

Sankce v mezinárodním právu ve světle ukrajinské krize – jak fungují, jaké jsou pro ně podmínky a jak se provádí v ČR

PETR STEJSKAL*

Sanctions in international law in light of the Ukrainian crisis – how they work, under what conditions, and how they are implemented in the Czech Republic

Summary: Following the recent Russian aggression in Ukraine, a significant part of the international community imposed sanctions against Russia and selected individuals. Russia is subject to sanctions already from its aggression against Ukraine in 2014. However, recently adopted measures are much more powerful. Sanctions in international law represent an important tool for its enforcement given to the hands of the members of the international community. This contribution explains the position of this legal concept in the system of international law and the conditions for its legal application. It also offers a brief insight into the legal framework of the EU and the Czech Republic, including the recent developments in Czech legislation. The contribution also offers short reflections on selected legal issues – confiscation of property as an international sanction and admissibility of third-party countermeasures in international law.

Key words: coercion in international law, sanctions against Russia, confiscation, Czech practice

V únoru roku 2022 došlo k ofenzivě Ruské federace proti Ukrajině, jejíž územní celistvost je Ruskem narušována už od roku 2014. Ruská agrese roku 2022 však překonala svou intenzitou předchozí kroky Ruska. Dochází během ní k porušování těch nejzákladnějších pravidel, na kterých stojí systém mezinárodního práva. Dochází zejména k flagrantnímu porušení zákazu použití síly, k rozsáhlému porušování pravidel pro vedení ozbrojeného konfliktu a páchání válečných zločinů (pokud si autor může dovolit takto zkratkovitou analýzu situace z dostupných informací).

V roce 2022 jsme však také byli svědky reakce mnoha států v podobě komplexních sankčních opatření namířených proti vícero sektorům ruského hospodářství, bankovníctví nebo na jednotlivce. Sankce postihly i Bělorusko, které Ruské federaci ve vojenské ofenzivě proti Ukrajině výrazně napomáhalo, přinejmenším poskytnutím svého území. Postupně přijímaná sankční opatření EU a některých zemí jsou velmi silná, a to i ve srovnání s těmi přijatými po agresi Ruské federace proti Ukrajině v roce 2014. Kromě sankcí mezinárodního práva využívá celou paletu dalších nástrojů, jak čelit agresi, přičemž jde zejména o humanitární pomoc Ukrajině, kroky v oblasti uprchlictví, poskytování zpravodaj-

ských informací, trénink ukrajinských vojáků či dodávky zbraní a munice. Přijaté sankční režimy však představují významnou položku v této paletě, jakož i v systému mezinárodního práva, která je značně normována pravidly mezinárodního práva veřejného a právem EU. Současně představují výzvu pro národní právní řády. Došlo tak například k poměrně významným změnám související české legislativy. Rozvířila se také debata o možnostech konfiskace ruského majetku.

Závažné bezpečnostní krize jako letošní ruská invaze na Ukrajinu logicky vzbuzují zájem veřejnosti o související mezinárodněprávní rámec a možné nástroje, které mezinárodní právo nabízí. Mezinárodní právo vskutku dopadá na mnoho aspektů ukrajinské krize, týkajících se zejména otázky použití síly mezi státy, práva ozbrojených konfliktů, zločinů podle mezinárodního práva nebo právě používání mezinárodních sankcí, na které se tento příspěvek zaměří. Po krátkém shrnutí opatření přijatých na úrovni EU stručně vysvětlí povahu mezinárodních sankcí a jejich roli ve vymáhání mezinárodního práva a popíše základní podmínky pro jejich použití. Nabídne také pohled do problematiky provádění sankcí na unijní a české národní úrovni, kde také představí nedávnou novelizaci

* Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci (Centrum pro mezinárodní humanitární a operační právo). E-mail: petr.stejskal@upol.cz.

národního mechanismu pro přijímání a provádění mezinárodních sankcí. Dále se příspěvek zaměří na specifickou právní otázku přípustnosti konfiskace ruského majetku jako další formy mezinárodní sankce. Situace se na mezinárodní scéně stále vyvíjí, takže je možné, že v době vydání tohoto příspěvku budou v účinnosti další série ještě přísnějších sankcí v souvislosti s ukrajinskou krizí. Základní náležitosti sankcí popsané v tomto příspěvku by však měly být aplikovatelné na sankce obecně, nejen na ty přijaté v souvislosti s ruskou agresí.

Přehled opatření přijatých v reakci na ruskou agresi ze strany EU

Téma mezinárodních sankcí se nyní těší zvýšené pozornosti právě kvůli robustním opatřením přijatým ze strany přibližně čtyřicítky zemí světa. Jde zejména o členské státy EU, Velkou Británii, USA, Kanadu, Japonsko a několik dalších.¹ Ve vztahu k České republice (dále jen „ČR“) jsou nejrelevantnější protipopatření přijatá ze strany EU, jimiž se ČR jako členský stát řídí a aplikuje je. Sankce ze strany EU byly na Ruskou federaci uvaleny už v roce 2014 v souvislosti s agresí na východě Ukrajiny a okupací Krymu a od té doby byly pravidelně prodlužovány. Krátce po začátku letošní ruské ofenzívy došlo ze strany EU k postupnému přijímání dalších opatření. Ta z velké části formálně navazují na opatření přijímaná po roce 2014, značně je však rozšiřují. Od února 2022 EU přijala už 8 tzv. sankčních balíčků,² přičemž některá opatření směřují i proti Bělorusku pro jeho zapojení do ruské invaze na Ukrajinu. Prozatím poslední sankční balíček reagoval na zinscenovaná pseudoreferenda v Doněcké, Chersonské, Luhanské a Záporožské oblasti Ukrajiny a opakování výhrůžek Ruska ohledně použití zbraní hromadného ničení.

Přesný rozsah omezujících opatření a okruh sankcionovaných entit vyplývá z několika rozhodnutí a nařízení Rady EU a jejich příloh,

v celkem pěti sankčních režimech.³ Přehlednější soubor informací nabízí webové stránky EU⁴ nebo Finančního analytického útvaru (dále jen „FAÚ“).⁵ Konkrétně se ve vztahu k Rusku jedná především o hospodářské sankce zaměřené na významné sektory ruské ekonomiky. V oblasti finanční se jedná např. o vyloučení některých ruských bank z platebního systému SWIFT, omezení přístupu na evropské kapitálové trhy nebo zákaz veřejného financování nebo investic do Ruska. Postižena je také ruská centrální banka, a to zákazem transakcí s ní, čímž byly zmrazeny její devizové rezervy držené v EU. Spolu s obdobným krokem učiněným ze strany USA, Velké Británie či Švýcarska tak ruská centrální banka přišla o přístup asi k polovině z celkově odhadovaných více než 600 miliard USD ruských mezinárodních rezerv.⁶ Zákazy směřují také vůči dovozu železa, oceli (či výrobků z ní), dřeva, cementu, mořských plodů, lihovin, drahých kovů a kamenů z Ruska.

V oblasti energetiky se potom jedná o zákaz dovozu ruského uhlí a ropy (s omezenými výjimkami). Jde také o zákazy vývozu zboží a technologií pro zpracování ropy či zboží používaného v letectví. Zakázán je také vývoz zboží dvojího užití, obchod se zbraněmi či vývoz luxusního zboží. Zakázáno je nyní také poskytování služeb architektonických, inženýrských a poradenských v oblasti IT a právní. Významná jsou také opatření v oblasti dopravy, kde jde zejm. o uzavření vzdušného prostoru ruským letadlům, uzavření přístavů ruským plavidlům nebo zákaz vývozu zboží a technologií potřebných pro letecký, námořní a kosmický průmysl.⁷

Kromě těchto sektorových opatření jsou sankce namířené i na přesně určené jednotlivce a entity. Konkrétně sankce v podobě zmrazení majetku a zákazu cestování se vztahují na 1214 osob a 108 subjektů. Jde zejména o vrcholné představitele režimu (včetně V. Putina a S. Lavrova), poslance ruské Státní dumy, vysoce postavené úředníky, vojenský personál, oligarchy napojené nebo podporující režim, ale také o prokremelské propagandisty

¹ Tracking sanctions against Russia. In: *Reuters Graphic* [online]. Dostupné na <<https://graphics.reuters.com/UKRAINE-CRISIS/SANCTIONS/byvrijenzmve/>>.

² Ke dni odevzdání tohoto příspěvku.

³ FAÚ. Základní sankční předpisy. In: *Sankce proti Rusku* [online]. Dostupné na <<https://www.financnianalytickyurad.cz/sankce-proti-rusku-720>>.

⁴ Viz například mapa sankcí EU na <<https://www.sanctionsmap.eu/#/main>> nebo přehled o sankcích s jejich chronologií na <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/#individual>>.

⁵ FAÚ. Poslední změny základních sankčních předpisů. In: *Sankce proti Rusku* [online]. Dostupné na <<https://www.financnianalytickyurad.cz/posledni-zmeny-zakladnich-sankcni-predpisu>>.

⁶ Sankce vůči Rusku – vysvětlující informace [online]. Dostupné na <<https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>>; TAN, Huileng. Russia Admits It Can't Use Nearly Half of Foreign Currency War Chest. In: *Insider* [online]. 14. března 2022. Dostupné na <<https://www.businessinsider.com/russia-admits-it-cant-access-nearly-half-foreign-currency-reserves-2022-3>>.

⁷ Viz konsolidovaná verze Nařízení Rady (EU) č. 833/2014 ze dne 31. července 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnosti Ruska destabilizující situaci na Ukrajině.

a osoby odpovědné za zvěrstva spáchaná v Buče nebo Mauripolu.⁸ U každé z postižených entit je uvedeno podrobnější odůvodnění vysvětlující jejich roli v ruské agresi či vztah k režimu. Dále jsou pak omezeny hospodářské vztahy k vybraným zeměpisným regionům – k protiprávně anektovanému Krymu a Sevastopolu, jakož i k územím Doněcké a Luhanské oblasti, které nejsou pod kontrolou ukrajinské vlády.

Zvláštnosti mezinárodního práva a jeho vymáhání

Jaké místo a funkci mají sankce v mezinárodním právu, resp. ve fungování mezinárodního společenství? Jejich základní funkcí je především vymáhání pravidel mezinárodního práva. Způsob takového vymáhání je značně předurčen povahou tohoto právního systému. Jde o systém pravidel chování mezi subjekty, kterými jsou vedle mezinárodních organizací a jednotlivců typicky státy. Jedním z důvodů existence těchto pravidel je v obecné rovině mírová koexistence, spořádané soužití obyvatel Země a vzájemná spolupráce.⁹ Státy pak představují mocenská centra, v nichž organizovaně žijí jejich obyvatelé, nad nimiž pouze státy autoritativně vynucují dodržování svých vnitrostátních pravidel,¹⁰ přičemž ale chování a vzájemné vztahy mezi státy navzájem jsou už předmětem mezinárodního práva. Právě proto vzájemné vztahy a chování těchto aktérů jsou do značné míry určující jak pro podobu světového pořádku, tak pro podobu jednotlivých právních řádů a nepřímo pro způsob života jeho jednotlivých obyvatel. Státy, kromě vnitřní suverenity nad svým územím a obyvatelstvem, disponují i suverenitou ve vztazích mezi sebou – nejsou podrobeny žádné vyšší moci a jsou si (alespoň pojmově) navzájem svrchovaně rovné.¹¹ Proto jako jeden z charakteristických znaků mezinárodního práva je potřeba uvést jeho horizontálnost.¹² V systému mezinárodního práva není obecně žádná nad státy nadřazená autorita, vykonávající nad nimi centrální

moc, tak jako je tomu ve vnitrostátním právu. Právě proto jsou to primárně státy, které mezinárodní právo tvoří, jsou adresáty jeho pravidel a zároveň si je mezi sebou vynucují.

Donucení v mezinárodním právu pak lze obecně rozlišovat na individuální, kdy splnění porušených povinností vynucuje jednotlivě poškozený stát, a na kolektivní, které částečně smývá svépomocný prvek donucení a případnou faktickou nerovnost mezi poškozeným a porušitelem. Tohle kolektivní donucení může být realizováno skupinou států nebo institucionálně skrze mezinárodní organizaci, jako například právě OSN či EU.¹³ Významný a jaksi evolučně pokročilejší je právě mechanismus kolektivního donucení Radou bezpečnosti OSN podle Kapitoly VII. Charty OSN. Rozhodnutí přijatá Radou bezpečnosti jsou závazná pro všechny členy OSN (čl. 25 Charty OSN), Rada navíc může přijmout opatření s použitím ozbrojené síly (čl. 42 Charty OSN). Sankce s použitím síly (tzv. ozbrojené represálie) jsou obecně nedovolené¹⁴ a v úvahu přichází právě jen jako kolektivní donucení ze strany OSN¹⁵ a v souladu s čl. 39 Charty jen v případě ohrožení či porušení míru nebo útočeného činu (agrese).¹⁶ Ne každé porušení mezinárodního práva ale představuje ohrožení nebo porušení míru.¹⁷ Velmi často také nedojde ke shodě napříč stálými členy Rady bezpečnosti, tak jako v případě ruské agrese. V takových situacích pak tedy zůstává státům k dispozici právě individuální svépomocné donucení ze strany jednotlivých států, eventuálně ze strany regionálních mezinárodních organizací, které je hlavním předmětem tohoto příspěvku.

Sankce jako jedna z forem vymáhání mezinárodního práva

Právě sankce představují významnou formu donucení v mezinárodním právu směřující k zajištění jeho dodržování.¹⁸ Je potřeba alespoň krátce zmínit, že termín *sankce* bývá v mezinárodním právu používán v různých významech, přičemž bývá užíváno i termínu

⁸ Ucelený seznam dostupný jako příloha konsolidované verze Nařízení Rady (EU) č. 269/2014 zde 17. března 2014.

⁹ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 6. vyd. Plzeň 2014, str. 15 a 31.

¹⁰ VYVER, J. D. Sovereignty. In: Shelton, D. *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, New York 2013, str. 384.

¹¹ Například DAVID, V. a kol. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 2. vyd. Praha 2011, str. 133.

¹² Tamtéž, str. 89–91.

¹³ MALENOVSKÝ, J. c. d., str. 239.

¹⁴ RUYSS, T. Sanctions, retorsions and countermeasures: concepts and international legal framework. In: Herik, L. *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Northampton 2017, str. 34.

¹⁵ Podrobněji k otázce ozbrojených represálií viz BÍLKOVÁ, V. *Ozbrojené represálie v současném mezinárodním právu*. In: Šturma, P. *Právní následky mezinárodně protiprávního chování: pocta Čestmíru Čepelkovi k 80. narozeninám*. Praha 2007, str. 145–173.

¹⁶ Podrobněji ke kolektivnímu donucení v rámci OSN viz například Encyklopedie mezinárodního práva Maxe Plancka. *Collective Security* [online]. červenec 2013. Dostupné na <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e270?rskey=AkN5A&result=1&prd=EPIL>>.

¹⁷ CASSESE, A. *International Law*. Oxford 2001, str. 234.

¹⁸ DAVID, V. *Sankce v mezinárodním právu*. Brno 1976, str. 48.

protiopatření či *represálie*. Z hlediska teorie je vhodnější rozlišovat donucovací opatření podle jejich původce a za protiopatření označovat individuální opatření států a jako sankce pak označovat opatření přijatá mezinárodními organizacemi.¹⁹ Pro účely prostorové úspornosti a přehlednosti tohoto příspěvku si autor dovolí nadále jednotně (byť teoreticky nepřesně) pracovat s pojmem sankcí.

Hlavním rysem mezinárodních sankcí je to, že donucující stát v reakci na porušení mezinárodněprávního závazku státu porušitele sám nesplní nějaký mezinárodněprávní závazek ve vztahu k tomuto porušiteli.²⁰ Například poškozený stát se rozhodne nedodržel obchodní či celní dohodu se státem porušitelem a zvýší cla na určité zboží nad rámec sjednaného limitu. Pokud jsou ale splněny všechny předpoklady pro tuto formu donucení, je takový postup poškozeného státu jeho subjektivním právem. Porušení mezinárodněprávního závazku donucujícím státem, jindy protiprávní akt, v takovém případě není protiprávní, jedná se o okolnost vylučující protiprávnost.²¹ Protože výkon takového donucení je právem poškozeného státu, je naopak povinností donucovaného státu tento výkon strpět.²²

Sankce je možno dělit podle několika kritérií. V obecné rovině se dají členit na opatření směřující proti státům (různá ekonomická a sektorová opatření, typicky embargo a bojkoty) a na individuální opatření směřující proti jmenovitě určeným jednotlivcům (typicky představitelům donucovaného státu nebo osobám spojeným s jeho vedením) či skupinám (např. teroristickým). Sankce proti Rusku a Bělorusku představují ilustrativní příklad kombinace různých druhů sankčních opatření. V případě sankcí namířených individuálně proti jednotlivcům se hovoří o tzv. chytrých sankcích,²³ protože mají předejít negativním vlivům z oslabení hospodářství státu na obyvatelstvo donucovaného státu

a současně účinně působit na chování jeho vládnoucích představitelů.²⁴ Právě na jednotlivce jsou typicky uvalovány tzv. *asset freezing* – zmrazení majetku. Účinky zmrazení pak závisí na tom, o jaký druh majetku se jedná (zda to jsou finanční prostředky, majetkové podíly, movité či nemovité věci), ale obecně spočívají v tom, že není možné majetek převádět, pronajímat či jinak zpeněžovat nebo s ním nakládat jiným způsobem, který je příslušným sankčním opatřením zakázán.²⁵ Zmrazení tak vede pouze k zablokování majetku dané osoby, včetně výnosů z něj. Nedochozí k odejmutí vlastnictví. Institut vyvlastnění soukromého majetku má v evropském lidskoprávním i českém národním kontextu přísné právní podmínky (mj. povinnost poskytnout kompenzaci).

Od sankcí je potřeba pojmově odlišovat opatření faktické povahy, tzv. retorze. U nich stát obsahově neporušuje svůj závazek vůči odpovědnému státu proto, že se buď pohybuje v prostoru neregulovaném mezinárodním právem, nebo daným aktem jen využívá nějaké své oprávnění, ať už smluvní nebo obyčejové povahy (například legálně vypoví mezinárodní smlouvu).²⁶ Může se typicky jednat právě o opatření v rovině diplomatické (přerušování diplomatických styků, prohlášení cizího diplomata za *persona non grata*, zrušení státní návštěvy), v oblasti obchodních vztahů (v mantinelech smluvních závazků) nebo o ukončení různých forem spolupráce na dobrovolné bázi (v oblasti výzkumu, rozvojové spolupráce či humanitární pomoci).²⁷ V případě protiruských opatření se jedná například o omezování počtu ruských diplomatů v hostitelských zemích,²⁸ zrušení summitu EU–Rusko či zasedání zemí skupiny G7 (tedy bez Ruska).²⁹ Sankce jsou často doprovázeny právě těmito opatřeními, která mohou být z hlediska dopadu pro donucovaný stát neméně závažná.³⁰ Kombinaci těchto opatření můžeme sledovat i ve vztahu k Rusku.

¹⁹ CASSESE, c. d., str. 241; Encyklopedie mezinárodního práva Maxe Plancka. *Sanctions* [online]. srpen 2013. Dostupné na <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/epil/9780199231690/law-9780199231690-e984?rkey=9Joj4F&result=1&prd=EPIL>>, odst. 10; k terminologii ale viz podrobněji Ruys, c. d., str. 19–24.

²⁰ Komise OSN pro mezinárodní právo. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. In: *Office of Legal Affairs* [online]. 2001. Dostupné na <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf>, str. 128, odst. 1.

²¹ MALENOVSKÝ, c. d., str. 333.

²² DAVID, *Sankce*, str. 44–45.

²³ Podrobněji k tzv. chytrým sankcím viz například studii WALLENSTEEN, P., GRUSELL, H. Targeting the Right Targets? The UN Use of Individual Sanctions. In: Wallenstein, P. *A Pioneer in Making Peace Researchable*, Springer, 2021.

²⁴ Encyklopedie Maxe Plancka, *Sanctions*, odst. 34.

²⁵ Pokud by se ale jednalo například o nemovitost, kterou sankcionovaná osoba někomu pronajala ještě před zařazením na sankční seznam, nemusí to znamenat zánik nájmu, výnosy z něj však budou zmrazeny také. Současně nemusí být sankčním opatřením postížen ten majetek, který sankcionovaná osoba přímo sama používá pro svou potřebu (automobil, obydlí). V kontextu sankcí EU viz Pokyny Rady EU k provádění sankcí z r. 2018, dostupné na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/cs/pdf>.

²⁶ DAVID, *Mezinárodní právo*, str. 349.

²⁷ Tamtéž, str. 350.

²⁸ Countries expel Russian diplomats in protest over Ukraine. In: *U.S. Embassy in Georgia* [online]. 2. května 2022. Dostupné na <<https://ge.usembassy.gov/countries-expel-russian-diplomats-in-protest-over-ukraine/>>.

²⁹ Sankce EU v reakci na invazi Ruska na Ukrajinu. In: *Evropská rada, Rada EU*. Dostupné na <<https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>>.

³⁰ Encyklopedie mezinárodního práva Maxe Plancka. *Retorsion* [online], září 2020. Dostupné na <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/epil/9780199231690/law-9780199231690-e983?rkey=ON4QQ2&result=1&prd=EPIL>>, odst. 3 a 4.

Jako specifická forma donucení by mohla být chápána i sebeobrana státu, jakožto důvod pro legální použití síly (kterého se Ukrajina koneckonců dovolává). Ale vzhledem k velmi specifickým podmínkám, za kterých může být uplatněna (směřuje k zastavení ozbrojeného útoku, nevede k vynucení reparačních povinností), je sebeobrana jen specifickou formou donucení využitelnou v omezeném okruhu případů a omezeným okruhem států, nikoliv sankcí coby klasického nástroje vynucování norem mezinárodního práva.³¹

Účel, adresát a původce sankcí

Povinnost státu porušitele strpět výkon sankcí primárně souvisí s jeho povinností nést právní následky za porušení mezinárodního práva. Po porušení normy mezinárodního práva za splnění podmínky přičitatelnosti a absence okolností vylučujících protiprávnost totiž státu vzniknou automaticky tzv. odpovědnostní povinnosti – akcesorický právní vztah mezi státem porušitelem a poškozeným státem, který tu před porušením primární normy nebyl. Stát je tak automaticky vázán jak splněním primárního pravidla, které porušil (povinnost jeho splnění tedy porušením nezaniká), tak i nově vzniklými odpovědnostními (sekundárními) povinnostmi.³² Jejich obsahem je povinnost zastavit protiprávní jednání (pokud ještě trvá)³³ a napravit jeho následky, a to formou restituce, kompenzace či satisfakce.³⁴ A sankce mohou směřovat (podle uvážení poškozeného státu) ke splnění jak porušené primární normy, tak i naplnění těchto odpovědnostních povinností.

Donucovací opatření pak směřují přímo proti státu-porušiteli nebo proti jeho příslušníkům.³⁵ Protiopatření nesmí mířit i proti státům, které se na protiprávním jednání nepodílely.³⁶ Kromě stanovení subjektu odpovědného za mezinárodněprávní delikt, který je tak potřeba donutit k nápravě, je však důležitá také otázka toho, kdo jej k tomu může donucovat. Obecně platí, že k donucení je oprávněn ten stát, který byl protiprávním jednáním poškozen, resp. vůči němuž došlo

k porušení mezinárodněprávního závazku.³⁷ Jak ale ukazuje praxe EU a některých států, k uvalování sankcí dochází i ze strany států, které nejsou protiprávním chováním primárně dotčeny. Této problematice se text bude krátce věnovat později.

Pojmové náležitosti protioopatření/sankcí

Mezinárodněprávní delikt

Z výše uvedeného pojednání o účelu donucení vyplývá, že pojmovým předpokladem uplatnění sankcí je v první řadě předchozí protiprávní chování jejich adresáta (objektivní prvek).³⁸ Takové jednání musí být státu přičitatelné (subjektivní prvek). Je také nutné, aby protiprávnost nebyla v konkrétní situaci negována nějakou z okolností vylučujících protiprávnost, např. vyšší mocí či krajní nouzí na straně státu-porušitele.

Upozornění a možnost smírného řešení

Stát chystající se přikročit k sankcím musí nejdříve vyzvat odpovědný stát ke splnění svých povinností, informovat o záměru přikročení k sankcím a nabídnout jednání.³⁹ Tento procesní požadavek byl formulován už v arbitrážním nálezu *Naulilaa* z roku 1928, kdy k sankcím může být přikročeno poté, kdy odpovědný stát požadavek na nápravu odmítne nebo na výzvu nereaguje.⁴⁰ Odpovídá to také požadavkům čl. 2 odst. 3 Charty, čl. 33 Charty OSN a Deklarace zásad mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy,⁴¹ dle které státy mají povinnost řešit své spory pokojnou cestou. Obyčejové mezinárodní právo však upravuje výjimku z povinnosti předchozí výzvy, a to případ, kdy bezodkladná protioopatření jsou nutná k zachování práv donucujícího státu – zde myšleno jak práv vymáhaných donucením, tak samotného práva na donucení (například okamžitým zmrazením bankovních účtů v poškozeném státě dříve, než donucovaný stát účty vyprázdní). Někteří autoři dále uvádí, že

³¹ DAVID, *Sankce*, str. 62.

³² DAVID, *Mezinárodní právo*, str. 339–340.

³³ GENERÁLNÍ TAJEMNÍK OSN. Arbitráž ve věci *Case concerning the difference between New Zealand and France concerning (...) Rainbow Warrior Affair*, rozhodnutí ze dne 30. dubna 1990, odst. 114.

³⁴ Draft Articles, c. d., čl. 34.

³⁵ DAVID, *Sankce*, str. 73.

³⁶ MSD. *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project*, rozsudek, 25. září 1997, s. 55, odst. 83. Nicméně s nepřímými účinky vůči třetím státům se do jisté míry počítá, pokud samy o sobě nejsou porušením závazku vůči nim – viz Draft Articles, c. d., str. 75, odst. 4.

³⁷ CASSESE, c. d., str. 193.

³⁸ Tamtéž, str. 192.

³⁹ RUYSS, c. d., str. 35.

⁴⁰ BÍLKOVÁ, *Ozbrojené represálie*, byt šlo ale o případ použití ozbrojených represálií, v tehdejší mezinárodním právu obecně dovolenému způsobu.

⁴¹ Valné shromáždění OSN. Rezoluce č. A/RES/25/2625 ze dne 24. října 1970.

sankce nemohou být uplatněny, pokud má stát právní možnost předložit věc k autoritativnímu posouzení mezinárodnímu orgánu, typicky soudního typu, pokud už je daná záležitost před takovým orgánem projednávána nebo pokud donucující stát nepoužije k nápravě nejdříve speciální prostředky, které mu umožňuje mezinárodní smlouva nebo obyčej.⁴²

Z těchto důvodů se dá dovodit jakýsi subsidiární charakter sankcí. Odpovídá to také požadavku, že nesmí mít punitivní charakter,⁴³ ale měly by sloužit primárně ke splnění porušených povinností. Pokud je možnost, že stát na výzvu přikročí k nápravě dobrovolně, nebo pokud se podvolí jurisdikci mezinárodního orgánu a bude plnit jeho rozhodnutí, není důvod ke svépomocným unilaterálním opatřením. Tento element se však ve formulaci politik některých států (typicky USA, viz ale například i níže diskutovanou českou verzi tzv. Magnitského zákona) či samotné EU trochu smývá (EU považuje restriktivní opatření za nástroj společné zahraniční a bezpečnostní politiky mj. k prevenci konfliktů a jako reakce na hrozící nebo probíhající krize). Otázkou pro samostatný výzkum je pak připravovaný nástroj EU proti ekonomickému nátlaku třetích zemí, který v paletě reakcí nabízí i sankční opatření.⁴⁴

Rozsah a přiměřenost

Účelem uvalení sankcí má být donucení státu-porušitele k tomu, aby zanechal protiprávního jednání a napravil jeho následky. Proto od sankcí musí být ustoupeno, jakmile dojde k naplnění jejich účelu.⁴⁵ Musí nicméně dojít jak k opětovnému dodržování primárně porušené normy (např. zákazu použití síly), ale také splnění porušením vzniklých sekundárních odpovědnostních povinností. Dokud nebudou oba tyto požadavky naplněny (resp. nebude projevena vůle k jejich splnění), oprávnění k výkonu donucení ze strany

poškozeného státu stále trvá,⁴⁶ byť poškozený stát může přistoupit k postupnému upuštění od sankcí dříve. Sankce mají být jakýmsi prozatímním opatřením – protože mají (alespoň teoreticky) vést k obnovení předchozího stavu *ipso iure*, měla by donucujícím státem být v rámci možností zvolena taková forma a intenzita, která je na jednu stranu způsobitelná k donucení,⁴⁷ ale na druhou stranu umožní právní stav obnovit.⁴⁸ Sankční opatření by tedy měla být reverzibilní.⁴⁹

Kromě toho i zvolená forma a intenzita donucení musí odpovídat protiprávnímu jednání, na které reaguje. Není nutné, aby poškozený stát reagoval porušením stejného pravidla či smlouvy. Uplatněné donucení však nesmí být hrubě nepřiměřené co do závažnosti a rozsahu.⁵⁰ Jako měřítko přiměřenosti se ale kromě následků vyvolaných porušením normy mezinárodního práva musí vzít v úvahu i samotný charakter a významnost porušených pravidel, vč. důležitosti zájmů, které chrání.⁵¹ Proto skutečnost, že se Rusko v intenzivní míře dopouští porušení těch nejzákladnějších pravidel, na kterých mezinárodní společenství stojí, posouvá mantinely přiměřenosti pro přípustné sankce poměrně do široka. A to je obzvláště relevantní v případě kolektivního donucování, kdy jsou sankce uvaleny skupinou států či mezinárodními organizacemi, což násobí jejich poškozující účinek.⁵²

Soulad s lidskými právy a *ius cogens*

Sankce musí respektovat základní lidská práva (tato otázka se podle povahy dotčených práv může překrývat i s níže popsaným požadavkem souladu s *ius cogens*).⁵³ A. Cassese dovozuje, že „zájmy a potřeba lidských bytostí nemohou být obětovány v reakci na nesprávnosti ze strany států“ (volně přeloženo).⁵⁴ Typicky ekonomické sankce vyvíjené na donucovaný stát mohou výrazně zasáhnout životní úroveň jeho obyvatel.⁵⁵ Tento

⁴² RUYS, c. d., str. 35; MALENOVSKÝ, c. d., str. 334–335.

⁴³ CASSESE, c. d., str. 238.

⁴⁴ EU posiluje ochranu proti ekonomickému nátlaku. In: *Evropská komise*. 8. prosince 2021. Dostupné na <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_21_6642>.

⁴⁵ Draft Articles, c. d., čl. 53.

⁴⁶ DAVID, *Mezinárodní právo*, str. 351.

⁴⁷ CASSESE, c. d., str. 239.

⁴⁸ Draft Articles, c. d., str. 130, odst. 3.

⁴⁹ *Gabčíkovo-Nagymaros*, c. d., odst. 87.

⁵⁰ CASSESE, c. d., str. 238.

⁵¹ *Gabčíkovo-Nagymaros*, c. d., odst. 85; Draft Articles, c. d., str. 135, odst. 6.

⁵² CUJO, E. Invocation of Responsibility by International Organizations. In: Crawford, J. *The Law of International Responsibility*. New York 2010, str. 974–975.

⁵³ Rada bezpečnosti OSN. Rezoluce č. S/RES/1265 (1999) ze dne 17. září 1999.

⁵⁴ CASSESE, c. d., str. 236.

⁵⁵ Sankce OSN proti Iráku na počátku 90. let lze uvést jako extrémní příklad (a zároveň určitý faktický limit sankcí), kdy způsob donucení se ukázal nejen nezpůsobit dosažení svého cíle (svržení diktátorské vlády), ale ve výsledku také s negativním dopadem na obyvatelstvo. Viz BUREŠ, J. Hodnocení sankčního režimu OSN proti Iráku. *Mezinárodní politika*, 2003, č. 6, str. 9–10.

prvek musí státy uvalující taková opatření brát v úvahu a v rámci možností se snažit tomtuto jevu zabránit,⁵⁶ a to i ve vztahu k obyvatelstvu třetích, sankcemi neadresovaných států, na jejichž obyvatelstvo mohou mít dopady také.⁵⁷ V neposlední řadě je nutné, aby uplatněná protioopatření byla v souladu s kogentními normami mezinárodního práva, což jsou pro mezinárodní společenství nejdůležitější pravidla, od kterých se nelze odchýlit.⁵⁸ Stát uplatňující donucení nemůže sáhnout k prostředkům, které by byly v rozporu s těmito pravidly, a to dokonce ani v případě, kdy sám pouze reaguje na porušení kogentních norem ze strany státu-porušitele. Není tak tedy například možné, aby (čtenáři prominou extrémní příklad) reakcí na porušení kogentního zákazu genocidia bylo protioopatření spočívající ve spáchání jiného genocidia.⁵⁹

Unijní a česká právní úprava

K výše popsaným pravidlům mezinárodního práva přistupuje ještě v našem právním prostředí relevantní rámec práva evropského (pro přijímání autonomních sankcí EU nebo provádění sankcí OSN) a českého (pro provádění sankcí přijatých OSN či EU). Co se týče EU, zakládacími smlouvami jí byla udělena pravomoc uvalovat sankce na třetí státy i na nestátní útvary a jednotlivce (čl. 75 a 215 SFEU). Sankce jsou přijímány Radou EU jako důležitý nástroj Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, v rámci které je zachováno silnější postavení členských států (princip jednomyslnosti při hlasování o sankčních opatřeních a omezená role Soudního dvora EU).⁶⁰ Zbrojní embarga a cestovní omezení provádí přímo na základě rozhodnutí Rady EU členské státy. Ekonomická opatření směřující na dovoz a vývoz a zmrazení bankovních účtů jednotlivců musí být provedena ještě nařízením Rady EU, která stanoví podrobnosti jejich provádění a která jsou závazná přímo pro jednotlivce a společnosti v členských státech EU.⁶¹ Praxe přijímání sankcí ze

strany EU je poměrně rozsáhlá.⁶² Přijímání a provádění mezinárodních sankcí z pohledu evropského práva také vyvolává několik zajímavých právních otázek souvisejících například s jejich přezkumem, požadavky souladu s lidskoprávními standardy EU apod.⁶³ Z pohledu národního právního řádu bývají evropské sankce přijímány právními akty EU, které jsou v ČR přímo závazné a aplikovatelné (rozhodnutí Rady EU, zavazující členské státy, nebo nařízení Rady EU, zavazující i jednotlivce). Vnitrostátní úprava ČR pak ještě obsahuje zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí (dále jen „ZPMS“), který stanoví další podrobnosti pro jejich provádění a nakládání s postiženým majetkem. Zákon se ale použije také na mimo-unijní sankce (např. přijaté ze strany OSN), kde chybí přímo použitelný evropský akt k jejich provedení.

Konkrétní podoba omezujících opatření vyplývá především z rozhodnutí Rady bezpečnosti nebo příslušných orgánů EU (nebo nově také z rozhodnutí vlády – viz níže). Zákon však podrobněji rozvádí obsah omezujících opatření přijatých pro oblasti obchodu a služeb, peněžních převodů a cenných papírů, dopravy, technické infrastruktury, vědeckovýzkumných, kulturních nebo sportovních styků aj.⁶⁴ Příslušným orgánem k provádění mezinárodních sankcí v ČR je FAÚ, který rozhoduje o omezení nebo zákazu nakládání s majetkem, na který se vztahují mezinárodní sankce, vyzývá k vydání takového majetku nebo takový majetek může odejmout. Rozhoduje také o výjimkách ze sankčního režimu (v rámci mantinelů stanovených předpisem EU).⁶⁵ Důležitou součástí režimu národního provádění mezinárodních sankcí je oznamovací povinnost vůči FAÚ. Tu má každý, kdo se dozví, že se u něj nachází sankcionovaný majetek, stejně jako ten, kdo při uzavírání smlouvy pojme podezření, že se na jednu stranu závazkového vztahu nebo na jeho předmět vztahují mezinárodní sankce.⁶⁶ Podle obsahu sankcí a postižených oblastí se na

⁵⁶ Podrobněji viz CASSESE, c. d., str. 243.

⁵⁷ Draft Articles, c. d., str. 75–76, odst. 5.

⁵⁸ Viz podrobněji čl. 53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (1969). Kogentními normami jsou například zákaz agrese, zákaz otroctví, zákaz genocidy, zločiny proti lidskosti a zákaz mučení, zákaz odporování právu na sebeurčení. Viz ČEPELKA, Č. Náhrada škody způsobené chováním státu za okolností vylučujících protiprávnost tohoto chování. In: Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P. *Mezinárodní odpovědnost*. Brno 2003, s. 28–29.

⁵⁹ Tamtéž.

⁶⁰ Podrobněji viz SVOBODA, P. *Právo vnějších vztahů EU*. Praha 2010, str. 168 an.

⁶¹ RADA EU – TISKOVA KANCELÁŘ. EU restrictive measures. In: *Evropská rada, Rada EU* [online]. 29. dubna 2014. Dostupné na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135804.pdf>.

⁶² Viz aktuální přehled – EVROPSKÁ KOMISE. European Union - Restrictive measures (sanctions) in force. In: *European Union External Action* [online]. Dostupné na <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf>.

⁶³ Pro přehled požadavků kladených právem EU na sankce proti jednotlivcům viz např. rozhodnutí SDEU ve věci *Azarov* ze dne 19. 12. 2018, č. C-530/17 P, odst. 20 an.

⁶⁴ Ust. § 5–8 ZPMS.

⁶⁵ Podrobnosti o řízení před FAÚ upravuje § 12 ZPMS.

⁶⁶ Ust. § 10 ZPMS.

kontrole dodržování mohou podílet i další státní orgány (např. Ministerstvo průmyslu a obchodu, Česká národní banka).

FAÚ je zodpovědný také za správu postiženého majetku, který mu byl vydán nebo který odňal osobě, u které se nacházel (v opačném případě majetek spravuje pod jeho dozorem nadále tato osoba), a činí s ním úkony, které jsou nezbytné k zachování jeho hodnoty, vymáhá práva, která s majetkem souvisí a jinak by příslušela jeho vlastníkovu, apod. Podle povahy postiženého majetku může FAÚ jeho správou pověřit Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, organizační složku státu nebo osobu podnikající v příslušném oboru. Jak bylo řečeno výše, tzv. zmrazením majetku nedochází k odnětí vlastnického práva sankcionované osobě. Zákon však obsahuje výjimky, kdy FAÚ může rozhodnout o prodeji v nezbytných případech. Je tomu tak tehdy, když je to nutné na úhradu nákladů na správu sankcionovaného majetku, nebo když je to nutné k zachování hodnoty majetku (ochrana před ztrátou, znehodnocením apod.), přičemž výtěžek z takového prodeje je pak zmrazeným majetkem původního vlastníka, na kterého sankce dopadají.⁶⁷ Při porušování mezinárodních sankcí hrozí v ČR postih – občan nebo společnost nerespektující sankční režim se může dopustit přestupku, kde hrozí vysoké pokuty,⁶⁸ v krajním případě i trestného činu porušení mezinárodních sankcí.⁶⁹

Novelizace české národní legislativy

K provádění evropských sankčních režimů dochází samozřejmě i na české národní úrovni. Došlo ke zmrazení prostředků na bankovních účtech, cenných papírů, podílů v obchodních společnostech či nemovitostí. Sankční opatření už se z důvodu vlastnictví ruským sankcionovaným subjektem dotkla i některých tuzemských firem, například podniku Vítkovice Steel.⁷⁰ Často je nakládání s majetkem omezeno formou předběžného opatření (např. právě v případě Vítkovice Steel) vydaného předtím, než FAÚ dokončí šetření a rozhodne meritorně ve smyslu § 12 ZPMS.⁷¹ V souvislosti s ruskou agresí se však na vnitrostátní úrovni brzy ukázalo, že současný

právní rámec pro provádění mezinárodních sankcí není dostačující. Zákonodárce proto poměrně rychle zareagoval a s účinností od 1. září 2022 došlo k novelizaci ZPMS (předkladatelem novely bylo Ministerstvo financí). Vedle toho byl vytvořen návrh zcela nového zákona o omezujících opatřeních (dále jen „sankční zákon“), který stanovuje národní postup pro předkládání návrhů na zařazení subjektů na sankční seznamy EU a postup pro zařazování subjektů na tzv. vnitrostátní sankční seznam (předkladatelem je Ministerstvo zahraničních věcí).⁷² Oba předpisy mají být komplementární – při provádění omezujících opatření podle vnitrostátního sankčního seznamu se má postupovat podle ZPMS.

Co se týče novelizovaného ZPMS, v § 12a odst. 1 se nově stanovuje zdánlivost právního jednání, které bude vykonáno v rozporu s mezinárodními sankcemi o omezení nebo zákazu nakládání s majetkem. Dále pak v paletě možných omezujících opatření přibyla omezení týkající se vstupu a pobytu na území ČR, poskytování veřejných prostředků či veřejných zakázek (§ 8a–8c). Výslovně se také zakotvila možnost orgánů Celní správy zadržet majetek, na který se vztahují mezinárodní sankce.⁷³ Další zajímavou změnou je rozšíření důvodů umožňujících FAÚ rozhodnout o prodeji sankcionovaného majetku – podle § 13c odst. 1 písm. c) je prodej nově možný i ve veřejném zájmu chráněném ZPMS, zvláštními předpisy nebo předpisy EU, pokud tento převažuje nad právem na ochranu vlastnictví dotčené osoby. Stále však platí, že výtěžek z prodeje na základě kteréhokoliv z důvodů předvídaných ZPMS zůstává vlastnictvím toho, kdo prodaný majetek vlastnil, jen se na tento výtěžek vztahují stejná sankční omezení a opět jej spravuje FAÚ či pověřená osoba. Nejedná se tedy o konfiskaci. Praxe možná brzy ukáže, na jaké situace má tento nový důvod dopadat – důvodová zpráva k novele ZPMS je v tomto ohledu velmi stručná. Podle informací, které má autor tohoto příspěvku k dispozici, by však toto nové ustanovení mohlo být využito u zmrazeného majetku, který je klíčový pro sektory důležité pro chod státu a zajištění jeho bezpečnosti (např. v oblasti energetiky či zdravotnictví). Dále pak novela ZPMS mírně rozšiřuje okruh

⁶⁷ Ust. § 13 odst. 3 ZPMS.

⁶⁸ Ust. § 18 ZPMS.

⁶⁹ Ust. § 410 z. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁷⁰ Finanční úřad zablokoval majetek podniku Vítkovice Steel. In: *iRozhlas* [online]. 3. května 2022. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vitkovice-steel-rusko-financni-urad_2205031200_ind>.

⁷¹ Tamtéž; MF ČR. Finanční rozvědka posiluje, zřídí oddělení kvůli Rusku [online]. 3. září 2022. Dostupné na <<https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2022/financni-rozvedka-posiluje-zridi-oddelen-48707>>.

⁷² Sněmovní tisk č. 256/0.

⁷³ Ust. § 13a ZPMS.

výjimek z povinnosti mlčenlivosti zaměstnanců FAÚ. Nově tak pod povinnost mlčenlivosti nebude spadat zveřejnění zobecněných informací nebo informací veřejně známých nebo zapisovaných do veřejných rejstříků, evidencí či seznamů. Zcela novou oblastí v novelizovaném znění ZPMS je vytvoření institutu tzv. poplatku za správu majetku. Státu vznikají správou zmrazeného majetku náklady – v závislosti na typu majetku může jít o náklady za skladové kapacity, dozorovou činnost nebo obecně za samotné vyhledávání osob a majetku. ZPMS proto nově stanoví postup pro výpočet a placení poplatku za správu, kterým se kompenzují vzniklé náklady (ať už státu, nebo osobám pověřeným správou, kterým stát náklady proplácí). Ten je určen paušální sazbou 3 % p. a. z hodnoty spravovaného majetku, tedy bez ohledu na reálnou výši nákladů v daném případě.⁷⁴ Novela ZPMS samozřejmě v nezbytném rozsahu pozměňuje i další předpisy, kterých se provádění mezinárodních sankcí dotýká (katastrální zákon, zákon o pobytu cizinců, zákon o zadávání veřejných zakázek a další).

Zcela nový předpis, tzv. sankční zákon (mediálně označovaný také jako tzv. Magnitského zákon), byl v době odevzdání tohoto příspěvku stále v legislativním procesu (před 3. čtením v Poslanecké sněmovně). Je otázkou, jakou podobu bude mít zákon ve své finální verzi (v rámci proběhlých projednání v rámci Poslanecké sněmovny byly navrženy pouze drobné formulační úpravy), stojí však za to alespoň stručně představit jeho základní rysy. Nový zákon má především umožnit, aby ČR mohla i bez rozhodnutí Rady EU uvalovat sankční opatření vůči vybraným subjektům a současně vytvořit postup pro podávání návrhů ČR na zařazení subjektů na sankční seznamy EU. Účelem opatření přijatých podle tohoto zákona má být udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti, ochrana základních lidských práv a boje proti terorismu. Z pohledu mezinárodního práva a práva EU samozřejmě ČR oprávnění pro obě kategorie kroků obecně vyplývá, nicméně doposud chyběla ucelenější zákonná

úprava těchto procesů na národní úrovni.⁷⁵ Navrhovaný sankční zákon má tak spolu s novelizovaným ZPMS představovat hmotněprávní i procesněprávní základ pro přijímání a aplikaci autonomních sankčních opatření. Návrh sankčního zákona však zachovává jakýsi primát sankčního mechanismu EU, sám totiž např. nedefinuje sankcemi postihovaná jednání, ale odkazuje na jejich vymezení v sankčních režimech EU.⁷⁶

Z hlediska procesu má podle návrhu sankčního zákona významnou roli Ministerstvo zahraničních věcí (dále jen „MZV“) a vláda. MZV především identifikuje osoby, které se dopouští jednání nebo jsou v situaci definované příslušným předpisem EU, a posuzuje nutnost jejich zařazení na sankční seznam EU z hlediska zahraničněpolitických či bezpečnostních zájmů ČR. Návrh zákona dále stanoví okruh správních úřadů, se kterými musí MZV v rámci konzultačního postupu návrh na zařazení projednat.⁷⁷ Poté může MZV vládě navrhnout vyslovení souhlasu s návrhem na zařazení osoby na sankční seznam EU. Na návrh MZV vláda rozhoduje také o zařazení na tzv. vnitrostátní sankční seznam. Jde zejména o případ, kdy daný subjekt byl sice navržen na sankční seznam EU (ať už ČR, jiným členským státem nebo Vysockým představitelem), avšak do 1 měsíce nebylo Radou EU rozhodnuto o jeho zařazení. Může jít také o situaci, kdy se s ohledem na zahraničněpolitický nebo bezpečnostní zájem ČR jeví jako účelné uplatnit vůči subjektu už zařazenému na sankční seznam EU další omezující opatření.⁷⁸ Současně s rozhodnutím o zařazení na vnitrostátní sankční seznam vláda rozhodne i o rozsahu omezujících opatření, a to s odkazem na omezení nebo zákazy uvedené v předpisu EU, nebo v § 5–8c ZPMS. Vláda však při rozhodování podle sankčního zákona může rozsah omezovacích opatření dále konkretizovat.⁷⁹ Vedením vnitrostátního sankčního seznamu bude pověřeno MZV, které jej rovněž zveřejní na svých internetových stránkách.⁸⁰ Informace o tom, že byl dotčený subjekt zařazen na vnitrostátní sankční seznam, se mu adresně neoznamuje.

⁷⁴ Str. 36 důvodové zprávy.

⁷⁵ Postup navrhování osob na sankční seznamy EU byl doposud upraven ve vnitřním předpisu ministra č. 1/2020, o výkonu působnosti Ministerstva zahraničních věcí v oblasti mezinárodních sankcí, a ve Statutu mezirezortní koordinační skupiny pro provádění mezinárodních sankcí v ČR.

⁷⁶ V souvislosti se sankcemi proti Rusku viz například čl. 3, odst. 1 Nařízení Rady (EU) č. 269/2014, ze dne 17. března 2014, které hovoří o osobách nesoucích „odpovědnost za činnosti nebo politiky, jež narušují nebo ohrožují územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny nebo stabilitu či bezpečnost Ukrajiny nebo brání působení mezinárodních organizací na Ukrajině, a fyzických osob, které tyto činnosti nebo politiky podporují nebo je provádějí“ nebo například o entitách, které „materiálně či finančně podporují vládu Ruské federace odpovědnou za anexi Krymu a za destabilizaci Ukrajiny nebo které mají z vazby na tuto vládu prospěch“.

⁷⁷ Jde zejména o silová ministerstva, Ministerstvo průmyslu a obchodu, FAÚ či zpravodajské služby.

⁷⁸ Ust. § 4 návrhu zákona (ve verzi před 3. čtením).

⁷⁹ Str. 31–32 důvodové zprávy.

⁸⁰ Ust. § 16 ods. 1 návrhu zákona.

Zařazení subjektu na vnitrostátní nebo evropský sankční seznam může představovat závažný zásah do jeho práv nebo povinností (omezení svobody pohybu, majetkových práv, účasti na veřejných zakázkách apod.). V souladu s požadavky stanovenými judikaturou ESLP, SDEU a českého ústavního pořádku (čl. 36 odst. 2 Listiny) musí být na národní úrovni zachováno právo na soudní přezkum ve správním soudnictví. Proti zařazení na vnitrostátní sankční seznam návrh zákona stanovuje možnost obrany prostřednictvím tzv. námitky (bez stanovení lhůty) adresované MZV, které ji se svým stanoviskem předloží vládě. Podle důvodové zprávy je však samotný zápis do vnitrostátního sankčního seznamu pouze faktickým úkonem a nikoliv správním rozhodnutím, není tak možné proti němu podat rozklad, pouze již zmíněnou námitku. Nicméně rozhodování o námitce proti zařazení na seznam již tvůrci zákona považují za správní řízení, kdy proti rozhodnutí MZV o námitce je možno brojit správní žalobou.⁸¹ Samotný faktický úkon spočívající v zařazení na seznam by bylo možno napadnout ve správním řízení v rámci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 a n. soudního řádu správního. Autoři zákona tento prostředek soudní ochrany předvídají pro situaci, kdy vláda nevyhoví důvodnému návrhu MZV na odstranění zápisu na sankční seznam, nebo když o takovém návrhu ve lhůtě nerozhodne.⁸²

Je otázkou, proč není možnost obrany prostřednictvím námitky umožněna i proti podání návrhu na zařazení na sankční seznam EU, když pro dotčený subjekt může přijetí návrhu Radou EU mít srovnatelné nebo ještě závažnější právní následky. Dotčený subjekt má možnost podat žalobu před Soudní dvůr EU (dále jen „SDEU“) proti příslušným rozhodnutím či nařízením Rady EU ve smyslu čl. 263 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Je však otázkou, jak je zachováno jeho právo na spravedlivý proces na národní úrovni. Možné je případně napadnout až návazné správní rozhodnutí FAÚ omezující dispozici s majetkem (tj. po zařazení osoby na sankční seznam) – zde je však otázkou, zda bude možné přezkoumávat samotné zařazení na seznam. Samotné podání návrhu na zařazení na sankční seznam EU má MZV provést obligatorně v návaznosti na rozhodnutí vlády. Otázkou tak je, jak chápat už samotné rozhodnutí vlády o zařazení na evropský sankční seznam, resp. zda je možné už toto rozhodnutí v rámci správního soudnictví napadnout. Vláda obecně nemá postavení správního úřadu,⁸³ nicméně český právní řád už pamatuje alespoň jednu situaci, kdy v pozici správního orgánu vydávajícího správní rozhodnutí vystupovala.⁸⁴

Připustnost konfiskace zmrazeného ruského majetku

Už poměrně záhy po přijetí prvních sankčních opatření zaznívala volání po daleko drastičtějším opatření, a to trvalém odejmutí zmrazeného majetku jeho vlastníkům. Tyto výzvy zaznívaly v médiích,⁸⁵ ale i z úst představitelů ČR,⁸⁶ EU,⁸⁷ Velké Británie nebo USA.⁸⁸ Ze strany některých členů české vlády dokonce zaznívaly návrhy, aby se zabavený majetek ruských občanů v ČR zpeněžil a jaksi *započetl* na náhradu škod způsobených Ruskou federací, ať už vůči ČR za výbuch skladu Vrbětice nebo na válečné náhrady Ruska vůči Ukrajině.⁸⁹ S odstupem času pak u českých vládních představitelů převládla spíše opatrnost s tím, že česká právní legislativa konfiskaci zmrazeného majetku neumožňuje.⁹⁰ Odejmutí zmrazeného majetku by typicky nedoprovázelo poskytnutí kompenzace. Absence náhrady je potom inherentním znakem konfiskace.⁹¹

Jak čtenář jistě tuší, byť by taková opatření mohla v mnoha případech být žádoucí,

⁸¹ Viz str. 15 a 23 důvodové zprávy.

⁸² Str. 23 důvodové zprávy.

⁸³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2013, str. 273, pozn. pod čarou č. 46.

⁸⁴ Jednalo se o § 43 z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 186/2006 Sb., podle kterého vláda rozhodovala o výjimkách ze zákazů ve zvláště chráněných územích. Viz Sběrka rozhodnutí NSS, 2178/2011. Převzato ze SLÁDEČEK, c. d., str. 273.

⁸⁵ Could seizing Russian assets help rebuild Ukraine? In: *The Economist* [online]. 6. června 2022. Dostupné na <<https://www.economist.com/finance-and-economics/2022/06/06/could-seizing-russian-assets-help-rebuild-ukraine>>.

⁸⁶ EU vyzývá členské státy ke konfiskaci majetku ruských oligarchů. In: ČT24 [online]. 22. dubna 2022. Dostupné na <<https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3477630-eurokomisar-pro-justici-eu-vyzyva-clenske-staty-ke-konfiskaci-majetku-ruskych-oligarchu>>.

⁸⁷ Například eurokomisařka Věra Jourová. Viz ČT24. *Otázky Václava Moravce*, 22. dubna 2022. Po konfiskování majetků spojeného s trestnou činností (což je méně problematická právní konstrukce) pak volal evropský komisař pro justici Didier Reyners. Viz EU vyzývá členské, c. d.

⁸⁸ GRIERSON, J. – MASON, R. Property of Russian elites could be handed to Ukrainian refugees. In: *The Guardian* [online]. 4. března 2022. Dostupné na <<https://www.theguardian.com/world/2022/mar/04/property-of-russian-elites-could-be-handed-to-ukrainian-refugees-says-raab>>; KAPLAN, J. a kol. Congress tees up a plan to seize Russian yachts and properties in the US — and sell them for Ukraine aid. In: *Insider* [online]. 3. března 2022. Dostupné na <<https://www.businessinsider.com/congress-bill-seize-russian-yachts-sell-for-ukraine-aid-2022-3?r=US&IR=T>>.

⁸⁹ Viz například EU vyzývá členské státy, c. d.

⁹⁰ Zabavit, nebo jen zmrazit? Česko přemýšlí, jak dále nakládat s majetkem lidí blízkých Putinovi. In: ČT24 [online]. 6. června 2022. Dostupné na <<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3500311-zabavit-nebo-jen-zmrazit-cesko-premysli-jak-dale-nakladat-s-majetkem-lidi-blizkych>>.

⁹¹ III. ÚS 2130/17, odst. 51.

z právního hlediska je situace poměrně složitá. Aniž by autor tohoto příspěvku chtěl být přehnaným právním puristou, ignorujícím hrůzostrašnost ruské agrese na Ukrajině, právě absolutní despekt k právu a základním hodnotám, které chrání, je jedním z důvodů, proč mezinárodní společenství na Rusko uvalilo přísné sankce. Je otázkou, nakolik by byla legitimita protiruských sankcí zachována, kdyby samy byly protiprávní. Tento příspěvek se však nadále soustředí na problematické právní aspekty sankčních opatření, politické úvahy a jejich legitimitu ponechává k posouzení relevantním osobám.

Lidskoprávní rozměr

Samotné konfiskování majetku představuje výzvu z pohledu mezinárodního i národního práva. V případě postižených ruských občanů a firem se totiž jedná o jednotlivce požívající právo vlastnit soukromý majetek. Otázky na úrovni českého právního řádu vyvstávají na zákonné i ústavní úrovni. Současná zákonná právní úprava podle názoru autora tohoto textu neobsahuje dostatečný právní základ pro konfiskaci majetku coby formy protipatření podle mezinárodního práva. Možnost odejmutí vlastnického práva bez kompenzace není uvedena ani v katalogu možných opatření ZPMS (možnosti prodeje majetku v § 13c počítají s tím, že výtěžek zůstává vlastnictvím osoby, které patřil, resp. se z něj uspokojí náklady na správu). Žádný další speciální předpis umožňující českým orgánům odejmutí vlastnického práva, navíc bez povinnosti poskytnout kompenzaci, na danou situaci také spíše nedopadá (například prostředky trestního práva, které vyžadují odsouzení za jeden z vybraných trestných činů). Bylo by tedy nutné zákonnou úpravu přijmout. Nejejektivnější by se jevila novelizace ZPMS. Absence zákonného základu zásahu do majetkového práva jednotlivce představuje rozpor se základním lidským právem vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).⁹²

Samozřejmě taková zákonná úprava musí být v souladu s ústavním pořádkem ČR. Nejpalčivější je otázka souladu s čl. 11 odst. 1 Listiny garantující základní právo jednotlivce

vlastnit soukromý majetek. Nenalezneme zde explicitní výjimku z ochrany, která by umožňovala konfiskaci. Vzhledem k odlišnému účelu, absenci veřejného zájmu a záměrnému neposkytování kompenzace konfiskací coby mezinárodní sankci patrně nelze chápat jako vyvlastnění ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny.⁹³ Znamená to tedy, že taková konfiskace by byla v rozporu s Listinou? Vzhledem k tomu, že autor tohoto příspěvku se nepovažuje za experta na české ústavní právo, definitivní odpověď na tuto otázku by s respektem ponechal fundovaným expertům. Dovolí si však uvést alespoň několik svých úvah.

Autor tohoto příspěvku se domnívá, že absence explicitní zmínky v Listině zákonného nástroje, jímž dochází k zásahu do práva vlastnit majetek, neznamená nutně nepřipustnost takového opatření. Jako analogie nám může posloužit příklad z oblasti trestního práva – tresty propadnutí majetku nebo propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty ve smyslu § 66 či § 70 z. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Zejm. uložení trestu propadnutí majetku představuje významný zásah do majetkové sféry jednotlivce a jeho práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 Listiny.⁹⁴ Podle komentářové literatury je uložení například propadnutí majetku jako trestu podle trestního zákoníku jednou z výjimek z ústavní ochrany nedotknutelnosti majetku jako základního lidského práva.⁹⁵ Přitom v Listině nenalezneme explicitní zmínku o majetkových trestech jako výjimky z práva vlastnit majetek. Uvažovat by šlo snad o čl. 11 odst. 3 jako možném lidskoprávním základu pro trest propadnutí věci, vzhledem k tomu, že účel takového trestu je primárně zábranný.⁹⁶ Nicméně trest propadnutí majetku má naopak účel spíše represivní⁹⁷ a pod žádný z explicitně uvedených přípustných zásahů do práva vlastnit majetek alespoň na první pohled zařadit nelze.

Dalo by se tedy argumentovat, že absence výslovné zmínky možnosti konfiskace majetku v Listině jako sankce podle mezinárodního práva nemusí a priori vylučovat její přípustnost. Současně však platí, že musí být dodrženy požadavky, které byly v souvislosti se zásahy do práva vlastnit majetek dovozeny. Jde zejména o zákonnost (tedy přijetí zákonné právní úpravy stanovující případy,

⁹² Nález ÚS ze dne 10. 12. 2019, II. ÚS 1624/19, odst. 30.

⁹³ Zejména absence náhrady je inherentním znakem konfiskace, pro níž, slovy Ústavního soudu, „z podstaty věci nemusí být splněny další podmínky vyvlastnění dle čl. 11 odst. 4 Listiny.“ Viz nález ÚS ze dne 20. února 2020, III. ÚS 2130/17, odst. 51.

⁹⁴ II. ÚS 1624/19, odst. 21.

⁹⁵ PÚRY, F. – ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. 2012, str. 874–884.

⁹⁶ II. ÚS 1624/19, odst. 25.

⁹⁷ Tamtéž.

kdy jsou taková opatření možná, a podmínky pro jejich uplatnění), dostatečné odůvodnění a přiměřenost přijatých opatření.⁹⁸ V případě sankcí proti ruským entitám by se nejspíše poměřovala s mírou propojení postiženého jednotlivce s ruským režimem⁹⁹ či případný podíl takové osoby na porušování mezinárodního práva, vč. lidských práv na Ukrajině. Konkrétně pro sankce EU namířené na jednotlivce z judikatury SDEU jasně vyplývá požadavek tzv. dostatečné vazby mezi postiženou osobou a režimem, na který je primárně cíleno.¹⁰⁰ Nestačí pouhá presumpce toho, že dané osoby ze státního aparátu plynou výhodou.¹⁰¹ Byť je to spíše otázka týkající se až fáze rozhodování o individuálních případech konfiskace, příslušná legislativa by to měla zohledňovat.¹⁰² V neposlední řadě je také potřeba dodržet (tak jako v případě ostatních sankčních opatření zasahujících jednotlivce) obecné požadavky práva na spravedlivý proces, tj. zejm. zachovat právo na soudní ochranu, ve smyslu čl. 6 EÚLP¹⁰³ (v kontextu sankcí přijatých v rámci EU vyplývajících rovněž z čl. 47 Listiny základních práv EU a judikatury SDEU).¹⁰⁴

Vedle zákonů a ústavního pořádku ČR a práva EU musí případná konfiskace být v souladu i s normami mezinárodního práva. Na prvním místě jde zejména o soulad s právem soukromého vlastnictví tak, jak je garantováno v čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv. Mezi podmínky legálního zásahu do tohoto práva patří zejména sledování veřejného zájmu, proporcionalita a právo na soudní ochranu.¹⁰⁵ Také poskytnutí adekvátní kompenzace je jedna z nezbytných podmínek legality různých forem zásahů do vlastnického práva jednotlivce. Dle judikatury ESLP nicméně čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 nezaručuje právo na plnou kompenzaci za všech okolností.¹⁰⁶

Soud ve svých rozhodnutích poměrně konzistentně uvádí, že neposkytnutí kompenzace je ospravedlnitelné za tzv. výjimečných okolností.¹⁰⁷ Bohužel nám však tyto případy jasně nenapoví (pro odlišné skutkové okolnosti, jakož i pro stručnost argumentace soudu), jaké všechny okolnosti by se pod tento pojem daly zařadit. Je tedy otázkou, zda konfiskace majetku občanů státu, který se dopouští agrese a závažných porušení lidských práv, by představovala výjimečné okolnosti ospravedlňující neposkytnutí kompenzace. V případech postižení jen vybraných osob, kde by bylo prokázáno napojení na vládnoucí režim, podpora jeho nelegálních aktů či dokonce spoluúčast na nich, by o tom snad šlo uvažovat.

Otázkou zůstává, zda v případě restriktivnějšího výkladu, tj. shledání rozporu konfiskčních opatření s právem na ochranu soukromého vlastnictví, se mohou státy dovolat výkonu legálních protipatření a vyloučit tak jejich protiprávnost.¹⁰⁸ Právo na soukromé vlastnictví se neřadí mezi tzv. tvrdé jádro lidských práv¹⁰⁹ a už primární normativita z něj umožňuje mnoho výjimek. Problematické však je, zda je možno dovolávat se okolností vylučujících protiprávnost, náležejících k sekundární normativitě, v případě porušení lidskoprávních závazků projednávaných v rámci individuální stížnosti vznesené jednotlivcem proti státu. Tato otázka by vzhledem ke své komplexnosti zasloužila hlubší analýzu.

Další mezinárodněprávní limity konfiskace majetku

Vedle lidskoprávního rozměru konfiskace soukromého majetku jako mezinárodní sankce může představovat výzvu i ve vztahu k obecným mezinárodně-právním náležitostem sankcí, které byly popsány výše. Jde zejména o požadavek dočasnosti a reverzibility

⁹⁸ KOCH, Tim. Enacting ECHR compliant measures to confiscate property. In: *University of Oxford, Law Blogs* [online]. 11. března 2022. Dostupné na <<https://blogs.law.ox.ac.uk/research-and-subject-groups/property-law/blog/2022/03/enacting-echr-compliant-measures-confiscate>>.

⁹⁹ Tamtéž.

¹⁰⁰ SDEU. *Pye Phyo Tay Za proti Radě EU (opravný prostředek)*, rozsudek, 13. března 2012, odst. 61.

¹⁰¹ Tamtéž, odst. 71.

¹⁰² Jak Ústavní soud poznamenal v nálezu II. ÚS 1624/19, odst. 21, ve vztahu k trestu propadnutí věci: „S ohledem na intenzivní zásah do vlastnického práva jednotlivce klade Ústavní soud přísné nároky na dostatečné odůvodnění naplnění všech zákonných podmínek pro použití daného opatření, a to ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu.“

¹⁰³ Viz např. ESLP. *Al-Dulimi a Montana Management INC proti Švýcarsku*, návrh č. 5809/08, rozsudek, 21. června 2016; viz také GORDON, R. a kol. *Sanctions Law*. Oxford, 2019, str. 204–227.

¹⁰⁴ GUTMAN, K. The Essence of the Fundamental Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial. *German Law Journal*, 2019, č. 20, str. 884–903.

¹⁰⁵ Viz podrobněji např. GORDON, c. d., str. 219–223.

¹⁰⁶ ESLP. *Případ svatých klášterů proti Řecku*, návrh č. 13092/87; 13984/88, rozsudek, 9. prosince 1994, odst. 71.

¹⁰⁷ ESLP. *Lithgow a další proti Spojenému království*, návrh č. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81, rozsudek, 8. června 1986, odst. 120; *Bývalý král Řecka a další proti Řecku*, návrh č. 25701/94, rozsudek, 23. listopadu 2000, odst. 89; nebo například *Jahn a další proti Německu*, návrhy č. 46720/99, 72203/01 a 72552/01, rozsudek, 30. června 2005, odst. 111; viz však také poměrně zajímavou kritiku tohoto konceptu ve stanoviscích soudců Barreta, Pavlovského či Resse.

¹⁰⁸ Ve smyslu čl. 22 Návrhu článků.

¹⁰⁹ Nejedná se o součást *ius cogens*, při jehož porušení se žádné z okolností vylučujících protiprávnost dovolat nelze (čl. 26 Návrhu článků), ani by se nejspíše nedalo zařadit mezi tzv. *fundamental human rights*, která ve smyslu čl. 50 odst. 1 písm. b) Návrhu článků nesmí výkonem protipatření být dotčena.

sankcí, který souvisí s jejich funkcí v mezinárodním právu. Je otázkou, zda požadavek reverzibility sankcí je nutno chápat absolutně, nebo jen jako stav, kterému by se donucující stát měl co nejvíce přiblížit. Formulace MSD se zdá být spíše absolutní,¹¹⁰ naopak Návrh článků se zdá být, alespoň na první pohled, méně restriktivní. Čl. 49 odst. 3 Návrhu článků říká, že protiopatření by měla umožňovat opětovný výkon jimi porušených závazků, *jak je to jen nejvíce možné*. Podle komentáře Komise OSN pro mezinárodní právo však tento dovětek znamená, že kde má donucující stát možnost výběru mezi více druhy efektivních protiopatření, měl by přistoupit k těm, které umožňují obnovu předchozího právního stavu.¹¹¹

Další zajímavou otázkou je, zda by konfiskovat bylo možné ruský státní majetek. Zde by totiž mohl odpadnout problém lidskoprávních limitů. Kromě výše popsaného možného rozporu s požadavkem reverzibility však zde zase přistupuje otázka rozporu s jurisdikčními, resp. spíše exekučními imunitami států, které mají svůj základ v suverénní rovnosti států.¹¹² Tato problematika byla diskutována ještě před ruskou invazí a v souvislosti už s pouhým zmrazováním majetku, především devizových rezerv centrálních bank (Sýrie či Íránu) nebo aktiv představitelů států,¹¹³ a je proto velmi relevantní pro současnou praxi. Už samotné zmrazení aktiv státu nejspíše představuje rozpor s pravidly týkajícími se imunit států.¹¹⁴ Otázkou však je, zda výkon sankčních opatření může vyloučit protiprávnost takového rozporu s imunitami států (nebo jeho představitelů). Vzhledem ke své komplexnosti si toto téma zaslouží prostor v samostatném příspěvku.

Mezinárodněprávní výzva – sankce ze strany třetích států

Jak bylo naznačeno v úvodních částech tohoto příspěvku, problematickým aspektem (nejen) protiruských sankcí je otázka, které subjekty jsou k nim oprávněny. K donucení je oprávněn primárně stát, vůči němuž došlo k porušení mezinárodněprávního závazku.

Sankce jsou však využívány poměrně často jako nástroj zahraniční politiky i v případě, že jejich autor nebyl poškozen porušením mezinárodněprávního závazku. V kontextu EU jsou tzv. omezující opatření významným nástrojem tzv. Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, využívaným k ochraně mezinárodního míru a bezpečnosti, demokracie, vlády práva, lidských práv a základních principů mezinárodního práva.¹¹⁵ A právě přípustnost sankcí ze strany primárně nepoškozených subjektů (tzv. *third-party countermeasures*) je v právní teorii poměrně intenzivně diskutována, avšak ne zcela vyjasněna. Protiruské sankce mohou proto představovat další příležitost pro diskuzi na toto téma. Otázka je to velice relevantní pro mezinárodní společenství a EU,¹¹⁶ ale i pro samotnou ČR, která připravuje vlastní národní mechanismus přijímání autonomních sankcí. Tyto mají být totiž používány např. v případě závažných porušení lidských práv či v rámci boje proti terorismu, tedy v situacích, kdy ČR jako subjekt nemusí být přímo postižena protiprávním jednáním jiného státu.

V případě, že stát poruší mezinárodní smlouvu, donucení k nápravě jsou v zásadě oprávněny vykonávat jen strany, vůči nimž byl závazek porušen. Podle jedné názorové linie se však situace může lišit v případě porušení fundamentálních pravidel mezinárodního práva významných pro celé mezinárodní společenství. Někteří autoři poukazují na stále častější praxi, kdy v případě porušení pravidla, které má tzv. účinek *erga omnes*,¹¹⁷ přistupují k přijímání sankcí další státy či mezinárodní organizace, byť nebyly porušením přímo dotčeny (například nejsou terčem ozbrojeného útoku).¹¹⁸ Podle této konstrukce nastávají účinky porušení těchto pravidel vůči celému mezinárodnímu společenství, a proto je pak každý člen mezinárodního společenství oprávněn dovolávat se odpovědnosti vůči státu porušiteli.¹¹⁹ Všichni členové mezinárodního společenství jsou podle tohoto přístupu oprávněni k výkonu donucení, protože jsou porušením pravidla s účinky *erga omnes* dotčeni.¹²⁰ Při porušení těchto

¹¹⁰ Gabčíkovo-Nagymaros, c. d., odst. 87.

¹¹¹ Draft Articles, c. d., komentář k čl. 49, odst. 9.

¹¹² MSD. *Jurisdictional Immunities of the State*, rozsudek, 3. září 2012, odst. 57.

¹¹³ Viz např. THOUVENIN, J. M. Gel des fonds des banques centrales et immunité d'exécution. In: Peters, A. a kol. *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, 2015, str. 209–219.

¹¹⁴ Tamtéž, str. 215.

¹¹⁵ Seznam platných omezujících opatření EU je poměrně dlouhý – viz <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

¹¹⁶ Diskuze o přípustnosti tzv. *third-party counter-measures* se vedou také u mezinárodních organizací, kde se jedná o otázku ještě komplexnější. Viz například CUJO, c. d., str. 973, 976–982.

¹¹⁷ Jedná právě o pravidla na ochranu fundamentálních základů mezinárodního práva, například zákaz použití síly, ochrana tvrdého jádra základních lidských práv nebo například pravidla pro vedení ozbrojeného konfliktu.

¹¹⁸ Encyklopedie Maxe Plancka, *Sanctions*, odst. 11, 55–59; RUYSS, c. d., str. 46.

¹¹⁹ CASSESE, c. d., str. 185–186.

¹²⁰ DAVID, *Mezinárodní právo*, str. 343–344.

pravidel má tak porušitel povinnost reparovat vůči všem členům mezinárodního společenství, protože vedle toho, že například použitím ozbrojené síly způsobil újmu konkrétnímu státu, *právně poškodil* každého člena mezinárodního společenství (např. ohrožením míru).¹²¹ Mohlo by tomu odpovídat pojetí čl. 48 Návrhu článků, dle kterého při porušení pravidla s účinky *erga omnes* sloužícího k ochraně kolektivních zájmů má právo na dovolávání se mezinárodní odpovědnosti každý stát.¹²² Argumentem je, že kromě toho, že se třetí státy mohou odpovědnosti dovolávat, mohou za tím účelem přistoupit k sankcím.¹²³

Otázka možnosti použití sankcí třetími státy je však poměrně komplexní a existují na ni i restriktivní pohledy.¹²⁴ V doktríně tak není doposud zcela jednoznačně vyjasněno, zda a za jakých podmínek mohou být tzv. *third-party countermeasures* používány. Samotný čl. 48 Návrhu článků patrně nelze použít jako argument pro jejich přípustnost, když Komise OSN pro mezinárodní právo při jejich tvorbě upustila od původně vstřícnější formulace ve vztahu k jejich legalitě.¹²⁵ Vzhledem ke komplexnosti tohoto tématu si autor dovolí čtenáře odkázat na práce, kteří se jím podrobně zabývají,¹²⁶ včetně studie mapující státní praxi.¹²⁷ Faktem však zůstává, že mezinárodní sankce ze strany třetích států jsou významným a používaným nástrojem v omezené paletě vynucovacích prostředků mezinárodního práva.¹²⁸ Spíše mimoprávním argumentem je zájem na efektivitě mezinárodního práva¹²⁹ a potřeba nástroje pro případy porušování nejzávažnějších pravidel, tím spíše v situaci, kdy centrální donucovací mechanismus Rady bezpečnosti má značné limity kvůli právu veta stálých členů. Současná praxe komplexních protiopatření ze strany bezmála čtyřicítky států představuje další právně relevantní praxi, která může přispět k identifikaci obyčejového pravidla umožňujícího výkon sankcí ze strany třetích států. Sankce uvalené v roce 2011 na Libyi či Sýrii ze strany Ligy

arabských států pro porušování lidských práv navíc naznačují, že se nejedná o praxi výlučně „západního“ bloku států. V závislosti na analýze kvalifikovanosti této praxe a právním názoru reprezentativního množství států by se tak mohlo hovořit minimálně o progresivním rozvoji mezinárodního práva.¹³⁰

Závěr

Sankce představují významnou formu vynucování norem mezinárodního práva. Praxe států a mezinárodních organizací v jejich uplatňování je zejména v posledních dekádách poměrně bohatá. Obzvláště na pozadí ukrajinské krize se potvrdil význam tohoto institutu v situaci, kdy mezinárodní společenství čelí závažné bezpečnostní situaci spojené s flagrantním porušováním mezinárodního práva a zásad lidskosti, kdy však (dokonalejší) kolektivní systém RB OSN není aktivován a silové řešení situace není přípustné ani žádoucí. Mezinárodní právo však klade na sankce několik požadavků obsahových a procesních. Jsou to zejména existence protiprávního deliktu na straně sankcionovaného státu, upozornění a vyčerpání možností smírného řešení, požadavky na rozsah a přiměřenost konkrétních sankčních opatření a soulad s kogentními pravidly mezinárodního práva.

K těmto požadavkům pak přistupují pravidla na úrovni EU a národní pravidla jednotlivých států, přičemž právě česká národní úprava v posledních měsících doznává významných změn. Byť finální podoba zákonné úpravy fungování tzv. národního sankčního seznamu není v době dokončení tohoto příspěvku známa, lze snad už nyní pozitivně ohodnotit to, že ČR bude mít národní legislativu umožňující jí lépe využívat oprávnění, která jí pojmově vyplývají z mezinárodního práva. Může to být zejména užitečné tam, kde nebude dosaženo potřebné jednomyslnosti na půdě Rady EU a bude např. nutno k donucovacím opatřením přistoupit v koordinaci

¹²¹ Cassese používá pojem *legal injury* – viz CASSESE, c. d., str. 201.

¹²² Draft Articles, c. d., str. 126, odst. 6.

¹²³ CASSESE, c. d., str. 185–186.

¹²⁴ Například P. Šturma tvrdí, že každý stát může vznášet odpovědnostní nárok za porušení *erga omnes závazku*, ale že přistoupit k sankcím jiné než přímo poškozené státy nemohou. ŠTURMA, P. Nesnesitelná lehkost sankcí? Zamyšlení nad aktuálním problémem z pohledu mezinárodního práva. In: Špaček, M. *Mezinárodní právo jako strážce světového pozadku: Vynutitelnost mezinárodního práva v 21. století*. Bratislava 2014, str. 57–58.

¹²⁵ DAWIDOWICZ, M. Third-party countermeasures: A progressive development of international law? *Questions of International Law*, 2016, č. 29, str. 3–15.

¹²⁶ HILLGRUBER, C. The Right of Third States to Take Countermeasures. In: Tomuschat, C., Thouvenin, J. C. *The Fundamental Rules of the International Legal Order*. 2005, str. 265–293; PALCHETTI, P. Consequences for Third States as a Result of an Unlawful Use of Force. In: Weller, M. *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, 2015, str. 1224–1238.

¹²⁷ DAWIDOWICZ, M. *Third-Party Countermeasures in International Law*. Cambridge 2017, kapitola 4.

¹²⁸ DAWIDOWICZ, M. Third-party countermeasures Observations on a controversial concept. In: Chinkin, C., Baetens, F. *Sovereignty, Statehood and State Responsibility*. Cambridge 2015, str. 361.

¹²⁹ AKEHURST, M. *Reprisals by Third States* [online]. Dostupné na <<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/byrint44&div=4&id=&page=>>>, str. 14–15; RUYSS, c. d., str. 45–47.

¹³⁰ DAWIDOWICZ, c. d.

s menším počtem států, nebo bude žádoucí přijmout zcela autonomní sankce. Všechna tato opatření však musí zůstat v mantinelech výše popsanych mezinárodněprávních limitů. V této souvislosti představují výzvu právě navrhovaná konfiskační opatření, ať už pro nutnost zajištění souladu s lidskoprávními standardy ochrany soukromého vlastnictví, tak pro možný rozpor s požadavkem reverzibility sankčních opatření. Do nedávné novely ZPMS se zákonodárce rozhodl konfiskaci mezi paletu sankčních opatření nezařadit, což mohlo být motivováno právní i politickou kontroverzností takového nástroje či snahou o rychlé přijetí novely. Ve vztahu k rovině lidskoprávní by však za podmínky provedení odpovídajících úprav národní legislativy snad šlo ve specifických případech uvažovat o souladu konfiskace jako mezinárodní sankce s lidskoprávními standardy. Problematickým aspektem však zůstává mezinárodněprávní požadavek na reversibilitu sankčních opatření a ne-punitivní charakter.

Tento příspěvek se pokusil stručně vysvětlit způsob a základní podmínky fungování sankcí v mezinárodním právu, s exkurzem do české právní úpravy. Tematika mezinárodních

sankcí je však velmi široká a otevírá mnoho specifických otázek, na jejichž analýzu bohužel není v tomto příspěvku prostor. Dalo by se tak podrobněji hovořit o otázce přípustnosti uplatňování sankcí ze strany třetích států či otázce uplatňování sankcí ze strany mezinárodních organizací vůči nečlenským státům. Podrobněji by šla analyzovat i otázka imunit států a jejich představitelů (otázka relevantní mj. v souvislosti se zmrazováním prostředků centrálních bank) nebo například dopad zmrazení majetku na právo zahraničních investic (otázka možného střetu omezení majetkových dispozic se standardy ochrany). Zajímavé jsou také otázky související s procesem zařazování osob na sankční seznamy a souladu s lidskoprávními požadavky. Další rovinou mezinárodních sankcí obzvláště v kontextu ukrajinské krize je otázka jejich efektivity. Jedná se primárně o otázku ekonomickou a politicko-vědní.¹³¹ Obecně se však dá říct, že z velké míry jejich efekt spočívá v pluralitě jejich původců (ve spojení s mírou provázanosti ekonomik). Díky tomuto faktoru budou nejspíše i nadále hrát primární roli sankce přijaté na půdě EU, potažmo OSN.

¹³¹ Jedna z prvních relevantních studií byla vypracována institutem CELI University Yale. Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy [online], srpen 2022. Dostupné na <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4167193>.