoto pojmu, který však spojila pouze se svépomocným vymáháním práva (přímo) poškozeným státem. Nedůslednou úpravou práva všech ostatních států přijmout donucovací opatření při porušení závazků *erga omnes* však Komise také přispěla k pojmové konfúzi. Pouhá výhrada (*without prejudice clause*) v článku 54 sice připouští, že tato kapitola (věnovaná protiopatřením) není na újmu právu každého státu, oprávněného uplatnit odpovědnost jiného státu, přijmout legální opatření. Komentář k tomu uvádí, že článek hovoří o „legálních opatřeních“ spíše než o „protiopatřeních“, aby nebyl dotčen jakýkoli příslušný postoj ohledně opatření přijatých jinými státy, než je poškozený stát, jako reakce na porušení povinností na ochranu kolektivního zájmu nebo těch, které jsou určeny mezinárodnímu společenství jako celku.²³

Přístup Komise k úpravě donucovacích opatření a používaná terminologie procházely vývojem. Druhý zvláštní zpravodaj R. Ago na konci 70. let minulého století ve své osmé zprávě prosazoval pojem „sankce“, který odlišoval od pojmu retorze. Bylo to ovšem zčásti poplatné Agově koncepci punitivních právních následků odpovědnosti států. Podle jeho výkladu je termín „sankce“ používán jako synonymum pro jednání, jehož předmětem je uložení trestu nebo zajištění plnění a které má formu porušení toho, co by za jiných okolností bylo mezinárodní subjektivní právo subjektu, proti němuž je jednání přijato.²⁴

Komise však spolu s odmítnutím punitivní koncepce právních následků správně odmítla i širší pojetí pojmu „sankce“, dala přednost pojmům protiopatření a retorze. Přitom je zřejmé, že „protiopatření“, která jsou současně uvedena jako jedna z okolností vylučujících protiprávnost,²⁵ nezahrnují opatření čistě faktické povahy (retorze), ale jsou chápány jako ekvivalent mírových (nenásilných) represálií.²⁶ Pojem „sankce“ Komise zmiňuje pouze v komentáři, a to jako kolektivní akce mezinárodních organizací, k odlišení od „protiopatření“.²⁷ Kromě toho považovala též za nutné zdůraznit, že protiopatření se musí jasně odlišit od ukončení nebo suspendování smluvních vztahů státem z důvodu závažného porušení smlouvy jiným státem ve smyslu článku 60 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (1969). Důsledky porušení závazku v rámci smluvního práva jsou zcela odlišné od otázek odpovědnosti. Naproti tomu protiopatření jakožto nezbytná a přiměřená reakce na mezinárodně protiprávní chování jsou zásadně dočasná opatření.²⁸

Protiopatření v obecném zájmu či uplatňovaná nepoškozeným státem (*third-party countermeasures*) jsou obecně chápána jako možný prostředek k implementaci odpovědnosti za porušení norem vyjadřujících zájem společenství států (závazků *erga omnes*

²² Viz Report of the ILC to the General Assembly. *YILC*. 2001, Vol. II, Part 2 (UN doc. A/56/10).

²³ *Ibidem*, s. 139, § 7.

²⁴ Viz AGO, R. Eighth report on State responsibility. *YILC*. 1979, Vol. II, Part 1, s. 39, § 79.

²⁵ *YILC*. 2001, Vol. II, Part 2, s. 128, § 2. Viz též Article 23 (*Countermeasures in respect of an internationally wrongful act*), *ibidem*, s. 75, § 3.

²⁶ *YILC*. 2001, Vol. II, Part 2, s. 128, § 3.

²⁷ *Ibidem*, § 3.

²⁸ *Ibidem*, s. 128–129, § 4.

nebo *erga omnes partes*). ILC totiž v článku 48 ARSIWA potvrdila, že státy, které nejsou (přímo) poškozeny, mají aktivní legitimaci k uplatnění odpovědnosti za porušení těchto norem.²⁹ Naproti tomu Komise ponechala bez meritorní úpravy protioopatření přijímaná v obecném zájmu jinými státy, než je (přímo) poškozený stát, a v článku 54 ARSIWA je i jinak pojmenovala, a to jako „opatření“. Tím, že Komise tato opatření neoznačila jako „protioopatření“, protože se neshodla na tom, zda jsou přípustná, ponechala jako sporný nejen obsah opatření podle článku 54, ale také prostor pro užívání alternativních pojmů, jako sankce v obecném zájmu. Především zůstalo předmětem doktrinárních diskusí, zda legální či oprávněná značí to, že obsah „opatření“ je vždy *per se* legální (jako retorze), nebo dovolený jako např. přerušení hospodářských styků podle článku 41 Charty OSN (ale bez institucionální opory v rezoluci Rady bezpečnosti), anebo pouze ospravedlněný předchozím porušením závazku *erga omnes* (tj. analogicky k úpravě „protioopatření“).

Je zajímavé, že předchozí verze tohoto ustanovení, navržená zvláštním zpravodajem J. Crawfordem a diskutovaná Komisí v roce 2000, byla mnohem propracovanější a přesnější. Zvláštní zpravodaj totiž navrhl systém protioopatření založený na rozlišení dvou situací: v první z nich je nějaký stát obětí porušení závazku *erga omnes* nebo *erga omnes partes*, kdežto v druhé není žádný stát přímo dotčen závažným porušením závazku určeného mezinárodnímu společenství jako celku.³⁰ Návrhy zvláštního zpravodaje (čl. 50A a čl. 50B) pak po diskusi daly vzniknout prozatímně přijatému textu článku 54. V první situaci by každý stát (jiný než přímo poškozený) mohl přijmout protioopatření na žádost státu poškozeného porušením v rozsahu, v jakém tento stát sám může přijmout protioopatření. Je zde zjevná inspirace analogií s podmínkami pro uplatnění kolektivní sebeobranu.³¹ V druhém případě, kdy žádný jednotlivý stát není poškozen, ale jedná se o porušení závazku určeného mezinárodnímu společenství jako celku a podstatnému pro ochranu jeho základních zájmů, bylo řešení odlišné. Zde se mířilo na závažná a systematická porušování práva národů na sebeurčení a lidských práv. V tomto případě by mohl každý stát přijmout protioopatření k zajištění zastavení porušení reparace pro oběti (návrh čl. 50B). Tato formulace pak byla v návrhu článku 54 změněna na „*v zájmu beneficiářů porušeného závazku*“.³²

I když návrh z roku 2000 představoval celkem vyvážené řešení, kvůli pochybnostem některých členů Komise a otázkám v Šestém výboru VS OSN nakonec v roce 2001 finální znění ARSIWA rezignovalo v článku 54 na meritorní řešení. Tím však Komise přispěla k pojmovým nejasnostem. I když se v komentáři odvolala na poměrně chudou praxi,³³ od roku 2001 do současnosti takových omezujících opatření či „sankcí“, jak se mnohdy nazývají, hodně přibýlo. Nejen svým nejednotným označováním, ale především právní povahou představují velkou výzvu pro dnešní teorii a praxi mezinárodního práva. Jsou výzvou v mnoha ohledech, jako substitute nefungujícího mechanismu sankcí Rady bezpečnosti OSN,³⁴ výzvou pro právo odpovědnosti států kodifikované v ARSIWA,³⁵ pro mezinárodní právo lidských práv apod.³⁶

²⁹ Viz DAWIDOWICZ, M. *Third-Party Countermeasures in International Law*. Cambridge University Press, 2017, s. 36.

³⁰ Srov. Report of the ILC, 52nd Session. *YILC*. 2000, Vol. II, Part 2, s. 59, 70–71.

³¹ Viz SICILIANOS, L.-A. Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community. In: CRAWFORD, J. – PELLET, A. – OLLESON, S. (eds). *The Law of International Responsibility*. Oxford University Press, 2010, s. 1143–1144.

³² *YILC*. 2000, Vol. II, Part 2, s. 70.

³³ *YILC*. 2001, Vol. II, Part 2, s. 137, § 3.

2. Praktické důvody a příklady různosti „sankcí“

Z praktického hlediska lze ovšem spatřovat důvody používání výrazů jako „sankce“, „omezující opatření“ (a celkově nejednotné terminologie) spíše ještě v dalších důvodech, které nejdou na vrub práci Komise pro mezinárodní právo. Jedním z důvodů je právní komplexita sankčních balíčků, přijímaných státy a EU, které často zahrnují opatření různého obsahu a různé právní povahy, a proto se vyhýbají přesné právní kvalifikaci.³⁷ Jak ukáže i tento příspěvek, jejich právní kvalifikace není vždy jednoduchá, ale na základě analýzy je možné rozlišit čistě politická opatření (retorze), omezení pokrytá smluvními výjimkami nebo jinak protiprávní opatření, která však mohou být ospravedlněna jako protiopatření.

Druhým a z pohledu pravidel odpovědnosti států a principů vlády práva na mezinárodní úrovni ještě závažnějším problémem je to, že někdy státy (popř. další aktéři) vyhlásí „sankce“, které nejsou zdůvodněné porušením konkrétních mezinárodních závazků sankcionovaného subjektu, ale obecnými, spíše politickými důvody, jako nedodržování lidských práv, porušování zásad právního státu či demokracie v dané zemi apod.³⁸ To je však nebezpečný trend v mezinárodních vztazích, který staví některé (k tomu mocensky způsobilé) aktéry do pozice, kdy jednostranně vykládají a vynucují to, co považují za mezinárodní právo, bez ohledu na existující pravidla odpovědnosti států a na ně navazující úpravu a limity protiopatření. To je také důvodem kritiky.³⁹

Pro účely tohoto článku a lepší rozlišení lze uvést tři příklady z řady mezinárodních „sankcí“ z období po roce 2010, na nichž lze ukázat jejich velikou různorodost, nejen terminologickou, ale především faktickou a právní. Pro lepší ilustraci problému jsou zvoleny příklady z různých částí světa, s různými aktéry, již z poměrně rozmanitých důvodů přijímali sankční opatření proti různorodým subjektům.

Prvním příkladem jsou opatření, která zavedly Saúdská Arábie, Spojené arabské emiráty, Bahrain a Egypt proti Kataru kvůli jeho údajné podpoře teroristických a extremistických skupin (především Muslimského bratrstva a Hamasu), jež by mohla destabilizovat celý region. Vzhledem k tomu, že Katar se proti některým sankčním opatřením bránil žalobami před Mezinárodním soudním dvorem a Orgánem pro řešení sporů Světové obchodní organizace (WTO), lze ukázat na některé mezinárodněprávní argumenty a povahu napadených opatření.⁴⁰ V tomto případě původci sankcí tvrdili, že došlo k porušení jejich práv, že Katar podporou teroristických aktivit se pokusil zasahovat do jejich vnitřních záležitostí. Ve sporu před panelem WTO se Saúdská Arábie obhajovala tím, že přijatá opatření byla nezbytná k ochraně jejich občanů, území a vlády před Katarem podporovaným

³⁴ Viz THOUVENIN, J.-M. Articulating UN sanctions with unilateral restrictive measures. In: BEAUCILLON, Ch. (ed.). *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Edward Elgar Publishing, 2021, s. 149.

³⁵ Viz HOFER, A. Unilateral sanctions as a challenge to the law of state responsibility. In: BEAUCILLON, Ch. (ed.). *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, s. 186–203.

³⁶ Viz PREZAS, I. From targeted states to affected populations: exploring accountability for the negative impact of comprehensive unilateral sanctions to human rights. In: BEAUCILLON, Ch. (ed.). *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, s. 385–404.

³⁷ Viz BEAUCILLON, Ch. *Sanctions internationales unilatérales et contre-mesures*, s. 110–111.

³⁸ Viz ibidem, s. 111.

³⁹ Např. ŠTURMA, P. Nesnesitelná lehkost sankcí? Zamyšlení nad aktuálním problémem z pohledu mezinárodního práva. In: ŠPAČEK, M. (ed.). *Mezinárodní právo jako strážce světového pořádku: Vynutitelnost mezinárodního práva v 21. století*. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre mezinárodné právo při SAV, 2014, s. 57–58.

⁴⁰ Viz HOFER, A. *Unilateral sanctions as a challenge to the law of state responsibility*, s. 192–193.

terrorismem.⁴¹ Jeho chování údajně porušovalo Rijádskou dohodu Rady pro spolupráci v Zálivu (2013), její implementační mechanismus a tzv. Komplexní dohodu (2014). I když není zcela jasné, zda všechny tyto dokumenty představují právně závazné smlouvy, nebo jen politická ujednání, sankcionující státy je považovaly za závazné dohody.⁴²

Ve sporu, který se dostal před MSD,⁴³ sankcionující státy obhajovaly omezení letecké dopravy jako protiopatření, která směřovala k donucení Kataru, aby dodržel Rijádské dohody, zásadu nezasahování do vnitřních věcí a rezoluce Rady bezpečnosti.⁴⁴ Jinak řečeno, tyto státy připouštěly, že uvalená omezení porušují právo (Chicagskou úmluvu), ale tvrdily, že jejich protiprávnost byla vyloučena z důvodu předchozího protiprávního chování Kataru. MSD se však nezabýval případem meritorně, ale odmítl odvolání proti rozhodnutí Rady ICAO (která vyhověla Kataru) z formálních důvodů, protože neuznal žádnou z námitek proti pravomoci Rady ICAO, ani to, že by řízení před ICAO bylo v rozporu s požadavky na řádný proces.

Druhým, velmi odlišným příkladem „sankcí“ jsou opatření USA proti Venezuele, protože jde o situaci, kdy není žádný stát poškozený předchozím protiprávním chováním sankcionovaného státu. Poškozenými jsou samotní občané Venezuely. Opatření zavedená proti Venezuele byla zdůvodňována zejména jako reakce na závažná porušování lidských práv (použití síly proti protivládním protestantům, svévolné zatýkání a porušování svobody projevu) vládou prezidenta Madura, na protíústavní a nedemokratické do Národního shromáždění a zneužívání státního majetku.⁴⁵

Z pohledu možného mezinárodněprávního odůvodnění je zásadním argumentem porušování lidských práv, které bylo i konstatováno mezinárodními orgány.⁴⁶ Klíčovým dokumentem je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1966), který je pro Venezuelu závazný od roku 1978. V případě porušování tam obsažených práv by mohly reagující státy (uplatňující sankce) argumentovat snahou o vynucování závazků *erga omnes partes*.⁴⁷ Není ovšem jasné, jak by bylo toto zdůvodnění úspěšné. Stojí také za povšimnutí, že Venezuela napadla americké sankce před WTO z důvodu jejich nesouladu s GATT a GATS a požádala o vytvoření panelu.⁴⁸ V řízení před panelem WTO by se ovšem neposuzovaly lidskoprávní závazky, ale soulad amerických opatření omezujících obchod s pravidly GATT a GATS.

Jinak je tomu ovšem s dovozením případné individuální trestní odpovědnosti za zločiny proti lidskosti před Mezinárodním trestním soudem, které je dosud v počáteční fázi. Na základě podnětu skupiny latinskoamerických států, smluvních stran Římského sta-

⁴¹ WTO. *Saudi Arabia – Measure concerning the Protection of Intellectual Property Rights – Report of the Panel*. (16. 6. 2020). WT/DS567/R, § 7.233.

⁴² Viz HOFER, A. *Unilateral sanctions as a challenge to the law of state responsibility*, s. 193.

⁴³ Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council under Article 84 of the Convention on International Civil Aviation (*Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and United Arab Emirates v. Qatar*). ICJ Reports. 2020, s. 81.

⁴⁴ Ibidem, *Memorial of the Kingdom of Bahrain, the Arab Republic of Egypt, Saudi Arabia and United Arab Emirates v. Qatar*. 27 December 2018. Dostupné z: <www.icj-cij.org/files/case-related/173/173-20181227-WRI-01-00-EN.pdf>.

⁴⁵ Viz např. US. Executive Order 13661 (16 March 2014); Executive Order 13835 (21 May 2018). Srov. též HOFER, A. *Unilateral sanctions as a challenge to the law of state responsibility*, s. 194.

⁴⁶ Viz OHCHR. Human rights violations and abuses in the context of protests in the Bolivarian Republic of Venezuela from 1 April to 31 July 2017 Dostupné z: <www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/HCHRreportVenezuela_1April-31July2017_EN.pdf>.

⁴⁷ Viz DAWIDOWICZ, M. *Third-Party Countermeasures in International Law*, s. 264.

⁴⁸ WTO. *United States – Measures Relating to Trade in Good and Services – Request for consultations by Venezuela* (28 Dec. 2018) WT/DS574/1 a WT/DS574/Rev.1 (16 March 2021).

tutu, probíhalo od roku 2018 předběžné prověřování situace ve Venezuele. Poté dal 1. 11. 2022 prokurátor MTS žádost přípravnému senátu k obnově vyšetřování, i když vláda Venezuely žádala s ohledem na národní vyšetřování a princip komplementarity ukončení vyšetřování před MTS.⁴⁹

Posledním, ale zdaleka nejdůležitějším a nejaktuálnějším příkladem jsou sankce proti Rusku. Je známo, že Evropská unie přijala omezující opatření vůči Rusku a Bělorusku navazující na rozšiřující a omezující opatření původně zavedená v březnu 2014 v reakci na nezákonnou anexi Krymu a Sevastopolu Ruskem. Tato opatření přijatá na základě článku 29 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a článku 215 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) zahrnují odvětvová opatření a individuální opatření ve formě zmrazení aktiv a omezení vstupu, jakož i doložky proti obcházení, které zakazují vědomou a úmyslnou účast na činnostech, jejichž cílem je tato opatření obejít, a další povinnosti, zejména podávat zprávy o krocích přijatých k provádění omezujících opatření Unie.

EU zatím (od 28. 2. 2022) přijala a státy provádějí devět, respektive deset balíčků sankcí v reakci na ruskou vojenskou agresi proti Ukrajině.⁵⁰ Zahrnují 1) diplomatická opatření, 2) ekonomické sankce různého druhu, 3) individuální omezující opatření (finanční, cestovní), 4) omezení pro média a 5) zákazy vstupu letadel a lodí do vzdušného prostoru nebo přístavů členských států. Podobná opatření přijaly i další státy, většinou členové NATO a někteří další spojenci (např. Austrálie, Nový Zéland, Japonsko). Co je pro ně společné, je reakce států, které nejsou přímo poškozené, ale reagují na porušení závazků *erga omnes*, mezi něž nesporně patří závazky z kognitivních norem, jako je zákaz agrese.

Právě omezující opatření proti Rusku jsou svojí komplexností modelovým případem pro analýzu přijatých opatření z hlediska jejich povahy na základě mezinárodního práva.

3. Aktéři rozhodující o „sankcích“

Při právní kvalifikaci donucovacích opatření jsou rozhodující zejména dvě kritéria, a to aktéři a obsah takových opatření. Prvním kritériem je to, kdo je jejich původcem. Základní rozdíl spočívá v tom, že donucovací opatření (též „sankce“) mohou být uplatňována individuálně, decentralizovaně, tj. jednotlivými státy, anebo centralizovaně, tj. mezinárodními organizacemi. Význam toho, kdo rozhoduje o zavedení opatření (*centre d'impulsion*), pro kvalifikaci typu donucovacích opatření je ustáleně zdůrazňován v odborné literatuře.⁵¹ V literatuře se pak termín sankce zpravidla používá pro opatření mezinárodních organizací.⁵²

⁴⁹ Viz *Prosecution request to resume the investigation into the situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I pursuant to article 18(2)*, situation no. ICC-02/18-18.

⁵⁰ Konsolidované seznamy omezujících opatření, viz nařízení Rady EU 2014/833/SZBP z 31. 7. 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnosti Ruska destabilizující situaci na Ukrajině; konsolidované znění viz Eur-Lex Dokument 02014R0833-20221204; a rozhodnutí Rady EU 2014/512/SZBP z 31. 7. 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnosti Ruska destabilizující situaci na Ukrajině; konsolidované znění viz Eur-Lex Dokument 02014D0512-20221204, dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1185>. Nejnovější opatření, která ještě nejsou zahrnuta v konsolidovaném znění.

⁵¹ Viz COMBACAU, J. *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non militaire*. Paris: Pedone, 1974, s. 28–34; SICILIANOS, L.-A. *Les réactions décentralisées à l'illicite, des contre-mesures à la légitime défense*. Paris: LGDJ, 1990, s. 3; BEAUCILLON, Ch. *Sanctions internationales unilatérales et contre-mesures*, s. 103.

⁵² MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům*, s. 304; THOUVENIN, J.-M. *Articulating UN sanctions with unilateral restrictive measures*, s. 150.

V případě sankcí mezinárodních organizací lze rozlišovat dva typy. Nejznámější a nejsilnější typ sankcí představují opatření uplatňovaná nebo povolovaná (autorizace) Radou bezpečnosti OSN podle kapitoly VII Charty OSN. Jsou určena k ochraně mezinárodního míru a bezpečnosti a mohou směřovat vůči jakémukoli státu a v posledních dekádách i proti nestátním aktérům. Vzhledem k článku 103 Charty mají závazky členských států podle této Charty, včetně závazných rezolucí Rady bezpečnosti, přednost před jejich závazky podle jakékoli jiné mezinárodní dohody. V případě agrese na Ukrajině jsou však tyto sankce zablokované vzhledem k zásadě jednomyslnosti (tzv. veto) stálých členů Rady bezpečnosti, konkrétně Ruska.

Druhým typem jsou tzv. institucionální sankce mezinárodních organizací, které směřují dovnitř organizace, vůči členským státům, a mají za cíl zajistit dodržování pravidel této organizace. Jejich obsahem může být typicky omezení hlasovacích práv členského státu v orgánech organizace, nebo dokonce vyloučení státu z mezinárodní organizace. Příkladem je vyloučení Ruské federace z Rady Evropy.⁵³

Naproti tomu tzv. ekonomické a finanční sankce EU proti Rusku a některým osobám a institucím spojeným s vládnoucím režimem Ruska neodpovídají ani jednomu z výše uvedených typů. EU jako mezinárodní organizace zvláštní povahy (regionální ekonomická integrace) je totiž schopna přijímat sankce ve smyslu institucionálních sankcí vůči svým členům. Kromě toho může EU v rámci svých pravomocí přijímat odvozenou, sekundární legislativu (nařízení) k provádění sankcí uložených závaznou rezolucí Rady bezpečnosti OSN. Nejsme však v žádné z těchto situací. Z hlediska obecného mezinárodního práva nemá EU více pravomocí než její členské státy k přijímání protiopatření proti třetímu státu.

V důsledku toho se taková opatření řídí pravidly obecného mezinárodního práva, zejména pravidly o odpovědnosti státu a protiopatřeních, ať už jsou přijata jednotlivými státy nebo společně. Na otázku, zda jsou nejen legitimní, ale i legální, je tedy třeba odpovědět na základě mezinárodního práva. Přitom je nezbytné vzít v úvahu všechna aplikovatelná pravidla mezinárodního práva, a to jak smluvní, tak obyčejová. V některých případech může být legalita opatření vyřešena na základě výkladu a aplikace speciálních smluvních ustanovení, pokud jsou „sankční“ opatření pokryta doložkou o bezpečnostních výjimkách či podobnými klauzulemi (tedy v rovině primárních pravidel mezinárodního práva). Jindy mohou být omezující opatření ospravedlněna na základě sekundárních pravidel (o odpovědnosti státu a protiopatřeních).

4. Obsah a právní povaha donucovacích opatření z hlediska mezinárodního práva

4.1 Opatření nezakázaná mezinárodním právem

Z pohledu mezinárodního práva mají opatření, která byla nebo mají být přijata členskými státy EU, různou povahu v závislosti na jejich obsahu. Jednoduchá odpověď z hlediska mezinárodního práva je v případě diplomatických opatření. Lze je obecně považovat za retorze, což znamená, že jsou ve své podstatě legální. Stát totiž může prohlásit jednoho nebo více diplomatů cizího státu za *persona non grata*, odvolat vlastního velvyslance

⁵³ Dne 16. 3. 2022 Výbor ministrů Rady Evropy rozhodl v souladu s čl. 8 Statutu Rady Evropy o ukončení členství Ruské federace v Radě Evropy. Viz dokument CM/Res(2022)2.

nebo přijmout podobná opatření (např. ztížené vydávání víz). Jejich cílem je nátlak na druhý stát, ale nejsou v rozporu s žádným pravidlem mezinárodního práva. Stejnou povahu legálních opatření (retorze) mohou mít i některá ekonomická opatření, pokud jsou omezena na dobrovolnou pomoc nebo na dosud poskytované zacházení se státem, jeho příslušníky nebo zbožím z něj pocházejícím, kteréžto zacházení není podle platných smluv povinné.

Poněkud odlišnou, ale stále legální reakci představuje většina ekonomických sankcí, tedy opatření jako embargo nebo omezení dovozu a tranzitu určitého zboží (jako jsou ropné produkty) z Ruska. Jsou legální v rozsahu, ve kterém se na ně vztahuje zvláštní výjimka (ustanovení o ochranných nebo nevyločených opatřeních) v platných mezinárodních smlouvách, jejichž smluvními stranami jsou EU a/nebo její členské státy a Ruská federace. Klasickým příkladem takového odůvodnění embargu nebo podobných opatření ovlivňujících volný obchod je článek XXI GATT 1994 (o bezpečnostních výjimkách). Podle tohoto ustanovení odst. b) bod iii) nic v této dohodě nelze „vykládat [...] tak, aby bránilo kterékoli smluvní straně podniknout jakékoli kroky, které považuje za nezbytné pro ochranu svých základních bezpečnostních zájmů, [...] přijaté v době války nebo jiné mimořádné situace v mezinárodních vztazích“.⁵⁴

Známý článek XXI GATT však není jediným použitelným ustanovením. Podobně tomu je v Dohodě o partnerství a spolupráci mezi EU a Ruskou federací (1997), která zahrnuje výjimku zaleženou na „základních bezpečnostních zájmech“ (*essential security interests*).⁵⁵

Stejný závěr se může *mutatis mutandis* vztahovat na omezující opatření týkající se zahraničních investorů, pokud dvoustranné dohody o ochraně investic (BITs) mezi Ruskem a jednotlivými státy (včetně členů EU) obsahují doložky o ochraně základních bezpečnostních zájmů nebo o „nevyločených opatřeních“ (*non-precluded measures*). Je skutečností, že tyto doložky obsahují nově sjednávané smlouvy mezi EU a jejich členskými státy na straně jedné a třetími zeměmi na straně druhé, ať už jde o dohody o volném obchodu (FTA) s investiční kapitolou nebo o dohody o ochraně investic. Většina starších BITs však takové doložky neobsahují, což je i případ BIT mezi Českou republikou a Ruskou federací (1994).⁵⁶

Z pohledu mezinárodněprávní povahy jde o jiný typ opatření než retorze (viz výše), nebo protiopatření normovaná sekundárními pravidly mezinárodního práva (viz níže), protože odchýlení se (suspendování) od smluvních závazků je předem za určitých podmínek dovolené speciální klauzulí v dané smlouvě. Někteří autoři v této souvislosti hovoří o „kontraktualizaci“ sankčních opatření.⁵⁷

Ve skutečnosti nejde o protiopatření ani „sankce“ *stricto sensu*, protože tato opatření nejsou založená na sekundárních pravidlech obecného mezinárodního práva (o odpovědnosti a přímém donucení), ale řídí se speciálními ustanoveními smlouvy (primární pravidla). Pokud stát nebo mezinárodní organizace uplatňující restriktivní opatření

⁵⁴ Text viz sdělení MZV č. 191/1995 Sb.

⁵⁵ Čl. 99 Dohody: „Tato dohoda nebrání straně, aby přijala opatření,

1. která pokládá za nezbytná pro ochranu svých podstatných bezpečnostních zájmů, [...]

2. která považuje za nezbytná pro dodržování svých mezinárodních povinností a závazků nebo samostatných opatření přijatých v souladu s takovými obecně přijatými mezinárodními povinnostmi a závazky ohledně kontroly zboží a technologií dvojího užití.“ (viz OJ L 327, 28.11.1997, s. 3–69, zvláštní vydání v českém jazyce Kapitola 11 Svazek 26 s. 356–357).

⁵⁶ Text viz sdělení MZV č. 201/1996 Sb.

⁵⁷ ALLAND, D. Les „sanctions“ internationales entre nouveautés et classicisme, s. 97–98.

postupuje v mezích dané (bezpečnostní) výjimky, zůstává v rámci mezinárodního práva (tj. legální). Proto nepotřebuje své chování ospravedlnit dovoláním se obecného režimu protiopatření. Jedná se zároveň o zvláštní úpravu (*lex specialis*), která se liší od obvyčejových norem kodifikovaných v článku 60 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Tyto speciální doložky totiž státu, který namítá porušení smlouvy druhou stranou, umožňují, namísto dovolání se ukončení smlouvy, přijetí určitých opatření, kterými chrání své zájmy a/nebo působí na druhou stranu, aby se vrátila k plnění svých závazků.

4.2 Opatření vyžadující ospravedlnění jako reakce na předchozí porušení

Dostáváme se však k další kategorii opatření, která zahrnuje individuální nebo cílená omezující opatření. Tato opatření přijatá vůči některým institucím Ruské federace a mnoha fyzickým či právnickým osobám její státní příslušnosti zahrnují širokou škálu omezení, od zmrazení (případně i zabavení) majetku, zákazu cestování až po odepření přístupu ruským letadlům nebo plavidla do vzdušného prostoru nebo přístavů členských států EU. Taková opatření musí být uplatňována nejen v souladu s vnitrostátním právem členských států, ale také v souladu s mezinárodním právem.

Velmi složitá je problematika jednotlivých finančních opatření. Je dobře známo, že zařazení osob na seznam a finanční restriktivní opatření (a tím spíše zabavení nebo konfiskace majetku) mohou být pod soudní kontrolou soudů a tribunálů členských států a Soudního dvora EU. Je však možné připustit, že na zmrazení majetku se může vztahovat třetí pravidlo článku 1 Protokolu č. 1 (1952) k Evropské úmluvě o lidských právech, upravující kontrolu nakládání s majetkem v souladu s obecným zájmem.⁵⁸ Toto pravidlo představuje smluvní výjimku z ochrany vlastnického práva, aby stát mohl vybírat daně a poplatky, nebo ukládat různá omezení pro dispozici s majetkem, případně majetkové sankce. Tím se zčásti podobá bezpečnostním klauzulím podle předchozí sekce.

Zdá se, že odlišná situace nastává v případě zabavení, protože toto opatření by mělo být vnímáno spíše jako zbavení majetku (vyvlastnění), které je možné jen na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu.

Klíčovou otázkou v tomto příspěvku je možné ospravedlnění takových opatření podle mezinárodního práva. Jednoduše řečeno, pokud opatření nejsou sama o sobě legální (jako retorze) nebo se na ně nevztahuje výjimka v platné smlouvě, mohou být zdůvodněna pouze jako protiopatření podle obecného mezinárodního práva.

Z tohoto pohledu je užitečné odkázat na kodifikaci obvyčejových pravidel v člancích ILC o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování (2001), protože tyto články zahrnují nejen pravidla týkající se dovolávání se mezinárodní odpovědnosti v člancích 42 a 48 (jinými slovy, který stát nebo státy mohou mít právní zájem dovolávat se odpovědnosti protiprávně jednajícího státu), ale také některá pravidla o protiopatřeních, která stanoví jak hmotněprávní, tak procesní podmínky jejich legality. I když úprava v ARSIWA není dokonalá, pokud jde o problematiku protiopatření, přesto je třeba z ní vycházet, protože v současném obecném mezinárodním právu neexistuje jiná regulace individuálních

⁵⁸ Článek 1: „Každá fyzická nebo právní osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

Předchozí ustanovení nebrání státu přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“ (text EÚLP vyhl. pod č. 209/1992 Sb.).

donucovacích opatření.⁵⁹ Zejména chybí jakákoli pozitivně právní úprava tzv. jednostranných sankcí v obecném zájmu.

Nejprve se zaměříme na méně problematický aspekt, což je aktivní legitimace k dovolání se odpovědnosti státu. Článek 48 ARSIWA (Dovolání se odpovědnosti jiným než poškozeným státem) je v současné situaci jednoznačně relevantní. Stanoví, že „[k]aždý stát jiný než poškozený je oprávněn dovolávat se odpovědnosti jiného státu v souladu s odstavcem 2, pokud: [...] b) porušená povinnost je určena mezinárodnímu společenství států jako celku“.⁶⁰ To je zjevně případ porušení kogentních norem obecného mezinárodního práva, jako je zákaz agrese. Z těchto norem vyplývají povinnosti *erga omnes*. Není pochyb o tom, že všechny státy, včetně všech členů EU, jsou oprávněny dovolávat se odpovědnosti agresora a požadovat jak zastavení pokračujícího porušování, tak nápravu přímo poškozeného státu.

Závěr, že i jiné než poškozené státy mají právní zájem v případě porušení povinností *erga omnes* nebo *erga omnes partes*, podpořily i některé rozsudky Mezinárodního soudního dvora, konkrétně *Barcelona Traction* (1970)⁶¹ nebo Otázky týkající se povinnosti stíhat nebo vydat (*Belgie v. Senegal*) z roku 2012.⁶²

Další otázkou však je, zda a za jakých podmínek mají tyto státy také právo přijmout protiopatření třetích stran (nepoškozených) k vymáhání závazků, zejména povinnosti zastavení mezinárodně protiprávního chování. Některé rozsudky MSD, jmenovitě *Nikaragua v. Spojené státy* (1986),⁶³ a článek 54 ARSIWA vyžadují spíše opatrný přístup.

Článek 54 stanoví, že kapitola o protiopatřeních se nedotýká práva kteréhokoli státu, oprávněného podle článku 48, odstavec 1, dovolávat se odpovědnosti jiného státu, přijmout legální opatření proti odpovědnému státu k zajištění zastavení porušování a náhrady škody v zájmu poškozeného státu nebo beneficiářů porušené povinnosti.⁶⁴ Jak uvádí ILC ve svém komentáři (odst. 6), současný stav mezinárodního práva o protiopatřeních přijatých v obecném nebo kolektivním zájmu je nejistý. Státní praxe je řídká a zahrnuje omezený počet států. Komise použila proto výhradu (*without prejudice clause*), která ponechává řešení věci na dalším vývoji mezinárodního práva.⁶⁵

Zdá se, že formulace „legální opatření“ jasně zahrnuje opatření typu retorce (legální *per se*) a opatření založená na konkrétních smluvních (ochranných) doložkách. Co není už tak jasné, jsou další, klasická protiopatření třetích stran. Na jednu stranu lze připustit, že praxe států se od roku 2001 vyvíjela a stále vyvíjí, i když jednotlivé případy donucovacích opatření a jejich zdůvodnění se různí. V současnosti máme více příkladů státní praxe, než je uvedeno v komentáři ILC. Na druhou stranu je třeba uznat, že většinou se na těchto opatřeních v obecném nebo kolektivním zájmu podílely západní země (ale nejen ony),

⁵⁹ Viz HOFER, A. *Unilateral sanctions as a challenge to the law of state responsibility*, s. 186.

⁶⁰ Report of the ILC to the General Assembly. *YILC*. 2001, Vol. II, Part 2 (UN doc. A/56/10), s. 126.

⁶¹ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*. *ICJ Report*. 1970, s. 32, § 33.

⁶² Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (*Belgium v. Senegal*). *ICJ Reports*. 2012, s. 32, § 69.

⁶³ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. USA*), Merits, Judgment. *ICJ Reports*. 1986, s. 110–111, § 210–211.

⁶⁴ *YILC*. 2001, Vol. II, Part 2, s. 137: Article 54 (Measures taken by States other than an injured State): “This chapter does not prejudice the right of any State, entitled under article 48, paragraph 1, to invoke the responsibility of another State, to take lawful measures against that State to ensure cessation of the breach and reparation in the interest of the injured State or of the beneficiaries of the obligation breached.”

⁶⁵ *Ibidem*, s. 137–139.

kdežto jiné státy se k nim stavějí odmítavě nebo skepticky.⁶⁶ Samozřejmě je možné diskutovat také o roli mlčení států při utváření nových obyčejových pravidel mezinárodního práva, ale to by byl námět na jiný článek.⁶⁷

I když tato otázka zůstává otevřená, stále existují určitá pravidla, která se vztahují na protiopatření, a proto je třeba je respektovat. Podle článku 49 ARSIWA musí být přijata protiopatření takovým způsobem, aby bylo možné obnovit plnění příslušných povinností. Dále jsou zde některé důležité základní podmínky legality protiopatření (článek 50). Kromě klasického požadavku přiměřenosti (článek 51) se protiopatření nedotkne povinnosti zdržet se hrozeb nebo použití síly, závazků k ochraně základních lidských práv, závazků humanitárního charakteru zakazujících represálie a dalších závazků podle kogentních norem obecného mezinárodního práva. Kromě toho státy, které přijímají protiopatření, nejsou zproštěny svých závazků v rámci jakéhokoli použitelného postupu pro řešení sporů a závazků respektovat nedotknutelnost diplomatických zástupců a diplomatických prostor.

Procesní podmínky se týkají použití protiopatření (čl. 52) a ukončení protiopatření (čl. 53). Před přijetím protiopatření státy vyzvou odpovědný stát, aby splnil své závazky, a oznámí odpovědnému státu každé rozhodnutí přijmout protiopatření a nabídnou jednání s tímto státem. A konečně, protiopatření musí být ukončeno, jakmile odpovědný stát splní své závazky ve vztahu k mezinárodně protiprávnímu jednání (jako je zastavení trvajících protiprávního chování).

Pro úplnost je třeba dodat, že obdobná úprava pro dovolání se mezinárodní odpovědnosti a uplatnění protiopatření jako v ARSIWA je obsažena také v návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací (DARIO, 2009).⁶⁸ Podmínky a limity pro použití protiopatření jsou shodné, což platí i pro článek 56 DARIO, který obdobně jako článek 54 ARSIWA obsahuje výhradu práva jiného státu nebo jiné než poškozené mezinárodní organizace přijmout legální opatření proti odpovědné mezinárodní organizaci.⁶⁹

Co však citelně chybí jak v ARSIWA, tak v DARIO, to je úprava aktivní legitimace mezinárodní organizace pro dovolání se mezinárodní odpovědnosti (popř. též protiopatření) vůči jinému než členskému státu. Vzhledem k principu odvozené a speciální subjektivity mezinárodních organizací je vhodné vycházet analogicky z úpravy v ARSIWA, avšak s tím, že článek 48 ARSIWA je nutno vykládat ve světle článku 48 DARIO restriktivně tak, že se uplatní pouze tam, kde zájem mezinárodního společenství na dodržování porušeného závazku patří mezi funkce mezinárodní organizace, která se dovolává odpovědnosti.⁷⁰

⁶⁶ Srov. např. STRYDOM, H. South Africa's position and practice with regard to unilateral and extraterritorial coercive sanctions. In: BEAUCILLON, Ch. (ed.). *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, s. 37 an.; CAI, C. China's position and practice concerning unilateral sanctions. In: BEAUCILLON, Ch. (ed.). *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, s. 70 an.; TIMOFEEV, I. N. Unilateral and extraterritorial sanctions policy: the Russian dimension. In: BEAUCILLON, Ch. (ed.). *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, s. 90 an.

⁶⁷ Viz QUANE, H. Silence in International Law. *British Yearbook of International Law*. 2014, Vol. 84, s. 240–270; LEWIS, D. A. – MODIRZADEH, N. K. – BLUM, G. Silence and the Use of Force in International Law. *EJIL Talk!* 18 July 2019.

⁶⁸ Report of the ILC to the General Assembly. *YILC*. 2009, Vol. II, Part 2, s. 19 an.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 70.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 64: Art. 48 (3): "An international organization other than an injured international organization is entitled to invoke the responsibility of another international organization in accordance with paragraph 4 if the obligation breached is owed to the international community as a whole and safeguarding the interest of the international community underlying the obligation breached is included among the functions of the international organization invoking responsibility."

5. Exkurs: český zákon o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaným v mezinárodních vztazích

Pro uplatňování jakýchkoli protiopatření, tedy ať klasických ze strany poškozeného státu, tak v opatření kolektivních či v obecném zájmu, platí, že jde o decentralizovaná, svépomocná opatření, která každý stát přijímá na své vlastní riziko. Jinak řečeno, je na něm, aby si posoudil, zda jsou splněny podmínky legality, tedy vyloučena protiprávnost jeho opatření, kterým reaguje na porušení mezinárodního práva.

Není proto příliš překvapivé, že mnoho států (zejména malých a středních) sahá k protiopatřením spíše výjimečně. Je totiž jiná situace, když stát přejímá a provádí mezinárodní sankce, které uvalila Rada bezpečnosti OSN, popř. když členský stát EU provádí nařízení Rady EU, která rozhodla o zavedení omezujících opatření („sankcích“). I když z pohledu obecného mezinárodního práva jde o rozdílná opatření, pro Českou republiku jako členský stát OSN i EU jde v obou případech o plnění platných mezinárodních závazků. Členský stát vychází z předpokladu legality aktů, které má provádět, právní zhodnocení bylo (nebo mělo být) provedeno orgánem, který je přijal. Obecně (až na zcela výjimečné situace) není ani členský stát oprávněn přezkoumávat tyto mezinárodní akty. Řízení o jejich neplatnosti a případné odpovědnosti za škodu by se přesunulo na mezinárodní soudy.

Vnitrostátní právo samozřejmě hraje určitou roli při provádění a zavádění mezinárodních sankcí. To proto, že v demokratickém právním státě lze ukládat povinnosti subjektům pouze na základě zákona. Týká se to nejen tzv. cílených sankcí, tj. omezujících opatření zasahujících přímo fyzické nebo právnické osoby uvedené na sankčních seznamech, ale také klasické, plošné sankce (např. obchodní embargo vůči jinému státu), protože i zde se provádění takových opatření dotýká soukromých osob.

V právním řádu ČR až do začátku roku 2013 byla zákonná úprava pouze pro provádění sankcí přijatých OSN nebo EU.⁷¹ Naproti tomu neexistoval žádný zákonný podklad pro uložení jiných opatření nebo opatření směřujících proti jiným subjektům, které nebyly na sankčních seznamech Rady bezpečnosti OSN nebo EU. Změnu přinesl až nový zákon o omezujících opatřeních z 1. 12. 2022.⁷² Podle § 1 tento zákon stanoví „s ohledem na zájem České republiky na zachování a obnově mezinárodního míru a bezpečnosti, boj proti terorismu, dodržování mezinárodního práva, ochraně lidských práv a svobod a podpoře demokracie a právního státu“ určitá procesní pravidla. Upravuje postup předkládání návrhů na zařazení subjektů na sankční seznam podle příslušného předpisu EU; postup pro zápis subjektů na vnitrostátní sankční seznam; a pravidla přijímání vnitrostátních omezujících opatření vůči některým subjektům za jednání postižitelné podle předpisu EU.

Je zřejmé, že nový český zákon o omezujících opatřeních je obdobou tzv. Magnitského zákona, přijatého v USA v prosinci 2012, který uvaluje finanční a vízové sankce na ruské představitelky odpovědné za porušování lidských práv.⁷³ Obdobné zákony přijaly i některé další státy, jako Kanada nebo Spojené království. Podobná úprava byla později přijata také

⁷¹ Zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů.

⁷² Zákon č. 1/2023 Sb., o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaným v mezinárodních vztazích (sankční zákon).

⁷³ Oficiální název: *Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012*. Public Law 112–208 – Dec. 14, 2012.

Evropskou unií. Na základě usnesení Evropského parlamentu z 13. 9. 2017⁷⁴ došlo o tři roky později k přijetí nařízení Rady 2020/1998.⁷⁵

V případě českého zákona je ale zřejmé, že nejde o plnohodnotnou obdobu tzv. Magnitského zákona, protože primárním cílem ČR není zařazovat subjekty na národní sankční seznam, ale hlavně navrhopvat zařazení na sankční seznam EU. Ministerstvo zahraničních věcí shromažďuje podklady a předkládá vládě návrh na zařazení subjektu na sankční seznam EU, popřípadě na vyřazení nebo změnu zařazení nebo na zápis (odstranění, zrušení nebo změnu zápisu) na vnitrostátní sankční režim. Získá-li ministerstvo informaci o tom, že se subjekt, který dosud nebyl zařazen nebo navržen k zařazení na sankční seznam EU, dopustil postižitelného jednání, a je-li to v zahraničněpolitickém nebo bezpečnostním zájmu ČR, předloží vládě návrh na zařazení takového subjektu na sankční seznam EU (§ 3). Ministerstvo navrhuje a vláda rozhoduje o zařazení na sankční seznam EU. Zařazení na vnitrostátní seznam je subsidiární, může být o něm rozhodnuto, pokud nedošlo k zařazení subjektu na sankční seznam EU do jednoho měsíce od podání návrhu nebo hrozí-li kvůli prodlevě zmaření účelu, pro který má být subjekt zařazen na seznam EU, anebo pokud se s ohledem na zájem ČR jeví účelné uplatnit vůči subjektu zařazenému na seznam EU další omezující opatření, která vůči němu nejsou uplatňována podle příslušného předpisu EU (§ 4). Před podáním návrhu jej MZV projedná s Ministerstvem vnitra, Ministerstvem spravedlnosti, Ministerstvem průmyslu a obchodu, Ministerstvem obrany, Finančně analytickým úřadem, Policií ČR a zpravodajskými službami, popř. i s dalšími ústředními správními úřady a orgány moci výkonné. O návrhu pak rozhodne vláda (§ 5), která zohlední možný dopad rozhodnutí na zahraničněpolitický nebo bezpečnostní zájem ČR, plnění závazků plynoucích z členství v EU, ekonomickou bezpečnost, případně další skutečnosti důležité z hlediska bezpečnosti ČR a vnitřního pořádku. Ač v zákoně není výslovně zmíněn soulad se závazky z mezinárodního práva, lze doufat, že MZV před podáním návrhu provede také právní analýzu.

Z koncepce zákona tak vyplývá, že ČR se chce především aktivně podílet na navrhování subjektů k zápisu na sankční seznam EU, proto se i terminologicky přidržuje pojmu „omezující opatření“, který vychází z práva EU. K samostatnému uplatňování omezujících opatření bude patrně docházet jen výjimečně. Toto řešení se však jeví jako rozumné, a to nejen kvůli ochraně politických a bezpečnostních zájmů ČR (včetně rizika odvetných opatření ze strany jiných států), ale také kvůli nejistému mezinárodněprávnímu zakotvení individuálních donucovacích opatření, respektive protiopatření v obecném zájmu.

Závěr

Problematika „sankcí“ uplatňovaných státy a některými mezinárodními organizacemi (především EU), které nejsou přímo poškozenými subjekty, patří k nejsložitějším otázkám v teorii a praxi soudobého mezinárodního práva, a to nejen kvůli jejich frekvenci a rozsahu v posledních dvou dekadách. Do centra pozornosti se znovu dostala z důvodu velmi rozsáhlých a postupně doplňovaných omezujících opatření zavedených EU proti Rusku nejprve po anexi Krymu v roce 2014, ale především v reakci na agresi proti Ukrajině od února 2022.

⁷⁴ EP resolution „Corruption and human rights in third countries“.

⁷⁵ Nařízení Rady (SZBP) 2020/1998 ze 7. 12. 2020 o omezujících opatřeních proti závažnému porušování a zneužívání lidských práv, v platném znění; a navazující rozhodnutí Rady (SZBP) 2020/1999 ze 7. 12. 2020 o omezujících opatřeních proti závažnému porušování a zneužívání lidských práv, v platném znění.

Tato donucovací opatření, nazývaná často též „sankce“, představují rozsáhlý soubor opatření s doplňky a výjimkami, jež mají různý obsah, ale také různou právní povahu. Jedná se o diplomatická opatření, restrikce ekonomické a finanční povahy, dopravní omezení, a to jak sankce plošné (proti státu), tak cílené na jednotlivé státní orgány a na soukromé osoby, které jsou považovány za propojené s ruskou vládou a podporující její agresivní politiku.

Nehledě na terminologii, vzhledem k zablokovanému rozhodování zde nejde o sankce Rady bezpečnosti podle kapitoly VII Charty OSN, ale o individuální opatření některých států a EU (která nemá v tomto směru více práv než samotné státy). Proto musí být legalita opatření EU, USA a některých dalších států posuzována podle jejich obsahu a na základě mezinárodního práva. Část opatření je svým obsahem právně nezakázána (retorze) nebo legální na základě smluvně zakotvených výjimek a doložek o ochraně bezpečnostních zájmů. U ostatních pak můžeme najít jejich ospravedlnění na základě pravidel obecného mezinárodního práva, a to jako protiopatření. Tento institut je moderním ekvivalentem tradičních mírových represálií, jehož současnou úpravu najdeme v rámci kodifikačních článků o odpovědnosti států (ARSIWA), přijatých Komisí pro mezinárodní právo.

Navzdory neukončené debatě, zda protiopatření třetích stran vycházejí z již zavedeného obyčejového pravidla mezinárodního práva nebo pouze z pravidla v procesu krystalizace, je vhodné respektovat všechna ostatní pravidla (dnes zachycená ve výše uvedených ustanoveních ARSIWA), která stanoví hmotněprávní a procesní podmínky legality všech protiopatření. A to i přesto, že příslušné články se výslovně vztahují jen na protiopatření přijímaná poškozenými státy, popř. poškozenými mezinárodními organizacemi. Bylo by totiž absurdní, aby donucovací opatření přijímaná jinými státy (v obecném zájmu), kde se Komise snažila stanovit přísnější podmínky pro jejich aktivní legitimaci k vznášení odpovědnostního nároku podle článku 48 (a tím spíše pro donucovací opatření v článku 54), byla spojena s mírnějšími podmínkami pro jejich použití, nebo dokonce zůstala bez jakýchkoli právních omezení.⁷⁶

Jak ukazuje novější praxe některých států a EU, včetně přijímání sankčních zákonů typu Magnitského zákona, protiopatření přímo nepoškozených států (v obecném zájmu), zejména zařazováním fyzických a právnických osob spojených s porušováním mezinárodního práva na sankční seznamy, jsou častější než před 10 či 20 lety. Přesto je vhodné k této nové praxi přistupovat opatrně. Stále se na ní podílí jen určitá (menší) část států mezinárodního společenství. Kromě toho je rozdílný obsah a rozsah uplatňovaných omezujících opatření, existuje z nich řada výjimek (lze hovořit o selektivním používání). Konečně, což je velmi důležité, státy používají různá, nikoli vždy mezinárodněprávní zdůvodnění. Proto lze stěží dovést obecné právní přesvědčení (*opinio juris*), že v případě porušení závazků *erga omnes (partes)* může každý stát uplatnit jednostranně „sankce“ za odlišných podmínek, než jaké stanoví mezinárodní právo pro použití protiopatření.

⁷⁶ Na tento paradox regulace vedoucí *de facto* k deregulaci upozornil po přijetí ARSIWA v roce 2001 tehdejší člen Komise A. Pellet: „Paradoxalement ce qui était très étroitement encadré par des règles fort précises dans la version de 2000 se trouve en réalité à la fois consacré de facto et largement déréglementé dans le projet définitif. On doit sans doute se réjouir qu'en cas de violation (pas forcément grave) une faculté de réaction soit, en fait, reconnue à tous les Etats intéressés par le respect d'une obligation quand bien même ils ne sont pas 'lésés' au sens du projet. On peut regretter que le régime de ces 'mesures' (que la CDI a voulu distinguer des contre-mesures ouvertes aux Etats lésés) soit plus flou, plus incertain que celui qui avaient été envisagé l'année précédente.“

On the Issue of Coercive Measures (Sanctions or Countermeasures) under International Law

Pavel Šturma

Abstract: The issue of “sanctions” applied by States and some international organizations (mainly the EU), which are not directly injured entities, is one of the most complex issues in the theory and practice of contemporary international law, not only because of their frequency and scope in the last two decades. It came into the spotlight again because of the very extensive and gradually supplemented restrictive measures taken by the EU against Russia, firstly after the annexation of Crimea in 2014, but mainly in response to the aggression against Ukraine from February 2022. These restrictive measures, often also called “sanctions”, represent an extensive set of measures, with additions and exceptions, which have different content, but also different legal nature. These are diplomatic measures, restrictions of an economic and financial nature, traffic restrictions, both general sanctions (against the State) and measures targeted at individual state organs and private individuals who are considered connected to the Russian government and supporting its aggressive policy. The measures in question are not Security Council sanctions under Chapter VII. of UN Charter, but the unilateral measures of some States and the EU. Therefore, the legality of such measures must be assessed from the point of view of international law. Some of the measures have their content that is not intrinsically unlawful (retorsions), or have legal basis in treaty-based exceptions and clauses on essential security interests. For others, we can find their justification based on the rules of general international law, as a countermeasure. This institute is the modern equivalent of traditional peaceful reprisals, the current regulation of which can be found in the articles on State responsibility (ARSIWA) adopted by the International Law Commission. Therefore, it is necessary to respect the substantive and procedural conditions of the legality of countermeasures contained therein.

Keywords: state responsibility, restrictive measures, third-party countermeasures, sanctions, European Union, International Law Commission