**Všeobecná charakteristika a význam individuálnych sankcií a sankcií medzinárodných organizácií**

**K histórii medzinárodných sankcií**

**\***Sprievodným znakom vývoja medzinárodného práva bola oddávna aj problematika sankcií za neplnenie dohodnutých zmluvných záväzkov, ktoré však prechádzali vývojom v závislosti od konkrétnych historických podmienok a okolností. Najstaršie písomné zmluvy (Egypt) sa odvolávali na **sankcie rôznych božstiev,** pod hrozbou ktorých mali zmluvné strany plniť svoje záväzky. Počas dominancie katolíckej cirkvi (t.j. zhruba do 15. storočia) hrozili za nesplnenie záväzkov cirkevné či božie sankcie, napríklad kliatba, exkomunikácia z cirkvi a pod. Až po strate výsadného postavenia a vplyvu cirkvi na medzinárodné právo štáty (od Westfálskeho mieru 1648) začínajú používať vlastné sankcie ako súčasť procesu tvorby „svetského“ medzinárodného práva.

\*Charakteristickým znakom takýchto svetských sankcií bolo (po celé obdobie tzv. tradičného medzinárodného práva) právo na použitie ozbrojenej sily jedného štátu voči inému (iným štátom), čo sťažovalo identifikáciu medzi režimom povolených sankcií a vojnovým stavom (t.j. pravidlami medzinárodného práva ozbrojených konfliktov). Významným míľnikom sa po druhej svetovej vojne stala Charta OSN, ktorá stanovila, v ktorých sankciách a za akých podmienok je dovolené použitie ozbrojenej sily a v ktorých je zakázané. Ako je známe, použitie ozbrojenej sily je dovolené len pri sankciách kolektívnej povahy podľa kapitoly VII. Charty OSN a zakázané pri individuálnych protiopatreniach štátov. V rámci individuálnych sankcií je však naďalej dovolené použitie ozbrojenej sily pri individuálnych vojnových represáliách.

**Sankcie a subjekty medzinárodného práva**

**\***Vzhľadom na skutočnosť, že po dlhé obdobie (t.j. až do začiatku 20. storočia) boli subjektmi medzinárodného práva výlučne štáty, bolo zjavné, že ako realizátormi sankcií, tak aj subjektmi, voči ktorým boli sankcie uplatňované, boli tiež štáty. Ohľadom sankcií sa však vynorila otázka s nástupom nových subjektov medzinárodného práva, a to ako medzinárodných medzivládnych organizácií (univerzálnych a regionálnych, tak aj jednotlivcov). Tieto organizácie vniesli do medzinárodného práva vlastný systém kolektívnych sankcií, ktorý uplatňovali voči svojim členským štátom z dôvodov uvedených vo svojich zakladajúcich aktoch. Z uvedeného vyplýva, že štáty v súčasnom medzinárodnom práve sú účastníkmi **dvoch sankčných režimov,** a to individuálneho (decentralizovaného) sankčného režimu, ktorý sa uplatňuje v prípade porušenia pravidiel medzinárodného práva a neplnenia zodpovednostnej povinnosti z toho vyplývajúcej, a kolektívnemu sankčnému režimu medzinárodných organizácií, ktorých sú členmi.

\*Podobne ako štáty, aj **medzinárodné organizácie** majú k dispozícii sankcie, ktorými postihujú členské štáty za neplnenie záväzkov vyplývajúcich z členstva. Hoci sa odlišujú od sankcií štátov, majú s nimi spoločnú črtu v tom, že k ich použitiu sú organizácie oprávnené siahnuť výlučne ako k poslednému prostriedku nápravy *(ultimum remedium)*, t.j. až po využití miernejších prostriedkov, cieľom ktorých je priviesť štát k plneniu jeho povinností voči organizácii. Podobne ako pri klasických sankciách aj pri použití sankcií medzinárodných organizácií je potrebné rešpektovať zásady proporcionality a dočasnosti. Na rozdiel od sankcií uplatňovaných štátmi majú sankcie medzinárodných organizácií *centralizovanú podobu,* ktorá im dodáva väčšiu politickú a morálnu závažnosť a vytvára väčší tlak na „cieľový“ členský štát. Keďže sú prijímané kolektívnymi rozhodnutiami, musia byť riadne zdôvodnené a aplikované len vtedy, keď o protiprávnom chovaní členského štátu nie sú absolútne žiadne pochybnosti. V tomto sa odlišujú od individuálnych sankcií štátov, ktoré môžu byť prijímané z politicky motivovaných dôvodov, pričom splnenie podmienok ich uplatnenia (protiprávne chovanie štátu, neochota ustúpiť od neho a nahradiť spôsobenú škodu, vyčerpanie miernejších prostriedkov za účelom nájdenia dohody so štátom „porušiteľom“) nepodliehajú kolektívnemu posúdeniu, ako je tomu v prípade sankcií ukladaných medzinárodnými organizáciami. Ich použitiu v praxi však (podobne ako pri sankciách štátov) môžu zabrániť okolnosti faktickej (mimoprávnej povahy), aj keď právne prostriedky ich použitia sú splnené. Môže totiž nastať prípad, že by mali byť použité proti silnému členskému štátu organizácie, uvalenie na ktorý by mohlo spôsobiť väčšiu ujmu samotnej organizácii ako členskému štátu. Ďalšou okolnosťou je tá, že v organizácii absentuje vôľa väčšiny členských štátov (nevyhnutných pre prijatie kolektívneho rozhodnutia o sankciách), v dôsledku čoho k ich uvaleniu nedôjde. Napokon môže nastať situácia, že v dôsledku sankcií (alebo ich prípadnej hrozby) sa cieľový štát rozhodne vystúpiť z organizácie, čo môže umocniť nielen negatívne dôsledky jeho protiprávneho chovania v jeho vzťahoch s členskými štátmi, ale môže mať dopad aj na ďalší osud organizácie (vplyv jeho odchodu na jej rozpočet a plnenie úloh organizácie).

Ak sú však podmienky použitia sankcií splnené a ani nechýba vôľa na ich použitie, je dôležitou skutočnosťou spôsob (detailnosť) a rozsah ich právnej úpravy v zakladajúcich aktoch medzinárodných organizácií. Niektoré z nich nepociťovali potrebu výslovnej úpravy sankčných právomocí, a preto vo svojich zakladajúcich zmluvách nemajú ustanovenia takéhoto obsahu (Štatút Organizácie krajín vyvážajúcich ropu). V takomto prípade je možné dvojaké riešenie, a to buď odvolať sa na tzv. “*implied powers“* organizácie alebo výslovne doplniť ustanovenia štatútu o jej sankčné oprávnenia. Panuje presvedčenie, že v praxi by prednosť malo dostať druhé riešenie, nakoľko akýkoľvek zásah do práv členských štátov resp. ukladanie povinností orgánmi organizácie by malo byť upravené konkrétnymi ustanoveniami zakladajúceho aktu organizácie. Napriek tomu, že u niektorých medzinárodných organizácií chýba úprava ich sankčných právomocí, existujú ďalšie, ktoré ju majú a upravujú rôzne druhy sankcií (počínajúc obmedzením rôznych práv spätých s členstvom štátu v organizácii až po ekonomické sankcie všeobecnejšej povahy). Frekvencia ich použitia v praxi však nie je častá, nakoľko samotná existencia a hrozba použitia sankcií pôsobí výrazne preventívnym účinkom voči štátom, ktoré by mali úmysel riadne si neplniť záväzky vyplývajúce z ich členstva v medzinárodnej organizácii. Prax tiež potvrdzuje, že medzinárodné organizácie dávajú často prednosť takým prostriedkom riešenia sporov medzi organizáciou a jej členským štátom, ktoré neobsahujú sankcie, pretože to lepšie zodpovedá právnej povahe medzinárodnej ekonomickej pospolitosti (*law oriented international economic society*)*.* V širšom kontexte sa jedná o odraz všeobecného trendu, v súlade s ktorým sa pre riešenie sporov v súčasnosti preferujú spôsoby nezahrňujúce nátlakové opatrenia.

\*\***Pozastavenie hlasovacích práv členského štátu** v orgánoch organizácie je pomerne často používaným sankčným prostriedkom a jeho úpravu tak možno nájsť v zakladajúcich aktoch Medzinárodnej organizácie pre výživu a poľnohospodárstvo (FAO), Organizácie spojených národov pre priemyselný rozvoj (UNIDO), Afrického ekonomického spoločenstva (AEC), Afrického centra obchodnej politiky (ATPC), Združenia krajín vyvážajúcich železnú rudu (AIOEC), Organizácie afrických krajín vyrábajúcich a vyvážajúcich výrobky z dreva (OWPEAC). Toto opatrenia býva spojené so situáciou, kedy členský štát neplatí príspevky do rozpočtu organizácie, pričom k jeho použitiu dochádza vtedy, ak zakladajúci akt buď stanovuje lehotu, do kedy mal byť príspevok uhradený, resp. iné podmienky spojené s jeho úhradou.[[1]](#footnote-1) Niektoré komoditné dohody obsahujú nielen všeobecnú formuláciu tejto sankcie, ale aj popis detailného postupu, na konci ktorého je pozastavenie hlasovacích práv členského štátu (napríklad Medzinárodná organizácia cukru).

Okrem pozastavenia hlasovacích práv môžu byť členské štáty postihované aj *inými* ***administratívnymi* s*ankciami***obmedzujúcimi ich ďalšie práva, ktoré im vyplývajú z členstva. Možno medzi ne zaradiť napríklad odopretie prístupu na rokovanie orgánov organizácie, zákaz navrhovania svojich kandidátov na uprázdnené miesta, zákaz zastúpenia v reprezentačných orgánoch organizácie a pod. Uvalenie niektorej zo sankcií na členský štát však predstavuje len jednu stranu mince. Voči štátu, ktorý sa ocitol v „sankčnom režime“, môžu nadobudnúť osobitné oprávnenia aj ďalšie členské štáty, ktoré si svoje záväzky plnia. Orgány medzinárodnej organizácie ich môžu zmocniť na prerušenie plnenia záväzkov voči postihnutému štátu, čím sa jednak „znásobuje“ účinok administratívnych sankcií organizácie a súčasne sa rozširuje o ekonomické dôsledky sankcií štátov (príklady zo svojej praxe poskytujú GATT a EFTA). V dôsledku toho možno hovoriť o *kombinovanom sankčnom režime*, ktorý obsahuje nielen sankčný režim organizácie, ale aj dotknutých členských štátov.

Najzávažnejšie sankcie administratívnej povahy spočívajú v **prerušení členstva štátu** v **medzinárodnej organizácii, resp. v jeho vylúčení** z nej. V oboch prípadoch ide o opatrenia krajnej povahy ku ktorým dochádza v prípadoch zjavného, dlhotrvajúceho a hrubého porušovania záväzkov, ktoré pre štát vyplývajú z členstva. Za takýchto podmienok je jeho ďalšie zotrvávania v organizácii pre ňu neúnosné, nakoľko takýto členský štát už vôbec neprispieva k riadnemu plneniu jej úloh a pre organizáciu a jej členské štáty už predstavuje len trvalý zdroj problémov. Vzhľadom na ich extrémnu povahu takéto sankcie zvyčajne nebývajú upravené v zakladajúcich aktoch medzinárodných organizácií. Zo zriedkavých prípadov, kedy tomu tak je, možno spomenúť zakladajúci akt Medzinárodnej dohody o káve z r. 1983 (Čl. 66), resp. Medzinárodnej dohody o olivovom oleji z r. 1986 (Čl. 58).

\*\*\*Povojnová prax však signalizuje, že regionálne medzinárodné organizácie sú spôsobilé prispievať aj k univerzálnemu sankčnému režimu OSN a Charta OSN s ich účasťou v takomto režime ráta (Kapitola VIII) Charty OSN, pričom od 90. rokov minulého storočia ich podiel a význam v tejto oblasti stále stúpa. Otázka, ktorá v tejto súvislosti vystala, je ako udržať účinnú kontrolu (dozor) BR OSN nad operáciami regionálnych organizácií.

**Účinnosť kolektívnych sankcií**

\*Bez akéhokoľvek podceňovania sankčných režimov regionálnych organizácií je potrebné zdôrazniť, že mimoriadne dôležitý bol kolektívny sankčný režim prvej Spoločnosti národov a v súčasnosti Organizácie spojených národov, nakoľko ich použitím sa má (mal) zabezpečovať medzinárodný mier a bezpečnosť. V prípade ako prvého, tak aj druhého kolektívneho sankčného režimu treba však zdôrazniť, že zvolené procesné mechanizmy (procedúry), v rámci ktorých mali byť sankcie prijímané, nefungovali dobre, a preto ani neprinášali žiadúce výsledky, t.j. efektívne kolektívne sankcie garantujúce účinne medzinárodný mier a bezpečnosť. V prípade SN bol sankčný mechanizmus (hoci označený ako kolektívny) veľmi mierny a členským štátom dával len možnosť (a nie povinnosť) zapojenia sa do systému v podstate na základe vlastnej úvahy. Hoci systém kolektívnych sankcií BR OSN je po právnej stránke oveľa koncentrovanejší s prenesením hlavnej zodpovednosti na BR OSN, ukazuje sa, že jeho efektivita závisí od vonkajších okolností, a to vzťahov medzi stálymi členmi BR OSN. V dôsledku toho studená vojna na viac ako 40 rokov zablokovala jeho účinné fungovanie a po krátkom oživení začiatkom 90. rokov sa systém zablokoval znovu (tentokrát z toho dôvodu, že štátom ohrozujúcim medzinárodný mier a bezpečnosť je stály člen BR OSN - Ruská federácia). Napriek dlhoročným diskusiám o zmene BR OSN (napríklad v zmysle jej doplnenia o nových členov), je zrejmé, že existujúci systém kolektívnych sankcií sa udrží aj v budúcnosti.

\*Pôsobenie kolektívnych sankcií bez použitia ozbrojenej sily (Čl. 41 Charty OSN) namierených plošne proti štátom postupne ukázalo ich klesajúcu účinnosť a nedostatok spôsobilosti prispieť k zmene politiky ohrozujúcej medzinárodný mier a bezpečnosť. Po negatívnych skúsenostiach takýchto sankcií voči Iraku v 90. rokoch minulého storočia BR OSN prikročila k praxi tzv. inteligentných, resp. cielených sankcií namierených voči konkrétnym vládnym predstaviteľom alebo iným osobám priamo zodpovedných za politiku ohrozujúcu medzinárodný mier a bezpečnosť. Vzhľadom na svoju povahu vstupujúcu do ich vlastníckych práv sa pri BR OSN vytvára systém, cieľom ktorého je o.i. preskúmať dôvodnosť uvalenia takýchto sankcií s možným vyčiarknutím takto postihnutého subjektu z tzv. čierneho zoznamu (*black list*).

**Alternatívne spôsoby zabezpečovania medzinárodného mieru a bezpečnosti v rámci OSN**

\*Dlhodobá neúčinnosť systému kolektívnych sankcií podľa Charty OSN bola frustrujúca a preto sa členské štáty OSN snažili o vybudovanie iných mechanizmov, použitím ktorých by mala OSN viac či menej účinne prispievať k udržaniu medzinárodného mieru a bezpečnosti, a tak napĺňať svoju základnú funkciu. Prvým pokusom bola rezolúcia VZ OSN č. 377/V z r. 1950 „Spojením pre mier“ (*Uniting for Peace*), ktorá predpokladala, že v prípade neakcieschopnosti BR OSN v dôsledku nejednotnosti jej stálych členov sa môže do veci vložiť VZ OSN, ktoré sa do 24 hodím môže zísť na tzv. mimoriadnom zvláštnom zasadnutí VZ OSN a zaoberať sa situáciou ohrozujúcou medzinárodný mier a bezpečnosť a odporúčať opatrenie na jej vyriešenie vrátane výzvy na vytvorenie ozbrojených síl OSN. Hoci sa doteraz uskutočnilo už 12 mimoriadnych zvláštnych zasadnutí venovaných predovšetkým otázke blízkeho východu, ich podiel na riešení prípadov ohrozujúcich medzinárodný mier a bezpečnosť nie je výrazný. Základný právny problém je v tom, že VZ OSN si podľa tejto rezolúcie „prisvojilo“ právomoc, ktorá jej podľa Charty OSN nepatrí. Táto totiž neráta s tým, že ak bude BR OSN v oblasti medzinárodného mieru a bezpečnosti neúspešná, tak ju nahradí (môže nahradiť) iný orgán OSN pôsobiaci na základe procesných mechanizmov a pravidiel odlišných od tých, ktoré používa Charta OSN (princíp jednomyseľnosti stálych členov OSN voči väčšinovému hlasovaniu vo VZ OSN).

\*Ďalší pokus o určité aktivity OSN predstavujú jej **mierové sily,** ktoré začali pôsobiť od druhej polovice 50. rokov (UNEF I) a hoci nemajú výslovnú oporu v Charte OSN a nemožno ich považovať za kolektívne sankcie podľa kapitoly VII Charty OSN, stali sa najúspešnejším projektom OSN v oblasti udržania medzinárodného mieru a bezpečnosti. Postupne sa začali vytvárať ich rôzne druhy, a to od najjednoduchších *peace keeping* cez sofistikovanejšie *peace making a peace building.* Ich význam spočíva jednak v tom, že buď zabraňujú zhoršeniu ozbrojeného konfliktu (*peace keeping*), tak v spojení s inými aktivitami „modelujú“ situáciu aj po skončení ozbrojeného konfliktu, aby sa vytvorili predpoklady, že tento konflikt znovu nevypukne. Tieto aktivity OSN sa v poslednej oblasti stali **predmetom inštitucionalizácie***,* a to prostredníctvom Komisie pre budovanie mieru **(*Peace Building Commission*)** ako pomocného orgánu BR OSN a VZ OSN.

\*Posledné udalosti na Ukrajine potvrdzujú, že v prípade neakcieschopnosti BR OSN (nakoľko jej stály člen je iniciátorom akcií porušujúcich medzinárodný mier a bezpečnosť) vstupuje do sankčného mechanizmu **regionálna organizácia, ktorou je EÚ** a ktorá v spolupráci s nečlenskými štátmi (Kanada, USA, Austrália) prostredníctvom kolektívno-individuálnych sankcií tlačí na Ruskú federáciu s cieľom upustiť od podpory separatistických hnutí na východnej Ukrajine a aktívne prispieť k ukončeniu ozbrojeného konfliktu. Výklad kapitoly VII. Charty OSN v časti týkajúcej sa kolektívnych sankcií bez použitia ozbrojenej sily (Čl. 41) potvrdzuje, že k takýmto sankciám sú oprávnené aj regionálne organizácie bez zasahovania (autorizácie) zo strany BR OSN. Uvedené však neplatí pre sankcie s použitím ozbrojenej sily.

\*Napokon v prípade, keď sa BR OSN **podarilo rozhodnúť o kolektívnych sankciách** s použitím ozbrojenej sily (Irak začiatkom 90. rokov), tieto sa podarilo reálne uskutočniť napriek tomu, že neboli vytvorené ozbrojené sily OSN tak ako ich predpokladá Charta vo svojom Čl. 43. BR OSN tento nedostatok preklenula tak, že vo svojich rezolúciách zmocnila členské štáty OSN, aby tieto sankcie vykonali prostredníctvom svojich vlastných ozbrojených síl pôsobiacich pod jej kontrolou (tzv. doktrína zmocnenia).

**Účinnosť individuálnych sankcií štátov**

**\***V súčasnom svete intenzívnych hospodárskych a iných vzťahov medzi štátmi majú najväčšiu šancu na úspech individuálne sankcie ekonomickej povahy spôsobilé výrazne postihnúť hospodársku sféru štátu narušiteľa. Ekonomická kapacita štátu uskutočňujúceho sankcie je takisto veľmi významná.

**Sankcie medzinárodného spoločenstva voči páchateľom zločinov podľa medzinárodného práva**

**\***Režimu sankcií podliehajú nielen štáty prípadne osoby zodpovedné za porušovanie medzinárodného mieru aj bezpečnosti, ale aj iné **osoby páchajúce zločiny podľa** **medzinárodného** práva, a to vojnové zločiny, zločiny proti mieru a zločiny proti ľudskosti. Jedná sa o sankcie trestnoprávnej povahy, ktoré sú obžalovaným ukladané po trestnom konaní uskutočňovanom pred medzinárodnými alebo vnútroštátnymi súdnymi orgánmi.

\*Rozdielnosť týchto sankcií od individuálnych a kolektívnych sankcií spočíva (okrem subjektov) v tom, že zatiaľ čo o individuálnych sankciách rozhodujú štáty na základe vlastnej úvahy (a s rizikom omylu, či skutočne došlo alebo nedošlo k medzinárodne protiprávnemu konaniu) a o kolektívnych sankciách rozhoduje BR OSN na základe dohodnutého spôsobu hlasovania, o trestnoprávnych sankciách rozhoduje nezávislý vnútroštátny alebo medzinárodný súdny orgán.

1. V r.1989 boli pozastavené hlasovacie práva Kambodži vo FAO pre neplnenie jej členských príspevkov. [↑](#footnote-ref-1)