

ČESKÁ SANKČNÍ POLITIKA VE VÍRU EVROPEIZACE

RADKA DRULÁKOVÁ – ZUZANA TRÁVNÍČKOVÁ – ŠTĚPÁNKA ZEMANOVÁ

Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů, Česká republika

Abstract in original language:

V únoru 2006 schválil Parlament České republiky nový sankční zákon. Jeho ustanovení odrážejí tři procesy, které v posledních letech Českou republiku ovlivňují: internacionalizace, regionalizace a europeizace. Protože Evropská unie zprostředkovává sankční opatření přijatá jinými mezinárodními organizacemi, a to OSN a OBSE, může být za stěžejní, pokud se týče dopadů na členské státy EU, považována europeizace. Stať zkoumá platnost uvedené hypotézy ve vztahu k nové české úpravě hospodářských sankcí.

Key words in original language:

Evropeizace; mezinárodní ekonomické sankce; sankční politika; Česká republika.

Abstract:

In February 2006 the Parliament of the Czech Republic approved a new Sanctions Act. Its provisions reflect three ongoing processes influencing the Czech Republic during recent years: internationalization, regionalization and Europeanization. Since the European Union implements the sanctions measures imposed by other international organizations, namely the UN or the OSCE, Europeanization may be considered as crucial with regard to their impact on the EU member states. The paper examines the validity of the just laid down hypothesis in relation to the new Czech arrangement of economic sanctions.

Key words:

Europeanization; international economic sanctions; sanctions policy; Czech Republic.

ÚVOD¹

Parlament České republiky schválil v únoru 2006 novou podobu tzv. sankčního zákona. Česká zahraniční politika tak dostala k dispozici vysoce aktuální vnitrostátní právní nástroj umožňující, aby s pomocí donucovacích opatření podporovala úsilí o zajištění míru, bezpečnosti a stability v současném světě. Mnohá z těchto opatření se realizují v hospodářské oblasti, i když na tuto sféru pochopitelně nejsou omezena. Současnou podobu zákona do značné míry ovlivnily tři procesy, které v posledních letech působí také na Českou republiku: pokračující internacionalizace, regionalizace a evropeizace.

Internationalizace se projevuje všeobecným posunem od unilaterálních sankcí (aplikovaných jednotlivými zeměmi), které převažovaly v období studené války, k multilaterálním, využívaným zejména na platformách různých mezinárodních organizací (Druláková – trávníčková – zemanová 2009: 73 – 80). Na univerzální, celosvětové úrovni její gravitační centrum představuje Organizace spojených národů (OSN). V porovnání s obdobím 50.- 80. let 20. století se v posledních dvou dekádách výrazně zvýšil počet sankčních režimů vytvářených

¹ Tento příspěvek byl vypracován v rámci řešení výzkumného záměru MSM6138439909 Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti.

Radou bezpečnosti OSN (RB OSN). Spolu se členskými státy i s odbornou veřejností a s nestátními subjekty se OSN snaží o též zvyšování jejich efektivnosti.

Těžiště regionalizace na evropském kontinentu, resp. v relevantních částech Ameriky a Asie, představuje Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). Středem evropeizace se pak pochopitelně stává Evropská unie (EU) s nejintenzivnější sankční politikou co do geografického záběru i co do rozsahu cílů, jejichž naplňování se sankcemi sleduje. (KREUTZ 2005). Přitom EU v rámci své sankční politiky rovněž realizuje opatření zavedená výše zmíněnými organizacemi (s možností jejich případného zpřísnění). Lze tudíž vyslovit hypotézu, že její působení je pro aktuální změny české sankční politiky stěžejní. Následující text zkoumá platnost uvedené hypotézy s využitím moderních metod studia evropeizace na příkladu ekonomických sankčních opatření.

V první části představujeme hlavní principy a mechanismy evropeizace tak, jak jsou podchyceny v ekonomické vědě, případně v dalších sociálně vědních disciplínách. Poté věnujeme pozornost současné podobě sankční politiky EU a jejím specifickým v hospodářské oblasti. Přitom se snažíme určit, jak intenzivně zde EU působí na členské státy a jak dalece je nutí, aby se držely pravidel, která v této oblasti stanoví. Ve třetí části pak analyzujeme novou podobu českého sankčního zákona, resp. těch jeho pasáží, které se týkají hospodářských sankcí. Zejména sledujeme rozsah změn a jejich souvislost s dynamikou evropské sankční politiky s cílem stanovit, jak dalece nová podoba zákona skutečně odráží výsledky evropeizačních procesů, případně nakolik se do ní promítají i jiné vlivy.

1. TEORETICKÁ VÝCHODISKA

1.1 POJEM EVROPEIZACE

Přestože v současné odborné literatuře není použití pojmu evropeizace jednotné, ekonomické vědy jej zpravidla používají pro označení dopadů evropských integračních procesů na domácí úrovni, tedy změn vyvolaných integračními procesy v různých sférách vnitřního prostředí států (dále jen vnitřních změn). V rámci nich se pak zabývají (Börzel 2003):

- dimenzí vnitřních změn (ve kterých oblastech EU státy ovlivňuje);
- mechanismy vnitřních změn (jak EU státy ovlivňuje);
- výslednou podobou vnitřních změn (jaké jsou efekty vlivu EU na státy).

Změny se mohou v zásadě projevat v jakékoli sféře života společnosti. Pokud jde o oblast hospodářství, jejich rozsah je podle K. Dysona dán zejména ztrátou tradičních nástrojů hospodářské politiky, resp. přesunem příslušných kompetencí na úroveň EU, z níž tato ztráta vyplývá (DYSON 2007). Sankční opatření, byť často realizovaná v ekonomické sféře, jsou však především záležitostí společné zahraniční a bezpečnostní politiky. V rámci ní zatím převažuje mezivládní spolupráce. O tom, zda podobně jako ve sféře hospodářské vyústí v této oblasti spojení aktivit členských států v konvergenci se zatím vedou debaty, i když postupně převládá názor, že i zde bude konvergence jedním z hlavních výsledků evropeizačních procesů (WEISS 1999).

1.2 EVROPSKÉ MODELY SPRÁVY A ŘÍZENÍ

Jádrem konvergence se stávají evropské modely fungování (resp. správy a řízení) určité oblasti. Modely vznikají v rámci konkrétních rozhodovacích procesů probíhajících na základě kompetencí přiznaných orgánům Unie. Jejich povaha se liší v závislosti na:

- průběhu rozhodovacího procesu (je-li podoba modelu předepsána legislativním aktem Společenství, ovlivňuje ji zejména postup přípravy legislativního návrhu v Komisi, rozsah v jakém návrh zohledňuje představy jednotlivých zemí i nakolik se do něj promítly potřeby nestátních zájmových skupin);
- jeho formální stránce (způsob rozhodování o návrhu v Radě - jednomyslnost, superkvalifikovaná většina, kvalifikovaná většina nebo prostá většina; a jaký jednacím mechanismus byl využit pro jeho projednávání);
- jeho institucionální stránce (jakým způsobem na rozhodování participuje Evropský parlament - jako konzultativní orgán nebo v rámci spolupráce² či spolurozhodování³; a jak využívá své kompetence.

Vedle postupu přípravy a schvalování legislativního aktu je charakter evropského modelu ovlivněn tím, v jakém typu právního instrumentu se výsledná rozhodnutí zakotvují.

Nejsledovanější jsou v současnosti tvrdší modely předepsané normami tzv. tvrdého práva (hard law) – především směrnicemi a nařízeními, případně v dílčích aspektech rozhodnutími provádějícími zřizovací smlouvy nebo nařízení. Pokud mají podobu nařízení, přímo ukládají určité povinnosti členským státům, jsou pro ně plně závazné ve všech částech a nevyžadují (resp. dokonce neumožňují) transformaci v rámci vnitrostátních právních řádů.⁴ Ve formě směrnic předepisují výsledky, kterých by členské státy měly v určitém časovém horizontu dosáhnout bez stanovení prostředků, jak tyto výsledky ve vnitrostátních právních rádech zajistit. Zpravidla tak ponechávají členským státům určitou volnost při realizaci, i když v některých případech (technické normy, standardy ochrany životního prostředí...) bývá manévrovací prostor značně omezený a místo ke sbližování (harmonizaci) právních řádů, která je hlavním úkolem směrnic, vedou téměř k unifikaci. (Neustupná, L. – Pauknerová, M. – Skála, J. et al. 1992)

Tvrdší evropské modely správy a řízení musejí být realizovány ve vnitrostátním prostředí. Od států vyžadují zpravidla úpravy stylu politik a jejich institucionálního rámce – vnitrostátní legislativy a organizačního zabezpečení. EU v tomto směru na státy vyvíjí přímý nebo nepřímý adaptační tlak. Nepřímý tlak vyplývá ze samotného faktu přenesení pravomocí na komunitární orgány, právně závazné formy příslušného rozhodnutí, příslibu států podrobit se příslušným rozhodnutím, případně skutečnosti, že se přizpůsobují ostatní státy. Přímý jej

² Procedura upravená v čl. 7 Jednotného evropského aktu.

³ Čl. 189b Smlouvy o Evropském společenství ve znění upraveném Smlouvou o EU, resp. čl. 251 Smlouvy o ES ve znění revidovaném Amsterdamskou smlouvou.

⁴ Pojmem transformace se rozumí přenesení právní normy pocházející z mezinárodního prostředí do vnitrostátního právního řádu (blíže viz např. Sankce (společná zahraniční a bezpečnostní politika). Dostupné z: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_cs_2006.pdf, s. 117 – 119).

představují možnosti využití stimulů a kontrolních nebo donucovacích mechanismů (pravidelná hodnocení států Komisí, žaloby na neplnění povinností apod.).

Vedle tvrdších modelů využívají orgány EU též modely měkčí⁵, načrtnuté např. ve formě posudků nebo doporučení. Typickým příkladem činnosti ústící ve vznik měkčího modelu je otevřená metoda koordinace. Skutečnost, že měkčí modely se zakládají na normách tzv. měkkého práva (soft law), případně na jiných typech instrumentů, a že z nich nevyplývají právně závazné povinnosti, neznamená, že by nemohly vnitřní změny vyvolat.

1.3 ADAPTAČNÍ TLAK A DOMÁCÍ ZMĚNY

Forma legislativní úpravy předznamenává rozsah požadavků, které z příslušného aktu vyplývají pro státy a souvisí i s intenzitou adaptačního tlaku, konkrétní dopady ve vnitrostátním prostředí však závisejí i na dalších okolnostech. Vedle charakteru modelu a intenzity adaptačního tlaku je ovlivňuje rovněž tzv. míra nesouladu mezi modelem a podobou dosavadní národní praxe. (Héritier 1995) Státní instituce často usilují o zachování statutu quo, a proto se při vytváření politik na evropské úrovni snaží na tuto úroveň přesunout svou domácí praxi.⁶ Tím minimalizují náklady, které je nutné vynaložit na přizpůsobení národní praxe evropským požadavkům a upravují evropské hřiště pro potřeby svých domácích subjektů (např. firem).

Pokud se jim přesun domácí praxe nezdaří, jsou náklady na přizpůsobení vysoké. Proto budou pravděpodobně s přizpůsobením domácích podmínek modelu předepsanému EU otálet. Jestliže zcela uspějí, nemusejí dosavadní praxi měnit. Uspějí-li alespoň částečně, mohou se držet stávajícího směru s malými obměnami. Jejich reakce na příslušné rozhodnutí bude nejspíš rychlá a pozitivní, pokud ji nezvrátí některá z tzv. zprostředkujících proměnných. K nim patří zájmy aktérů v domácích institucích, rozdělení vlivu a síly v domácích institucích i mezi nimi, změna rovnováhy mezi domácími aktéry a jejich seskupeními, počet institucí s možností vetovat rozhodnutí, původní postoje institucí k evropskému modelu, politická kultura, schopnost sociálního učení apod.

V důsledku působení EU na členské státy dochází ve vnitrostátním prostředí k explicitním a implicitním změnám. Explicitní změny mají cílený charakter. Komunitární orgány je přímo požadují, více nebo méně striktně předepisují jejich podobu. Implicitní změny z rozhodnutí komunitárních orgánů přímo nevyplývají. Mohou jimi být indukovány (např. požadavek plnění konvergenčních kritérií nebo kodaňských kritérií), ale mohou vznikat též na základě jiných skutečností než rozhodování uvnitř EU. Kromě toho mohou být změny výsledkem skutečného tlaku EU, ale i situace, kdy objektivní tlak neexistuje a potřeba reagovat na požadavky vyplývající z napojení na EU je státy pouze vnímána (má subjektivní charakter). Změny se mohou výrazně lišit ve svém směru i rozsahu. Pokud mají pouze dílčí charakter, označují se jako absorpce. Pokud je jejich rozsah výraznější, ale charakter příslušné oblasti zůstává zachován, hovoří se o akomodaci. Zásadní změna týkající se i charakteru příslušné politiky se pak označuje jako transformace. Vedle absorpce, akomodace a transformace, které znamenají posun ve směru požadovaném EU připadá v úvahu i inercie (žádná změna) a regrese, tj. vzdalování se evropskému modelu.

⁵ Přesnější typologie evropských modelů správy a řízení nebyla dosud provedena.

⁶ Uvedený předpoklad vychází ze základních postulátů historického institucionalizmu.

2. HOSPODÁŘSKÉ SANKCE V POLITICE EU

2.1 CHARAKTER VYUŽÍVANÝCH EVROPSKÝCH MODELŮ

Z formálního hlediska představuje hlavní specifikum současné praxe EU při zavádění ekonomických sankčních opatření⁷ převaha tvrdších modelů správy a řízení využívajících normy hard law. Druhý charakteristický znak představuje již naznačený přesah v rámci pilířové struktury EU. Jak bylo zmíněno v úvodu, sankční opatření v zásadě spadají do sféry společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Prvotní nástroj pro jejich uvalování proto představují společné postoje schvalované Radou EU dle čl. 15 Smlouvy o EU.⁸ I když nejde o legislativní akty s jasně vymezenými právními dopady, ustanovení příslušného článku členským státům ukládá povinnost uvést své národní politiky se společným postojem do souladu.

Postoje vycházející z návrhů členských států nebo Komise se schvalují jednomyslně.⁹ Vzhledem k obtížím, které takové hlasování přináší, byl však Amsterodamskou smlouvou zaveden tzv. mechanismus konstruktivní abstinence umožňující schválení postoje též v případech, kdy se některé státy (s maximálně 1/3 celkového počtu hlasů v Radě) zdrží hlasování. Země, které postoj nepodpořily, jej pak nemusejí následovat. Dle smlouvy o EU ve znění pozměněném Amsterodamskou smlouvou by však v takových případech neměly přistoupit k jednání, které je s postojem v přímém rozporu. A i když nelze plnění společných postojů (na rozdíl od směrnic a nařízení) vymáhat žalobami k Evropskému soudnímu dvoru, je už v tomto momentě jejich charakter poměrně tvrdý, neboť jasně vymezují žádoucí chování členských států.

2.2 POTVRZENÍ EVROPSKÉHO MODELU U HOSPODÁŘSKÝCH SANKCÍ

Pokud jde o hospodářské sankce, je právě popsáný model dále zpevňován instrumenty prvního pilíře. Podle současné úpravy, obsažené v primární legislativě, totiž společné postoje nelze přímo aplikovat v rámci jednotného vnitřního trhu. Realizace v těchto případech vyžaduje legislativní kroky vytvářející dle článku 301 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství výjimky z pravidel jeho fungování. Nařízení Rady, kterými se uvalují sankce, a prováděcí nařízení Komise tvoří součást práva Společenství, jsou přímo použitelná v členských státech a mají přednost před právními předpisy členských států, které

⁷ Ekonomické a finanční sankce zahrnují širokou škálu konkrétních opatření jako např. embarga, bojkoty, omezení investic, omezení platebních a kapitálových pohybů, zmrazení aktiv, odvolání obchodních výhod atd.

⁸ Např. po vyhlášení rezoluce RB OSN 1267 (1999), namířené proti Talibánu a osobám s ním spojeným, přijala Rada nejprve dne 15. listopadu 1999 společný postoj (1999/727/SZBP) a 14. února 2000 na základě článků 60 ES a 301 ES nařízení (ES) č. 337/2000. Přílohou nového nařízení č. 467/2001 byl seznam osob, subjektů a entit, na které se vztahuje zmrazení prostředků. K další úpravě došlo 27. května 2002. Rada schválila společný postoj 2002/402/SZBP (ve znění společného postoje 2003/140/SZBP platný dodnes) o omezujících opatřeních proti Usámovi bin Ládínovi, členům organizace Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny. Stejněho dne přijala Rada nařízení č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámu bin Ládínem, sítí Al-Kajdá a Talibanem, které nahradilo dosavadní nařízení 467/2001. Nařízení 881/2002 bylo mnohokrát novelizováno (vyjma dvou novelizací se jednalo vždy o promítnutí změn konsolidovaného seznamu).

⁹ Výjimku tvoří pouze postoje vycházející ze společných strategií definovaných Amsterodamskou smlouvou. Ty však v současnosti přicházejí v úvahu pouze ve vztahu k Rusku, Ukrajině a oblast Středozemního moře.

by s nimi byly v rozporu.¹⁰ Za kontrolu řádné implementace ve členských státech je odpovědná Komise.

Logika stávající úpravy zůstane pravděpodobně zachována i při dalších úpravách primárního práva Společenství. Ukládání ekonomických a jiných sankcí bylo upraveno ve Smlouvě o ústavě pro Evropu a s drobnými obměnami byl navržený text převzat i do Lisabonské smlouvy. Článek 15 SEU byl převzat jen s formulační úpravou (čl. 29 ve znění Lisabonské smlouvy¹¹). Ustanovení výslovně zmiňující možnost finančních restrikcí se v Lisabonské smlouvě neobjevuje. Bývalý článek 301 SEU je pozměněn v tom smyslu, že Rada bude nezbytná opatření (včetně restrikcí ekonomické povahy) přijímat kvalifikovanou většinou na společný návrh vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a Komise (čl. 215 Smlouvy o fungování Evropské unie). Možnost přijmout tyto sankce vůči fyzickým nebo právnickým osobám a skupinám nebo nestátním subjektům, která byla poprvé výslovně zakotvena ve Smlouvě o ústavě pro Evropu, zůstala zachována i v Lisabonské smlouvě. Přijatá rozhodnutí jsou pro členské státy závazná, členské státy mají povinnost je přímo vykonávat anebo implementovat do svých právních řádů.

2.3 CÍLENÍ HOSPODÁŘSKÝCH SANKCÍ EU

Významným trendem v uplatňování hospodářských sankcí se stalo jejich přesnější cílení, které má za úkol omezit dopad sankčních opatření na řadově obyvatelstvo sankcionovaných zemí. Cílená opatření směřují k postižení nejbohatších vrstev a politických elit přímo zodpovědných za chování postihované sankcemi. Zároveň mohou omezovat i členy nestátních skupin přímo ohrožující mezinárodní bezpečnost - v poslední době zejména osoby spjaté s mezinárodním terorismem.

Zvýšeným důrazem na cílení sankcí Unie zprostředkovává ve svém vnitřním prostředí i na úrovni jednotlivých států širší mezinárodní trendy, které jsou pozorovatelné zejména v rámci OSN. Široký prostor pro debatu o možných krocích ke zvýšení efektivnosti sankcí uvalovaných touto organizací nabídly vlády Švýcarska, Německa a Švédska uspořádáním série konferencí o cílených donucovacích prostředcích. Konference se uskutečnily v březnu 1998 a v březnu 1999 v Interlaken, v červnu 1999 v Ženevě, v listopadu 1999 v Bonnu a v prosinci 2000 Berlíně. Interlakenský proces se soustředil na finanční sankce (identifikace skupin a osob, vůči nimž mají cílené sankce směřovat, technické aspekty realizace sankcí). Bonnsko – berlínská jednání se zaměřila na zbrojní embarga, cestovní omezení a letové zákazy. Stockholmská konference dále otevřela otázku cílení hospodářských embarg, která dosud v procesech zaměřených na sankce nebyla podchycena.

Cílení ekonomických sankcí se v praxi projevuje mj. ve vypracovávání seznamů organizovaných skupin a jednotlivců, vůči kterým jsou tato opatření namířena. Například na internetových stránkách EU je k nahlédnutí pravidelně aktualizovaný seznam osob, skupin a entit, vůči kterým EU uplatňuje finanční omezení.¹² Tento seznam vzniká na základě

¹⁰ Podrobněji viz Sankce (společná zahraniční a bezpečnostní politika). Dostupné z: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_cs_2006.pdf.

¹¹ Článek 29 (bývalý článek 15 Smlouvy o EU): *Rada přijímá rozhodnutí, která vymezují přístup Unie ke konkrétní otázce zeměpisné nebo tématické povahy. Členské státy zajistí, aby jejich vnitrostátní politiky byly v souladu s postoji Unie.*

¹² K nahlédnutí viz Sankce (společná zahraniční a bezpečnostní politika). Dostupné z: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_cs_2006.pdf

společných postojů a nařízení Rady či prováděcích nařízení Komise. Velkou roli při praktickém provádění ekonomických restriktivních omezení v EU hraje bankovní sektor.¹³ Některé banky (např. London bank, Citibank aj.) vytvářejí aktualizované seznamy teroristů a teroristických skupin, s nimiž je zakázáno jakkoliv obchodovat. Tento zákaz je závazný jak pro veřejný, tak pro soukromý sektor a jeho nedodržení se penalizuje vysokými finančními pokutami.

EU ve své současné sankční politice zareagovala i na problémy, které má např. RB OSN při uvalování společných sankcí. RB OSN totiž chybí jednotný jazykový standard pro sankce a velmi často dochází k výkladu rezolucí uvalujících sankce. EU oproti tomu vypracovala standardní jazyk pro ukládání sankcí, aby podobným problémům předešla. Jednotné formulace a vysvětlení najdeme v Pokynech k provádění a vyhodnocování omezujících opatření (sankcí) v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU (15114/05),¹⁴ které schválila Rada. Pokyny obsahují základní principy sankční politiky EU, běžné definice a především vzorová znění, která mohou být použita jako model právních nástrojů pro provádějící omezující opatření.

3. EVROPEIZACE ČESKÉHO SANKČNÍHO ZÁKONA (OBLAST HOSPODÁŘSKÝCH SANKCÍ)

3.1 GENEZE ČESKÉ SANKČNÍ POLITIKY

V České republice až do roku 2000 obecná právní úprava sankčních opatření neexistovala, přestože země měla v tomto ohledu určité mezinárodní závazky, především povinnost podniknout akce nutné k provedení rozhodnutí RB OSN vyplývající z čl. 48 Charty OSN. Neexistence relevantní právní úpravy sice nevyklučovala, aby ČR na základě rozhodnutí příslušných mezinárodních orgánů přijímala určitá sankční opatření, ale při jejich realizaci narážela na značné obtíže. Problémy se projevovaly i ve vztahu k EU. V roce 1996 se začala formovat praxe, v rámci níž se k řadě společných postojů schválených na platformě SZBP připojují i nečlenské státy úzce spolupracující s EU. ČR v rámci této praxe přistupovala zejména ke zbrojním embargům.

Popsané právní vakuum zčásti zaplnil zákon č. 98/2000 Sb., o provádění mezinárodních sankcí k udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Ačkoli k jeho schválení došlo v době intenzivních příprav na vstup do Unie, vycházel z dnes již překonané koncepce sankcí směřujících výhradně proti státům a představitelům veřejné moci. Zároveň nebyl použitelný ve vztahu k bezprostředně účinným právním aktům ES a nedefinoval některé důležité procesní postupy jako přezkoumávání konkrétních sankčních opatření nebo pravomoc příslušných orgánů.¹⁵ Proto musel být po několika letech platnosti zcela nahrazen.

Ještě v prvních letech našeho členství v EU byl tedy stav takový, že součástí českého právního řádu byl sice obecný sankční předpis, na jeho základě ale nemohla být prováděna opatření obsažená v nařízeních Společenství (čímž se ČR vystavovala riziku kritiky a postihu ze strany orgánů EU) a ve skutečnosti se sankční opatření prakticky nerealizovala.

¹³ Bankovní sektor je angažován jmenovitě prostřednictvím European Banking Federation, the European Savings Banks Group, the European Association of Co-operative Banks, the European Association of Public Banks.

¹⁴ Text pokynů k nahlédnutí na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15114.en05.pdf>

¹⁵ Sněmovní tisk 1007/0 – Vládní návrh zákona o provádění mezinárodních sankcí. Důvodová zpráva. Dostupné z : <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1007&ct1=0> [1.7.08]

3.2 ZÁKON Č. 69/2006 SB.

Vyhlášením nového zákona v březnu 2006 byly odstraněny popsání problémy, zejména ve vztahu k sankčním režimům schvalovaným na úrovni EU.¹⁶ Mezinárodní sankce jsou v §2 zákona definovány jako příkaz, zákaz nebo omezení stanovené za účelem udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti, ochrany základních lidských práv a boje proti terorismu, pokud vyplývá:

- a. z rozhodnutí RB OSN, přijatých podle článku 41 Charty OSN
- b. ze společných postojů, společných akcí nebo jiných opatření EU
- c. z přímo použitelných předpisů ES, kterými se provádí společný postoj nebo společná akce.¹⁷

V případě rozhodnutí RB OSN a společných postojů EU zákon předvídá vydání nařízení vlády (§ 4 odst.1), kterým budou tyto sankce implementovány do českého právního řádu (a ukládané povinnosti tak budou zavazovat nejen stát, ale všechny fyzické a právnické osoby). Orgánem, který povoluje výjimky ze sankčního režimu (§ 9), nakládá s postiženým majetkem (§ 11) a spravuje jej (§ 13) a kontroluje dodržování sankcí (§ 15) je ministerstvo financí, konkrétně Finančně analytický útvar.¹⁸

Za klíčová lze – především vzhledem k finančním sankcím uvalovaným jmenovitě na osoby podezřelé ze spojení s terorismem – označit ustanovení o použití správního řádu a možnost zahájení správního řízení (včetně podání opravných prostředků). Přezkoumatelnost a transparentnost při ukládání individuálních finančních sankcí představují významné požadavky nejen na vnitrostátní, ale i na mezinárodní úrovni. Český předpis v tomto směru zcela správně reflektuje prosazování principů dobré správy, které se ve vztahu k mezinárodním finančním sankcím zřetelně odrazily jednak při jednání Rady bezpečnosti OSN a jednak v řízení před Evropským soudním dvorem. V obou situacích byly předmětem řízení podněty (stížnosti) osob, jejichž majetek byl zmrazen v důsledku tzv. protiteroristických sankcí. Stěžovatelé napadali – a později bylo konstatováno, že oprávněně – neprůhledný způsob sestavování „seznamů teroristů“, tedy osob, jejich majetek je předmětem sankcí a dále neexistenci procedur, které by vedly k očištění jména a vyškrtnutí ze seznamu (tzv. delisting).

¹⁶ Současně byl projednán a schválen zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o provádění mezinárodních sankcí (přijatý zákon č. 70/2006 Sb.). Dotkl se jednak celé řady finančních předpisů (o bankách, o podnikání na kapitálovém trhu, o platebním styku nebo Komisi pro cenné papíry), správní předpisů a do trestního zákona začlenil skutkovou podstatu nového trestného činu: porušování mezinárodních sankcí.

¹⁷ Předcházející předpis cílil sankce jen na dodržování mezinárodního míru a bezpečnosti, nezahrnoval opatření k ochraně lidských práv a boje proti terorismu. Mezi zdroji sankcí nebyly uvedeny přímo použitelné předpisy ES.

¹⁸ Pokud jde o uložení zbrojní embarga a cestovní omezení, pak bývají příslušnými i ministerstvo průmyslu a obchodu (licenční správa) a ministerstvo zahraničních věcí (odbor SZBP EU), do provádění sankcí se může v rámci své kompetence zapojit i ministerstvo školství a jiné ústřední orgány.

3.3 SANKCE VŮČI EVROPSKÝM SUBJEKTŮM SPJATÝM S MEZINÁRODNÍM TERORISMEM

Na sankční zákon navázalo v červnu 2008 nařízení vlády č. 210/2008 Sb., k provedení zvláštních opatření v boji proti terorismu, přijaté podle § 4 sankčního zákona. Sankce ukládané EU směřují (obvykle v duchu sankcí vyhlášených RB OSN) totiž nejen proti státům a nestátním aktérům a mimoevropským osobám a skupinám spojeným s terorismem, ale i vůči teroristům pocházejícím z EU. V prvních dvou případech mohou být sankce vyhlášeny formou nařízení a jejich právní ukotvení nečiní žádné potíže.

V případě protiteroristických sankcí lze však použít nařízení pouze tehdy, když se jedná o teroristy a teroristické skupiny mimo EU.¹⁹ Vůči evropským subjektům nelze uplatnit přímo účinné opatření v rámci SZBP. Zde se pak otevírá prostor pro jednotlivé státy, aby vlastními prostředky zajistily realizaci sankčních opatření (tato povinnost vyplývá jednak ze Společného postoje Rady a jednak z rezoluce RB OSN). Přijaté nařízení vlády ČR výslovně odkazuje na Společný postoj Rady 2001/931/SBZP a uvaluje obchodní a finanční sankce na 18 fyzických osob (bez výjimky spojených s hnutím ETA) a stejný počet organizovaných skupin, vyjmenovaných v přílohách. Na jaře 2009 bylo nařízení vlády novelizováno předpisem č. 88/2009 Sb. ze dne 16. března 2009 (seznam fyzických osob byl rozšířen na 31).

ZÁVĚR

Přijetí sankčního zákona č. 69/2006 Sb. i nařízení k provedení zvláštních opatření k boji proti terorismu, je bezesporu projevem evropeizace české sankční politiky. S určitým zjednodušením můžeme říci, že v případě zákona šlo ve vztahu k předchozí úpravě o doplnění evropského rozměru, a to nejen u hospodářských sankcí. V případě nařízení se v českém právním řádu objevilo v návaznosti na rozvoj sankční politiky EU zcela nové téma. Výchozí hypotéza formulovaná v úvodu této stati se tak zdá být zcela potvrzena a působení EU je pro aktuální změny české sankční politiky skutečně stěžejní.

Popsané posuny v právní úpravě mají charakter implicitních změn, neboť se nejedná o přímý důsledek rozhodovacího procesu obsaženého v sekundární legislativě Společenství. Co do rozsahu můžeme hovořit o akomodaci v souvislosti se sankčním zákonem a o transformaci, pokud jde o nařízení vlády a záležitost protiteroristických sankcí proti evropským subjektům. Vedle požadavků vyplývajících z členství v EU ovšem nová podoba sankční politiky reflektuje opět širší mezinárodní trendy, především posun od obecných sankcí k cíleným.

Vzhledem k tomu, že Česká republika neuplatňuje unilaterální sankce, umožňuje její zahraničněpolitická tradice i právní předpisy pouze aplikaci sankcí vyhlášených RB OSN nebo schválených na evropské úrovni. Protože se sankce vyhlášené RB OSN a EU značně překrývají, můžeme českou sankční politiku (od vstupu do Unie) označit za velmi přesný odraz evropské sankční politiky, a to jak pokud jde o konkrétní opatření, tak o dlouhodobější trendy. Zřetelná je tato skutečnost opět i z nejnovějších a současně nejdůležitějších sankčních předpisů – zákona z roku 2006 a vládních nařízení z roku 2008, resp. 2009.

¹⁹ V současné době je platné nařízení Rady (ES) 2580/2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a subjektům s cílem bojovat proti terorismu

Literature:

- Amsterodamská smlouva (1998). Praha: Ústav mezinárodních vztahů 1998
- Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions) 2004. Council doc. 10198/1/04
- Börzel, T. (2003): How the European Union Interacts with its Member States. Reihe Politikwissenschaft, no. 93. Wien: Institut für Höhere Studien. Dostupné z: http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_93.pdf [30.6.08]
- Consolidated list of persons, groups and entities – subject to EU financial sanctions. Dostupné z: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/list/consol-list.htm [29.1.08]
- DYSON, K. (2007): Economic Policy. In: Graziano, P. – Vink, M. P., eds. 2007: Europeanization, New research agendas. Houndmills: Palgrave Macmillan, s. 281-294
- Druláková, R. – Trávníčková, Z. – Zemanová, Š. (2009): Ekonomické sankce na počátku 3. tisíciletí. Mezinárodní vztahy, 2009, roč. 44, č. 1, s. 66–85. ISSN 0323-1844.
- Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and security Policy 2005. Council doc. 15114/05
- Héritier, A. (1995): “Leaders” and “Laggards” in European Clean Air Policy., In: van Waarden F.- Unger, B., eds. 1995: Convergence or Diversity? Internationalization and Economic Policy Response. Avensbury: Aldershot, s. 278-305
- KREUTZ, J. (2005): Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union. Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2005, Paper 45
- KRONENBERGER, V. (2001): Common Foreign and Security Policy – International Aspects of the Association of Third States with the common positions of the Council of the European Union. In: KRONENBERGER, Vincent, ed. (2001): The European Union and the International Legal Order: Discord or harmony? The Hague: T.M.C. Asser Press, s. 352-374
- Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007. Dostupná z: http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/FXAC08115CSC/FXAC08115CSC_002.pdf

- LISSEL, E. (2006): Economic sanctions within the European Union towards non-Member States. Lunds Universitet, Department of Business Law. Dostupné z: <http://biblioteket.ehl.lu.se/olle/papers/0001986.pdf> [15.7.2008]
- MARŠÁLKOVÁ, Z. – MARTINICOVÁ, E. – NOVOHRADSKÁ, D. (2008): Jaké změny přináší smlouva o Ústavě pro Evropu? Rozbor Smlouvy o Ústavě pro Evropu s přihlédnutím k její kvalifikaci z hlediska ústavního pořádku ČR a možnostem vyslovení souhlasu s její ratifikací. MZV ČR, Odbor komunitárního práva, Praha
- Monitoring and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of CFSP – Establishment of a „Sanctions“ formation of the Foreign Relations Counsellors Working party (RELEX/Sanctions) 2004. Council doc. 5603/04
- Neustupná, L. – Pauknerová, M. – Skála, J. – Zachariáš, J. – Zemánek, J. (1992): Evropské společenství. Praha: Prospektum
- Restrictive Measures (Sanctions) in the framework of the CFSP. Dostupné z: www.abgs.fov.tr/tarama/tarama_files/31/SC31EXP_Restrictive%20measures.pdf [29.1.08]
- Restrictive Measures: EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures 2006. Council doc. 10533/06
- Sanctions or restrictive measures in force (measures adopted in the framework of the CFSP). Dostupné z: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm [29.1.08]
- Sankce (společná zahraniční a bezpečnostní politika). Dostupné z: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_cs_2006.pdf [29.1.08]
- Seidl-Hohenveldern, I. (1999): Mezinárodní právo veřejné. Praha: Codex Bohemia
- Smlouva o ústavě pro Evropu. Dostupné z: <http://glosy.info/texty/evropska-ustava-kompletni-zneni/#3-3-1-4> [16.7.08]
- WEISS T. G. (1999): Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses. Journal of Peace Research, Vol. 36, No. 5, str. 499 - 509
- Wong, R. (2007): Foreign Policy. In: Graziano, P. – Vink, M. P., eds. 2007: Europeanization, New research agendas. Houndmills: Palgrave Macmillan, s. 321-336

*Dávid R., Neckář J., Sehnálek D., (Editors). COFOLA 2009: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4821-8*

Reviewer:
Alexandr Ort

Contact – email:
drulakr@vse.cz, kalova@vse.cz, zemanova@vse.cz