

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Kateřina Šuldová

# **Chytré sankce v judikatuře Soudu první instance a Evropského soudního dvora**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Pavel Svoboda Ph. D.

Katedra: Katedra evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): únor 2010

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

Kateřina Šuldová

Tímto bych chtěla poděkovat svému vedoucímu diplomové práce doc. JUDr. Pavlovi Svobodovi Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a připomínky, které mi poskytoval při řešení této práce. Dále bych chtěla poděkovat rodičům za soustavnou podporu během studia.

## OBSAH

<b>1</b>	<b>Úvod</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Mezinárodní sankce</b> .....	<b>10</b>
2.1	Co jsou to sankce .....	10
2.2	Negativní dopady komplexních sankcí.....	11
2.3	Podstata chytrých sankcí .....	12
2.4	Rozmach chytrých sankcí .....	13
<b>3</b>	<b>Systém uvalování chytrých sankcí</b> .....	<b>15</b>
3.1	Úroveň OSN .....	15
3.2	Úroveň EU .....	18
3.3	Důsledky rozdílného vytváření seznamů .....	22
<b>4</b>	<b>Platnost nařízení příkazujících zmrazení finančních prostředků</b> .....	<b>25</b>
4.1	Právní základ nařízení .....	25
4.1.1	Právní názor Soudu prvního stupně .....	25
4.1.2	Stanovisko generálního advokáta Madura .....	29
4.1.3	Evropský soudní dvůr.....	31
4.2	Lisabonská smlouva – nový právní základ chytrých sankcí .....	35
4.3	Obecná působnost nařízení .....	38
4.4	Princip subsidiarity.....	39
<b>5</b>	<b>Vztah evropského a mezinárodního práva</b> .....	<b>41</b>
5.1	Soud prvního stupně – primariát Společenství národů .....	41
5.1.1	Zavedení přednosti právního řádu Spojených národů .....	41
5.1.2	Meze soudního přezkumu.....	43
5.2	Kritika rozhodnutí Soudu prvního stupně.....	44
5.2.1	Hierarchie norem v právním řádu Společenství a Evropské unie .....	44
5.2.2	Úplný přezkum nařízení, vyloučení přezkumu rezolucí.....	47
5.3	Důsledky autonomie právního řádu .....	48
5.4	Co nového přinesl rozsudek Soudního dvora .....	51
<b>6</b>	<b>Porušení základních práv</b> .....	<b>54</b>
6.1	Práva obhajoby.....	54
6.1.1	<i>Yusuf a Kadi</i> – legitimní potlačení právních zásad?.....	55
6.1.2	Rovnováha mezi obecným zájmem a zájmem jednotlivce.....	56
6.1.3	<i>OMPI</i> – konkrétní podoba práv obhajoby .....	58
6.2	Právo na účinnou soudní ochranu .....	60
6.2.1	Soud prvního stupně – mezery v soudní ochraně jednotlivce jsou přípustné .....	60
6.2.2	Účinná soudní ochrana jako základní zásada práva Evropské unie .....	61
6.2.3	<i>OMPI</i> – rozsah a meze soudního přezkumu .....	63
6.3	Právo na ochranu vlastnictví.....	64
6.3.1	Soud prvního stupně – vlastnická práva lze omezit .....	64
6.3.2	Soudní dvůr – omezení vlastnických práv podléhá soudní kontrole.....	66
<b>7</b>	<b>Vývoj událostí následujících rozhodnutí Soudního dvora</b> .....	<b>69</b>
7.1	Stále zmrazené prostředky pana Kadiho.....	69
7.2	<i>Kadi</i> a <i>Al Barakaat</i> jako precedens .....	70
7.3	Právní zakotvení procedury uvalování sankcí.....	71
<b>8</b>	<b>Závěr</b> .....	<b>74</b>
<b>9</b>	<b>Seznam zkratk</b> .....	<b>77</b>
<b>10</b>	<b>Seznam použité literatury</b> .....	<b>78</b>
<b>11</b>	<b>Resumé</b> .....	<b>84</b>

# 1 Úvod

Dick Marty, člen Parlamentního shromáždění Rady Evropy, začíná své úvodní memorandum k tématu týkajícího se seznamů osob, skupin a subjektů spojených s terorismem, jinak také „černých listin“ Rady bezpečnosti OSN zhruba následovně: *„Následující příběh se nám může jevit jako jedna z povídek z knížky France Kafky. Bohužel, následující fakta jsou pravdivá, reálně existující v jednadvacátém století ve státech, které jsou členy Rady Evropy; následující skutečnosti se dějí pod záštitou Organizace spojených národů, jejíž Charta prohlašuje svou víru v dodržování základních lidských práv a klade si za cíl nastolit podmínky ve kterých spravedlnost a úcta k závazkům bude zachována.“*<sup>1</sup>

Skutečnosti, na které Dick Marty naráží a které podle jeho názoru ilustrují nebezpečí postupného narušování základních práv a svobod samotnými orgány a institucemi, které mají tato práva a svobody chránit, se týkají pana Ahmeda Ali Yusufa.

Pan Ahmed Ali Yusuf se jednoho rána probudil a zjistil, že nemůže nakládat se svými finančními prostředky a jinými hospodářskými zdroji, protože má zmrazené bankovní konto. Důvodem tohoto zmrazení byla skutečnost, že pan Ahmed Ali Yusuf byl zapsán na seznam osob spojených s Usámou bin Ládinem, který dne 17. října 2001 zveřejnil Výbor pro sankce Rady Bezpečnosti OSN. Panu Yusufovi nebyly sděleny důvody pro zápis jeho osoby na seznam osob spojených s Usámou bin Ládinem, nebyly mu poskytnuty důkazy usvědčující ho ze spojení s terorismem, nebyl k případným důkazům o tomto spojení s Usámou bin Ládinem vyslechnut a nebylo mu umožněno hájit svá práva před soudem, potažmo jinou institucí nebo orgánem. K završení těchto událostí, které beze sporu výrazně zasahují do základních práv pana Yusufa, se rozsudek evropského Soudu prvního stupně ve věci *Yusuf a Al Barakaat International Foundation*<sup>2</sup>, zabývající se porušením základních práv stěžovatelů, stal na celé tři roky vzorem a základem pro zdůvodnění zásahu do základních práv orgány a institucemi, které mají za cíl tato práva a svobody chránit. Co se týče Soudu prvního stupně, je nutné poznamenat, že vzhledem ke vstupu Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské

---

<sup>1</sup> MARTY, D. *UN Security Council black lists: Introductory memorandum*, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 19. březen 2007, dostupné z [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/20070319\\_ajdoc14.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/20070319_ajdoc14.pdf), AS/Jur (2007) 14

<sup>2</sup> T-306/01 *Ahmed Ali Yusuf a Al Barakaat International Foundation proti Radě a Komisi*, rozsudek z 21. září 2005, [2005] ECR II - 03533

unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále jen „Lisabonské smlouvy“) v účinnost došlo ke změně v terminologii a Soud je nazýván Tribunálem<sup>3</sup>, nicméně pro přehlednost a návaznost na stávající judikaturu bude v diplomové práci nadále používán termín Soud prvního stupně.

Pan Ahmed Ali Yusuf patřil k těm šťastnějším a jeho jméno bylo dne 24. srpna 2006 vymazáno ze seznamu osob, skupin a subjektů spojených s terorismem,<sup>4</sup> a proto by již nemělo smysl zabývat se konkrétně jeho osudem. Na seznamech zveřejněných Výborem pro sankce Rady bezpečnosti OSN dne 17. října a 9. listopadu 2001 se ale objevily také další jména; jméno fyzické osoby Yassin Abdullah Kadi a jméno právnické osoby - společnosti Al Barakaat International Foundation. Tato fyzická osoba a společnost byly následně nařízením Komise<sup>5</sup> přidány do přílohy k nařízení č. 467/2001 a následně byly zařazeny do přílohy k nařízení č. 881/2002.

Příběhy Kadiho a společnosti Al Barakaat se od příběhu Yusufu nikterak výrazně neliší. Společnost Al Barakaat byla dokonce stěžovatelem v řízení<sup>6</sup> proti Radě a Komisi již společně s Yusufem. Kadimu a společnosti Al Barakaat byla stejně jako Yusufovi zmrazena bankovní konta a byla jim znemožněna dispozice s finančními prostředky a jinými hospodářskými zdroji právě na základě skutečnosti, že byli zapsáni na výše uvedených seznamech. Ani Kadi a Al Barakaat nebyli informováni o důvodech zápisu na seznam, spojení s terorismem jim nebylo nikdy prokázáno a k případným důkazům o tomto spojení se nemohli vyjádřit. Nutno podotknout, že v případě společnosti Al Barakaat se přece jen jedna odlišná skutečnost naskytla. Vzhledem k tomu, že společnost Al Barakaat sídlí ve Švédsku, je tato společnost jakožto státní příslušník Švédska zároveň příslušníkem Evropské Unie. Zmrazení hospodářských zdrojů této společnosti tedy znamenalo, že poprvé došlo k uvalení cílených ekonomických sankcí přímo na svého vlastního příslušníka.

Yusuf, Kadi, Al Barakaat a po nich ještě mnoho dalších se nesmířili s neodůvodněným zásahem do svých práv a zahájili řízení před evropským Soudem prvního stupně, ve kterém se dožadovali zrušení příslušných nařízení, příkazujících

---

<sup>3</sup> Smlouva o Evropské unii, čl. 19 odst. 1

<sup>4</sup> SC/8815 (2006), z 24. srpna 2006, b. 1

<sup>5</sup> nařízení Komise ES č. 2062/2001, z 19. října 2001, Úř. věst. L 277, 20. října 2001, s. 25 // č. 2199/2001 z 12. listopadu 2001, Úř. věst. L 295, 13. listopadu 2001, s. 16

<sup>6</sup> T-306/01, op.cit.

zmrazení jejich hospodářských zdrojů. Všichni shodně tvrdili, že předmětná nařízení porušují jejich základní práva, konkrétně práva obhajoby, vlastnická práva a právo na účinnou soudní ochranu.

Výše uvedený rozsudek Soudu prvního stupně ve věci *Yusuf a Al Barakaat* byl tedy ještě též den následován identickým rozhodnutím ve věci *Yassin Abdullah Kadi proti Radě a Komisi*<sup>7</sup>. V těchto rozsudcích Soud prvního stupně vyslovil několik důležitých právních názorů.

Zprvé, Soud prvního stupně potvrdil pravomoc tehdejšího Společenství přijmout při provádění rezolucí Rady bezpečnosti OSN týkajících se boje proti terorismu nařízení ukládající cílené ekonomické sankce, jinak také „chytré sankce“, vůči konkrétním jednotlivcům a nestátním subjektům. Zadruhé, Soud prvního stupně vyslovil tezi, že ač Společenství nebylo vázané Chartou OSN přímo, vzhledem k tomu, že nebylo členem OSN, bylo povinno provádět rozhodnutí a rezoluce Rady Bezpečnosti OSN, což podle Soudu prvního stupně vyplývalo přímo ze samotné Smlouvy o ES. Do třetice posuzoval Soud prvního stupně možnost rozsahu přezkumu nařízení provádějících rezoluce Rady bezpečnosti OSN. Soud prvního stupně dospěl k názoru, že je oprávněn přezkoumat soulad předmětných nařízení se základními právy, ale že existují strukturální meze tohoto přezkumu. Podle Soudu prvního stupně je tedy možný pouze přezkum z hlediska základních práv, tak jak jsou chráněna *jus cogens*, nikoliv však z hlediska základních práv, tak jak jim přiznával ochranu samotný právní řád Společenství.

Tři roky sloužily tyto rozsudky jako precedens. Byť zde existovala určitá kritika ze strany zastánců základních práv, byl rozsudek Soudu prvního stupně přijímán odbornou veřejností vcelku kladně. Pokud se rozsudek Soudu prvního stupně v pozdějších případech odchýlil od rozsudku vyneseného ve věci *Yusuf a Al Barakaat* nebo *Kadi*, nebylo to proto, že by Soud prvního stupně přehodnotil svůj právní názor, ale proto, že dospěl k názoru, že počáteční právní stav v některých z následujících případů byl odlišný od počátečního právního stavu ve věci *Kadi* nebo *Yusuf a Al Barakaat*.

Dne 3. září 2008 pak Evropský soudní dvůr vynesl dlouho očekávaný rozsudek

---

<sup>7</sup> T-315/01 *Yassin Abdullah Kadi proti Radě a Komisi*, rozsudek z 21. září 2005, [2005] ECR II-03649

ve spojených věcech *Kadi a Al Barakaat*<sup>8</sup>, ve kterém důrazně odmítnul právní názor Soudu prvního stupně. Evropský soudní dvůr rozhodl, že rezoluce Rady bezpečnosti OSN jsou závazné pouze v rámci mezinárodního práva a akty Společenství, které rezoluce provádějí mohou být podrobeny plnému přezkumu z hlediska základních práv tak, jak je zaručuje právní řád Společenství. V souvislosti s výše uvedeným Evropský soudní dvůr tedy rozhodl, že došlo k porušení základních práv stěžovatelů. Porušeno bylo konkrétně právo být vyslechnut, právo na ochranu vlastnictví a právo na účinný soudní přezkum. Vzhledem k tomu, že k 1. prosinci 2009 bylo Evropské společenství nahrazeno Unií, která se stala v souladu s článkem 1 třetím pododstavcem Smlouvy o Evropské unii jeho nástupkyní, je třeba vyslovené teze považovat za plně aplikovatelné i ve vztahu k Unii.

Rozsudek ve věci *Kadi a Al Barakaat* se stal jedním z nejdůležitějších rozsudků Evropského soudního dvora týkajících se ochrany základních práv v rámci Evropské unie a především jedním z nejdůležitějších, ne-li nejdůležitějším, rozsudkem této instituce zabývající se vztahem mezi právním řádem Společenství a mezinárodním právním řádem<sup>9</sup>, přičemž vymezení tohoto vztahu můžeme do jisté míry aplikovat i na vztah mezi mezinárodním právním řádem a nynější Unií.

Téma této diplomové práce bylo vybráno právě s ohledem na důležitost výše zmíněného rozsudku a to především s ohledem na nutnost zachovat základní práva jednotlivce i v momentech, kdy je zásah do těchto práv zdůvodněn obecným zájmem, jakým je boj proti terorismu. Tato diplomová práce si klade za cíl přiblížit problematiku chytrých sankcí tak, jak ji vidí evropské soudy ve světle své judikatury. Účelem práce je prozkoumat postupně se vyvíjející judikaturu Soudu prvního stupně a následně Evropského soudního dvora, včetně právního názoru generálního advokáta Madura a tyto vzájemně porovnat a zhodnotit.

První část práce se bude obecně zabývat problematikou mezinárodních sankcí s důrazem na smysl a podstatu chytrých sankcí, stejně tak, jako jejich výhodami oproti sankcím komplexním. Dále se práce bude zabývat systémem uvalování chytrých

---

<sup>8</sup> spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P *Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Radě a Komisi*, rozsudek ze dne 3. září 2009, [2008] ECR I-06351

<sup>9</sup> TRIDIMAS, P. Takis; GUTIERREZ-FONS, Jose A. *EU Law, International Law and Economic Sanctions Against Terrorism: The Judiciary in Distress?*. Fordham International Law Journal, Forthcoming; Queen Mary School of Law Legal Studies Research paper No. 11/2009, 18. září 2008, s. 2 dostupné z <http://ssrn.com/abstract=1271302>



sankcí. Probrán bude systém uvalování jak na úrovni OSN, tak na úrovni Evropské unie. Podrobněji budou v diplomové práci přiblíženy konkrétní rezoluce Rady bezpečnosti, společné postoje a nařízení, které byly pro rozhodování soudů zásadní. Druhá část práce spočívá v konkrétním rozboru judikatury. Nejprve bude řešena otázka, zda a na jakém právním základě mělo Společenství pravomoc tyto chytré sankce přijmout a na jakém právním základě má nyní po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost a účinnost tuto pravomoc Unie. Následně se práce zaměří na rezoluce Rady bezpečnosti OSN. Vedle otázky, jaké místo zaujímala rezoluce v právním řádu Společenství a jaké zaujímá v právním řádu Unie, bude řešena také otázka, zda a do jaké míry mohou evropské soudy přezkoumat nařízení, případně jiné akty, které implementují rezoluce Rady bezpečnosti OSN. Tedy pozornost bude věnována otázce, zda má takovýto přezkum strukturální meze. Půjde o zhodnocení diametrálně rozdílných názorů Soudu prvního stupně, generálního advokáta a Evropského soudního dvora s přihlédnutím k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. S důsledky rozsahu přezkumu se následně pojí i zhodnocení zásahů do základních práv stěžovatelů, včetně argumentace ze strany Soudu prvního stupně, že v případě některých práv k žádnému zásahu nedošlo, případně že tento zásah byl zcela legitimní. Závěr práce přiblíží dopady zrušení napadaných nařízení a změny, které ve vztahu k uvalování chytrých sankcí po vyhlášení rozsudku EDS nastaly ať již na úrovni Unie nebo na úrovni OSN. Nebude opomenuta ani otázka, zda jsou tyto změny dostatečné a naplňují požadavek Evropského soudního dvora „dodržovat základní práva jednotlivce, tak jak jsou chráněna právním řádem Evropské unie.“

## 2 Mezinárodní sankce

### 2.1 Co jsou to sankce

Chytré, inteligentní nebo také cílené ekonomické, respektive hospodářské sankce; všechny tyto termíny označují specifický druh omezujících opatření a jsou součástí celého komplexu mezinárodních sankcí jako právního mechanismu, který slouží k prosazení právně konformního stavu. I když jednoznačná definice pojmu sankce není doposud v mezinárodním právu přesně stanovena a tento termín se ani nevyskytuje v žádné zásadní mezinárodní smlouvě, která by ho mohla blíže definovat, můžeme obecně jako sankce označit jakýkoliv soubor donucovacích nástrojů, které jsou použity jako odpověď na mezinárodně protiprávní chování a které zároveň působí na protiprávně jednající subjekt určitý nátlak.<sup>10</sup>

Protiprávní chování může spočívat v celé škále činností narušujících mezinárodní právo, od prosazování politiky nerespektující zásady právního státu nebo základní demokratické zásady po porušování lidských práv. Sankce tedy slouží jako významný nástroj pro udržení a prosazení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Zde probírané sankce jsou sankcemi v užším slova smyslu, jedná se tedy o donucovací prostředky, které v žádném případě nezahrnují použití ozbrojené síly. Tento donucovací nástroj má podobu diplomatické nebo hospodářské povahy. Potenciálně použitelných sankcí je celá škála, proto je nutné při uvalování takového omezujícího opatření důkladně zvážit, jaký druh sankce je pro danou situaci nejvhodnější. Je třeba zvážit, který druh sankce má nejreálnější potenciál pro dosažení zamýšleného výsledku, spočívajícího v zamezení protiprávního jednání a obnovení právně konformního stavu. V případě ne příliš zásadního protiprávního chování bude výhodné použít některou z jemnějších sankcí, jakou je například bojkot sportovních nebo kulturních akcí či dočasné pozastavení spolupráce se třetí zemí. Diplomatické sankce, které mohou spočívat v pozastavení oficiálních návštěv, vyhoštění diplomatů nebo dokonce přerušování diplomatických styků, jsou již daleko důraznějším druhem sankce. Chytré sankce, které jsou předmětem této diplomové práce, spadají do kategorie sankcí

---

<sup>10</sup> TESAŘ, F.; BÍLKOVÁ, B.; a kol. *Mezinárodní sankce (OSN, EU, OBSE, jednostranné sankce) jako donucovací nástroj řešení sporů v mezinárodních vztazích a jejich místo, úloha a dopady na českou zahraniční politik: Sankce v systému mezinárodního práva*, 18. března 2002, dostupné z [http://www.mzv.cz/public/d5/b5/38/14358\\_14945\\_RB\\_18\\_3\\_02.doc](http://www.mzv.cz/public/d5/b5/38/14358_14945_RB_18_3_02.doc)

ekonomických, respektive do kategorie sankcí finančních, které spočívají ve zmrazení finančních prostředků a jiných hospodářských zdrojů a zákazů finančních transakcí.<sup>11</sup>

Sankce mohou být uvaleny samostatně suverénním státem, nebo mohou být uvaleny mezinárodní organizací ať již univerzální nebo regionální povahy. Tato diplomová práce se zabývá sankcemi uvalenými mezinárodní organizací. Konkrétně se tato práce zabývá sankcemi, které jsou uvaleny rezolucemi ONS, respektive rezolucemi Rady bezpečnosti podle kapitoly VII Charty OSN. Článek 39 v kombinaci s článkem 41 Charty OSN dává Radě bezpečnosti OSN pravomoc, aby rozhodla, jakých „opatření nezahrnujících užití ozbrojené síly má být použito“,<sup>12</sup> k udržení a obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti. S tím, že článek 41 Charty OSN demonstrativně vypočítává, jaké druhy opatření, čili sankcí mohou být užity; „Tato opatření mohou zahrnovat úplné nebo částečné přerušování hospodářských styků, spojů železničních, námořních, leteckých, poštovních, telegrafních, rádiových a jiných, jakož i přerušování styků diplomatických.“ Hlavním těžištěm této práce jsou potom hospodářské sankce, které jsou uvaleny rezolucemi Rady bezpečnosti a jsou následně prováděny Evropskou Unií.

Posledním důležitým hlediskem pro rozlišování sankcí je jejich adresát. Z počátku byly sankce uvalovány plošně na stát jako takový, konkrétně tedy na vládu třetí země. Posléze došlo k uvalování sankcí i na nestátní subjekty, které jsou přímo spojeny s vládnoucím režimem třetí země. Nakonec došlo na uvalování sankcí na osoby, skupiny a subjekty, které nejen, že jsou nestátní, ale navíc ani nejsou přímo spojeny s vládnoucím režimem třetí země. Tyto naposledy uvedené sankce jsou označovány jako chytré sankce. Důvodem proč jsou tyto sankce označovány jako chytré je fakt, že minimalizují hospodářské a humanitární dopady na civilní obyvatelstvo.

## **2.2 Negativní dopady komplexních sankcí**

Plošné sankce s sebou nesou riziko nežádoucích důsledků na civilní obyvatelstvo, a to konkrétně na jeho nejzranitelnější části, mezi které patří zejména

---

<sup>11</sup> *Sanctions or restrictive measures: 2. What type of sanctions or restrictive measures does the EU apply?: 2.2 Economic and financial sanctions*, European Commission, External Relations, Common foreign and security policy, 15. září 2009, dostupné z [http://ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/sanctions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_en.htm)

<sup>12</sup> Charta organizace spojených národů, čl. 41

starší lidé, postižení, nemocní, uprchlíci a děti. Negativní dopad takovýchto sankcí může zasáhnout i třetí země, zejména pak země sousedící s adresátem sankce.<sup>13</sup>

Jako příklad negativních důsledků poslouží sankce uvalované proti Libyi od roku 1992. Jednalo se o vůbec první mezinárodní sankce uvalené v boji proti terorismu v souvislosti s teroristickými útoky na letadlo Pan Am let 103 v Lockerbie v roce 1988 a na francouzské letadlo UTA let 772 při přeletu Nigeru v roce 1989.<sup>14</sup> Základem tohoto sankčního režimu byly dvě rezoluce Rady bezpečnosti OSN; rezoluce 748 (1992) a rezoluce 883 (1993). V preambulích těchto rezolucí Rada bezpečnosti výslovně uvádí, že potlačování terorismu je nezbytné pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti. Rezoluce zavedly proti Libyi letecké sankce, zakázaly dodávky zbraní, nařídily členským státům snížit libyjské diplomatické zastoupení, zakázaly zahraniční cesty libyjským státním příslušníkům, zřídily sankční výbor, zmrazily vládní aktiva a zakázaly dovoz určitých zařízení sloužících k přepravě ropy. Vnitropolitický režim vůdce Kaddáfího, který v té době podporoval řadu teroristických skupin, se pomocí sankcí oslabit nepodařilo. Nutno podotknout, že účelem těchto sankcí nebylo oslabení režimu, ale vydání a potrestání osob odpovědných za výše uvedené teroristické útoky, což se nakonec také podařilo a sankce proti Libyi byly pozastaveny. Nicméně během účinnosti těchto sankcí se země dostala do mezinárodní izolace, což mělo negativní sociální dopad na civilní obyvatelstvo. Především došlo k růstu inflace, devalvaci měny, znehodnocení mezd, zvýšení nezaměstnanosti a růstu rozdílů mezi sociálními vrstvami, růstu korupce a operací na černém trhu a v neposlední řadě i ke zhoršení služeb.<sup>15</sup>

### **2.3 Podstata chytrých sankcí**

Chytré sankce mají těmto nepříznivým sociálním důsledkům předejít. Meritum chytrých sankcí spočívá v tom, že jsou cílené, omezující opatření tedy zasahují pouze konkrétně určené jedince. Tím sankce dopadá pouze na subjekt, od kterého se požaduje změna chování, nebo jehož chování je třeba ovlivnit. Tímto se výrazně zvyšuje

---

<sup>13</sup> *Fakta a čísla OSN: základní údaje o Organizaci spojených národů*, Informační centrum OSN v Praze, 2005, s.69

<sup>14</sup> S/RES/731 (1992)

<sup>15</sup> TESÁŘ, F.; BUREŠ, J.; a kol. *Mezinárodní sankce (OSN, EU, OBSE, jednostranné sankce) jako donucovací nástroj řešení sporů v mezinárodních vztazích a jejich místo, úloha a dopady na českou zahraniční politiku: Lybie; první mezinárodní sankce proti terorismu*, op. cit.

efektivita sankčního režimu a naopak se minimalizuje dopad na civilní obyvatelstvo.<sup>16</sup> Nutno podotknout, že existuje ještě jeden druh cílených sankcí a to omezení obchodu s určitou komoditou. Tato práce se ovšem bude zabývat pouze sankcemi zacílenými na konkrétní jedince, skupiny nebo subjekty.

Nabízí se otázka, kdo všechno může být tím konkrétně určeným adresátem chytré sankce. Obecně převládá názor, že sankce by měly být co nejpřesněji zacílené na subjekty odpovědné za protiprávní jednání, čili by měly postihnout především klíčové vůdce cílového režimu a rušitele základních lidských práv. Evropský Parlament dokonce dospěl ve své rezoluci o zhodnocení sankčního režimu EU k názoru, že sankce by měly dopadat i na nejbližší členy rodiny klíčových vůdců cílových režimů.<sup>17</sup> V konečném důsledku může být adresátem chytrých sankcí jakákoliv osoba, skupina nebo subjekt, který se dopouští protiprávního chování či jinak nežádoucí politiky a jednání. Pro uvalení sankce je ovšem nutná zahraničněpolitická, respektive mezinárodní dimenze nežádoucího jednání.

## **2.4 Rozmach chytrých sankcí**

Přechod od plošných sankcí k sankcím cíleným se stal v posledním desetiletí velmi důležitým bodem mezinárodního dialogu zaměřeného na vytváření sankčních modelů, s cílem zajistit uvalení sankcí co možná nejcíleněji a nejefektivněji. Cílené sankce se staly předmětem několika mezinárodních konferencí. Švýcarsko iniciovalo v letech 1998-2001 řadu konferencí týkajících se „Interlakenského procesu“ zaměřeného na finanční sankce. V rámci tohoto procesu byly vyvinuty technické a právní postupy ke zlepšení systému uvalování finančních sankcí. Poté následovala německá a švédská iniciativa. „Bonnsko-Berlínský proces“ v letech 2000 - 2001 se zaměřil na efektivnější využití sankcí týkajících se zbrojního embarga, cestování a leteckých sankcí. „Stockholmský proces“ poté v letech 2001-2003 završil předchozí postupy a zabýval se praktickou stránkou uvalování sankcí, čili proveditelností jejich implementace a následným dohledem nad plněním sankcí.<sup>18</sup> V roce 2006 nechaly vlády

---

<sup>16</sup> TRIDIMAS, P. op. cit., s. 12

<sup>17</sup> *Evaluation of EU sanctions as part of the EU's actions and policies in the area of human rights*, European parliament, The Legislative Observatory, 4.září 2008, dostupné z <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5597542>, INI/2008/2031

<sup>18</sup> State Secretariat for Economic Affairs SECO, Smart Sanctions, dostupné z <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00639/index.html?lang=en>

Švýcarska, Německa a Švédska vypracovat studii na téma „Posílení cílených sankcí skrze řádný a průhledný proces.<sup>19</sup> Další studie zabývající se řádnou procedurou uvalování cílených sankcí byly vypracované v rámci Úřadu OSN pro právní záležitosti<sup>20</sup> a na základě zadání Rady Evropy.<sup>21</sup>

Z výše uvedeného je patrné, že se chytré sankce staly důležitým sankčním prostředkem na mezinárodním poli. A i když je jejich kladný potenciál nepřehlédnutelný, je nutné mít na paměti následky, které v sobě nese fakt, že tyto sankce postihují konkrétní jedince. Chytré sankce musí být uloženy nejen v souladu s platnými právními předpisy mezinárodního práva, ale i s právem těch kteří je provádějí, čili s právním řádem konkrétních suverénních států a jejich uskupení. Chytré sankce musí ctít základní lidská práva a svobody a musí být vždy přiměřené k cíli, který sledují. Nezbytnou součástí chytrých sankcí jsou i výjimky z jejich uplatňování, které jsou stanoveny s ohledem na základní lidské potřeby konkrétně dotčených osob, skupin a subjektů.<sup>22</sup> Chceme-li sankcí postihnout konkrétního jednotlivce nebo jiný nestátní subjekt, je nutná existence jasných a přesných kritérií pro stanovení systému černých listin, čili pro určení seznamu osob, subjektů a skupin, které se stanou adresáty cílené sankce.

---

<sup>19</sup> Strengthening Targeted Sanctions Throughout Fair and Clear Procedures

<sup>20</sup> např. Targeted Sanctions and Due Process

<sup>21</sup> např. The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions

<sup>22</sup> *Sanctions or restrictive measures: 4. Which are the principles by which the EU policy towards sanctions or restrictive measures is guided?*, op.cit.

## 3 Systém uvalování chytrých sankcí

### 3.1 Úroveň OSN

Na konci dvacátého století se spolu s rostoucím vlivem teroristických organizací a je podporujících hnutí, v tomto případě konkrétně organizace Al-Kajda a hnutí Taliban, začalo objevovat vyjádření nutnosti boje proti financování terorismu v rezolucích OSN. A to jak ze strany Valného shromáždění, tak ze strany Rady bezpečnosti. Velmi využívaným opatřením v boji proti terorismu se stalo zmrazení účtů osobám podezřelým z jeho financování a podporování. Po teroristických útocích z 11. září 2001 se prudce zvýšila aktivita Rady bezpečnosti, která vedla k chvatnému přijetí několika rezolucí týkajících se boje proti terorismu.<sup>23</sup>

Formálním základem rezolucí Rady bezpečnosti OSN je kapitola VII Charty Spojených národů. Na základě článku 24 odst. 1 Charty Spojených národů je Rada bezpečnosti svěřena základní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Poté, co Rada bezpečnosti vyhodnotí na základě článku 39 Charty, že „došlo k ohrožení míru, porušení míru nebo útočnému činu“, může přijmout dle článku 40 zatímní opatření, případně sankce nezahrnující použití ozbrojené síly dle článku 41, a pokud ani to není dostatečné, může se v souladu s článkem 42 uchýlit i k použití ozbrojené síly. Podle článku 48 Charty Spojených národů provádějí členové OSN rozhodnutí Rady bezpečnosti k zachování mezinárodního míru a bezpečnosti přímo, nebo společnou akcí v rámci mezinárodního orgánu, kterého jsou členy. Důležité je i ustanovení článku 103 Charty Spojených národů, které přiznává prioritu závazkům plynoucím z Charty před ostatními závazky.

Základní rezolucí zaměřenou proti hnutí Taliban v Afghánistánu se stala rezoluce Rady bezpečnosti 1267 (1999) z 15. října 1999. Prvotním smyslem rezoluce bylo, aby Taliban neprodleně vydal Usámu bin Ládina příslušným orgánům státu, v němž byl obviněn, nebo v němž bude zadržen a postaven před soud. Pro případ, že nebude tento požadavek splněn, byla součástí rezoluce restriktivní opatření. Restrikce se týkaly letového zákazu všech letadel vlastněných, pronajímaných nebo provozovaných hnutím Taliban a zmrazení veškerých prostředků a jiných finančních

---

<sup>23</sup> VLCEK, W. *Acts to Combat the Financing of Terrorism: Common Foreign and Security Policy at the European Court of Justice*, European Foreign Affairs Review, 2006, Vol. 11, s. 493

zdrojů plynoucích z majetku vlastněného Talibanem. Došlo i ke zmrazení majetku přímo či nepřímo Talibanem ovládaným, případně vlastněným či ovládaným jakýmkoliv subjektem, který je vlastněn nebo ovládán Talibanem. Udělení výjimky z této restrikce bylo možné jen z humanitárních důvodů, ovšem tyto měly být posuzované pouze případ od případu. Obecné výjimky z restrikce neexistovaly.<sup>24</sup> V rámci rezoluce byl vytvořen Výbor Rady bezpečnosti, jinak také „Výbor pro sankce“, složený ze všech členů Rady bezpečnosti. Úkolem Výboru pro sankce bylo dohlížet na provádění sankcí uvalených rezolucí. Důležitou funkcí Výboru pro sankce bylo vytvářet seznamy, ve kterých bylo konkrétně určeno, které prostředky a jiné finanční zdroje se považují za přímo nebo nepřímo ovládané hnutím Taliban.<sup>25</sup> Tyto sankce pak vstoupily v platnost 14. listopadu 1999 a v modifikaci několika následných rezolucí platí dodnes.

Další důležitou rezolucí zaměřenou proti hnutí Taliban byla rezoluce 1333 (2000) přijatá Radou bezpečnosti 19. prosince 2000. Sankce uvalené rezolucí 1333 (2000) se kromě hnutí Taliban soustředily i na Usámu bin Ládina a další jednotlivce a subjekty, které jsou s ním spojeny. Členské státy OSN byly na základě této rezoluce povinny bezodkladně zmrazit veškeré prostředky a jiné finanční zdroje samotného Usámy bin Ládina i jeho stoupenců, čili osob a subjektů uvedených na seznamech vytvořených Výborem pro sankce. Dále byla uložena povinnost zmrazit prostředky plynoucí z majetku, který je vlastněn nebo ovládán výše uvedenými osobami a subjekty. Nadto byla státům uložena povinnost zajistit, aby nikdo z jejich občanů ani jiných osob zdržujících se na jejich území neposkytnul žádné prostředky nebo jiné finanční zdroje, ať již přímo nebo nepřímo, bin Ládinovi a jeho stoupencům. Zákaz se vztahoval i na poskytnutí finančních zdrojů subjektům vlastněným nebo ovládaným bin Ládinem nebo osobám a subjektům s ním jakkoliv jinak spojeným. Stejnou rezolucí byl Výbor pro sankce pověřen vedením aktualizovaného seznamu osob a subjektů spojených s bin Ládinem, včetně osob a subjektů patřících pod organizaci Al-Kajda.<sup>26</sup> Dne 8. března 2001 pak Výbor pro sankce zveřejnil první konsolidovaný seznam osob a subjektů, na které se vztahovalo zmrazení prostředků na základě obou uvedených

---

<sup>24</sup> S/RES/1267 (1999), čl. 4

<sup>25</sup> S/RES/1267 (1999), čl. 6

<sup>26</sup> S/RES/1333 (2000), čl. 8 písm. c); čl. 16



rezolucí.<sup>27</sup> Oproti předchozí rezoluci, která nebyla nikterak časově omezená, byly sankce uvalené rezolucí 1333 (2000) limitované na dvanáct měsíců<sup>28</sup> a k 19. prosinci 2001 vypršely.

Nicméně téměř v zápětí, 16. ledna 2002, byla přijata Radou bezpečnosti nová rezoluce 1390 (2002). Rada bezpečnosti rozhodla, že sankce uložené článkem 8 písm. c) rezoluce 1333 budou nadále uplatňovány a potvrdila také nadále uplatňování sankcí uvalených článkem 4 písm. b) rezoluce 1267. Důležitým zlomem a rozdílem této rezoluce oproti předchozím je, že při sestavování seznamů osob a subjektů, jejichž prostředky a finanční zdroje budou zmraženy, již zcela zmizel původní vztah mezi zacílenými subjekty a mezi konkrétním státem nebo územím.<sup>29</sup> Sankce nebyly časově omezené, ale bylo stanoveno, že přijaté sankce budou přezkoumány za dvanáct měsíců a poté Rada bezpečnosti rozhodne, zda mají být zachovány, zrušeny, případně upraveny. Přezkum sankcí podléhá běžné hlasovací proceduře Rady bezpečnosti, znamená to tedy, že jakýkoliv ze stálých členů Rady bezpečnosti může využít svého práva veta a tím případně zabránit nežádoucím změnám.

Poslední důležitou rezolucí, kterou je třeba zmínit, je rezoluce 1373 (2001). Tato rezoluce byla přijata v období chvatného přijímání rezolucí soustředující se na boj proti financování terorismu krátce po teroristickém útoku z 11. září 2001. Rezoluce navazovala na rezoluci 1368 (2001) a mimo jiné obecné zákazy a příkazy týkající se boje proti podpoře terorismu obsahovala obecný příkaz *„bez odkladu zmrazit účty a další finanční zdroje nebo jiné ekonomické prostředky všem osobám, které spáchaly, nebo se připravují spáchat teroristický útok, nebo se jinak účastní nebo usnadňují teroristické činy; dále subjektům přímo nebo nepřímo vlastněnými nebo ovládanými výše uvedenými osobami; a osob a subjektů jednajících ve prospěch, nebo na pokyn, výše uvedených osob a subjektů, a to včetně finančních prostředků pocházejících z majetku přímo nebo nepřímo vlastněném, nebo ovládaném výše uvedenými osobami a s nimi spojenými osobami a subjekty“*<sup>30</sup> Důležitým faktorem pro pozdější rozhodování evropských soudů, byl právě onen obecný příkaz předcházet a potlačovat financování

---

<sup>27</sup> sdělení Výboru pro sankce SC/7028, z 8. března 2001, AFG/131

<sup>28</sup> S/RES/1333 (2000), čl. 23

<sup>29</sup> ANDERSSON, T.; CAMERON, I.; NORDBACK, K. *EU Blacklisting: The Renaissance of Imperial Powers, but on Global Scale*, European Business Law, 2003, Vol. 14, s. 114

<sup>30</sup> S/RES/1373 (2001), čl. 1 písm.c)

terorismu<sup>31</sup>, a s tím související fakt, že tato rezoluce neobsahovala žádný seznam osob potenciálně napojených na teroristické skupiny a ani nezmocnila Výbor pro sankce k vytváření takového seznamu. Důvodem, proč je tato rezoluce na rozdíl od předchozích formulována pouze v obecné rovině je fakt, že došlo ke změně vládní situace v Afghánistánu. První dvě rezoluce byly přijaté ještě během vlády hnutí Taliban. Naopak rezoluce 1390 (2002) byla přijata až po pádu režimu Talibanu. Vzhledem k tomu, že Taliban v té době již nekontroloval vládu v Afghánistánu, bylo třeba, aby se rezoluce zaměřila pouze na nestátní subjekty, což je vhodnější provést v obecné rovině.

Na závěr je třeba připomenout, že dle článku 25 Charty Spojených národů jsou členské státy povinné provádět rozhodnutí Rady bezpečnosti.

### **3.2 Úroveň EU**

Všechny členské státy Evropské unie jsou zároveň také členskými státy OSN, jsou tedy vázané rezolucemi OSN a mají povinnost tyto rezoluce provést. Do zrušení pilířové struktury Evropské unie Lisabonskou smlouvou bylo potřeba striktně rozlišovat mezi činnostmi Unie v rámci druhého a třetího pilíře a mezi činnostmi Společenství v rámci pilíře prvního. Na úrovni Unie byly tedy rezoluce provedeny společnými postoji v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky s argumentem, že Unie vymezuje jako jeden ze svých cílů zachování míru a posilování mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami OSN<sup>32</sup> a Rada je oprávněna zaujímat ke konkrétním otázkám zeměpisné nebo tématické povahy společné postoje.<sup>33</sup> Členské státy měly a stále mají povinnost uvést své vnitrostátní politiky do souladu se společnými postoji, ale společný postoj sám o sobě přímý účinek neměl, a proto musel být proveden pomocí nařízení na základě Smlouvy o ES nebo pomocí národního zákonodárství.<sup>34</sup>

I po vstupu Lisabonské smlouvy v účinnost si Evropská unie na základě článku 21 odst.2 písm. c) Smlouvy o Evropské unii vytyčuje za cíl „zachovávat mír, předcházet konfliktům a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu s cíli a zásadami Charty Spojených národů“. Rada má nadále pravomoc přijímat dle článku 29 Smlouvy

---

<sup>31</sup> S/RES/1373 (2001), čl. 1 písm.a)

<sup>32</sup> Smlouva o Evropské unii, čl. 11

<sup>33</sup> Smlouva o Evropské unii, čl. 15

<sup>34</sup> ANDERSSON, T. op. cit., s. 115

o Evropské unii, tentokrát jinak terminologicky označená, rozhodnutí ke konkrétní otázce zeměpisné nebo tématické povahy.

Rada postupně přijala několik společných postojů provádějících rezoluce zaměřené na boj proti financování terorismu, a protože tyto zůstávají platnými právními předpisy i pro Evropskou unii, je třeba jim věnovat bližší pozornost. Rezoluce 1267 (1999) byla provedena společným postojem 1999/727/SZBP s tím, že článek 2 společného postoje stanovil zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů ve vlastnictví Talibanu, za podmínek stanovených rezolucí. Rezoluce 1333 (2000) byla provedena několika společnými postoji; 2001/56/SBZP, 2001/154/SBZP a 2001/771/SBZP. Opět šlo za podmínek stanovených rezolucí o zmrazení prostředků a finančních aktiv, tentokrát samotného Usámy bin Ládina a osob a subjektů s ním spojených. Rezoluce 1390 (2002), která nahradila rezoluci 1333 po vypršení její omezené účinnosti a zdůraznila zachování sankcí uvalených rezolucí 1267, byla provedena společným postojem 2002/402/SBZP. Článek 3 tohoto společného postoje nařídil zachování zmrazení finančních prostředků a jiných hospodářských zdrojů osob, skupin a subjektů uvedených na seznamu vypracovaném Výborem pro sankce. Žádný z těchto společných postojů neobsahoval samostatný seznam osob a subjektů podezřelých z napojení na terorismus, kterým by měly být následně zmrazeny finanční prostředky a jiné hospodářské zdroje. Výše uvedené společné postoje obsahovaly pouze obecné prohlášení, že „*Evropské společenství nařídí zmrazení finančních zdrojů patřících zacíleným osobám*“<sup>35</sup>

Rezoluce Rady bezpečnosti 1373 (2001) týkající se boje proti podporování terorismu pouze v obecné rovině byla provedena především dvěma společnými postoji; společným postojem 2001/930/SBZP a společným postojem 2001/931/SBZP. První ze společných postojů obsahoval stejně jako předchozí společné postoje pouze obecné prohlášení, že finanční zdroje obecně popsanych osob budou zmrazeny. Druhý společný postoj již toto zmrazení uvalil na konkrétní osoby, skupiny a subjekty, které budou uvedené na seznamu v příloze ke společnému postoji.<sup>36</sup>

Seznam, který byl následně přílohou ke společnému postoji, se vytvářel na základě informací a podkladů vztahujících se ke konkrétnímu spisu. Z těchto podkladů

---

<sup>35</sup> ANDERSSON, T. op.cit., s. 115

<sup>36</sup> SP 2001/931/SBZP, čl. 1 odst. 1

muselo být patrné, že příslušný státní orgán přijal ve vztahu k osobám, skupinám nebo subjektům uvedeným na seznamu rozhodnutí spočívající v zahájení vyšetřování, stíhání, obžalobě nebo odsouzení za spáchání teroristického činu, případně jeho přípravu, nebo pomoc při jeho páchání. Takovéto rozhodnutí musí být vždy založeno na důvěryhodných důkazech a podkladech.<sup>37</sup> Z výše uvedeného tedy vyplývá, že pokud Evropská unie sama vytváří seznam osob, skupin a subjektů podezřelých z terorismu, děje se tak jen za dodržení určitých procesních podmínek. Nicméně do seznamu ke společnému postoji mohly být zahrnuty také osoby, skupiny a subjekty, které označila za spojené s terorismem Rada bezpečnosti OSN, respektive její Výbor pro sankce, a proti nimž jsou sankce uvaleny přímo rezolucí Rady bezpečnosti OSN a Unie tyto sankce pouze následně provádí. V těchto rezolucích nalezneme pouze zmocnění Výboru pro sankce k zapisování osob, skupin a subjektů spojených s terorismem na seznam, ale nenalezneme zde žádná procesní pravidla objasňující, co má být podkladem pro takovéto zapsání na seznam. V konečném důsledku tedy docházelo k tomu, že ač byly osoby, skupiny a subjekty ze seznamu postiženy stejnými sankcemi, neměly tyto stejné postavení, protože systém jejich zapsání na seznam byl rozdílný.

Proces uvalování sankcí, které byly doposud v rámci Evropské unie uvaleny, můžeme označit jako dvoufázový. První fází bylo vždy přijetí společného postoje na úrovni Unie, druhou fází pak bylo samotné zmrazení finančních prostředků a jiných hospodářských zdrojů na úrovni Společenství pomocí nařízení. Opět i tato nařízení, nebyla-li výslovně zrušena, jsou, byť v pozmeněném znění, stále součástí právního řádu Evropské unie.

Z těchto nařízení je vhodné přiblížit si především dvě základní nařízení, a to nařízení č. 467/2001 z 6. března 2001 a nařízení č. 881/2002 z 27. května 2002. Nařízení Rady č. 467/2001 provádělo rezoluce Rady bezpečnosti 1267 (1999) a 1333 (2000) a společné postoje 1999/727/SZBP, 2001/56/SZBP a 2001/154/SZBP. Toto nařízení bylo přijato na základě článků 60 a 301 SES. Nařízení kromě zákazu dovozu a vývozu konkrétního zboží a služeb do Afghánistánu a zákazu letů také nařizovalo rozšíření zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů Talibanu. Konkrétně požadovalo nařízení zmrazení všech prostředků a jiných finančních zdrojů patřících osobám nebo subjektům uvedeným na seznamu vytvořeném Výborem pro sankce.

---

<sup>37</sup> SP 2001/931/SBZP, čl. 1 odst. 4

Žádné prostředky ani jiné finanční zdroje navíc nesměly být těmto osobám a subjektům poskytnuty, ani jinak dány k dispozici. Ze zmrazení prostředků bylo možné udělit výjimku za předpokladu, že byla tato výjimka udělena Výborem pro sankce.<sup>38</sup> Důležitým faktem je, že prvotní seznam osob a subjektů, na které se vztahovalo zmrazení prostředků, tak jak byl uveden v příloze I předmětného nařízení, obsahoval pouze osoby a subjekty, které se nacházely mimo Evropu, respektive Evropskou unii. Konkrétně šlo o osoby, které byly státními příslušníky Afghánistánu, Pákistánu, Egypta nebo Saudské Arábie. Jednalo se o identický seznam, který vytvořil Výbor pro sankce.<sup>39</sup> Nicméně článek 10 odst. 1 tohoto nařízení zmocňoval Komisi měnit a doplňovat tento seznam, respektive přílohu I, a to na základě rozhodnutí Rady nebo Výboru pro sankce. Komise tohoto práva využila a přijala postupně několik nařízení, která pozměňovala původní seznam. Pan Kadi se tak dostal do přílohy I předmětného výše uvedeného nařízení třetím pozměňujícím nařízením Komise č. 2062/2001 a společností Al Barakaat čtvrtým pozměňovacím nařízením Komise č. 2199/2001.

Nařízení Rady č. 467/2001 bylo nahrazeno nařízením Rady č. 881/2002, které bylo přijato na základě článků 60, 301 a 308 Smlouvy o ES. Stejně jako předchozí, i toto nařízení, přikazuje zmrazení prostředků a hospodářských zdrojů osob, skupin a subjektů určených Výborem pro sankce a zařazených do přílohy I tohoto nařízení a zakazuje jakékoliv zpřístupnění těchto prostředků a hospodářských zdrojů výše uvedeným osobám, skupinám a subjektům. V příloze I k nařízení byla uvedena jak společnost Al Barakaat, tak pan Kadi. Kromě těchto přímých ekonomických sankcí, zaměřených na osoby, skupiny a subjekty ze seznamu, došlo k zavedení i sankcí „druhého stupně“, když bylo jakékoliv třetí straně zakázáno, aby vstupovala do jakýchkoliv ekonomických vztahů s osobou, skupinou nebo subjektem ze seznamu. Nařízení sice samo nestanovilo trest za nedodržení tohoto zákazu, nicméně počítá s tím, že členské státy jsou odpovědné za vedení soudního řízení proti osobě nebo subjektu, která uvedený zákaz poruší.<sup>40</sup>

Mezi nařízením č. 467/2001 a jejím nahrazujícím nařízením č. 881/2002 jsou tři podstatné rozdíly. První přijde na mysl rozdílný právní základ obou nařízení, kdy do

---

<sup>38</sup> nařízení Rady (ES) č. 467/2001, čl. 2

<sup>39</sup> ANDERSSON, T. op.cit., s. 116

<sup>40</sup> nařízení Rady (ES) č. 881/2002, čl. 10

právního základu druhého nařízení byl přidán i článek 308 Smlouvy o ES. Zadruhé, článek 6 druhého nařízení výslovně stanovuje, že v případě, kdy zmrazení prostředků a jiných hospodářských zdrojů bude provedeno v dobré víře, nezakládá toto zmrazení odpovědnost subjektů, které zmrazení provedly. Do třetice, i když ani jedno z uváděných nařízení výslovně nezaručuje výjimky ze zmrazení z humanitárních důvodů, pozdější nařízení odkazuje ve své preambuli na rezoluci 1267 (1999), která takovéto humanitární výjimky, za předpokladu, že je udělí Výbor pro sankce, uznává.

Pro úplnost je třeba zmínit nařízení Rady 2580/2001. Dle ustanovení článku 2 odst. 3 tohoto nařízení je Radě svěřena pravomoc vytvářet a doplňovat seznam osob, skupin a subjektů spojených s terorismem. Zároveň toto nařízení v ustanovení článku 2 odst. 1 písm. a) nařizuje zmrazit prostředky a jiné finanční zdroje osob, skupin a subjektů uvedených v seznamu. Jména jsou na seznam přidávána a seznam je měněn a doplňován rozhodnutím Rady.

### **3.3 Důsledky rozdílného vytváření seznamů**

Utváření seznamu osob, skupin a subjektů spojených s terorismem je tedy nejdůležitější formou implementace chytrých sankcí. Jak bylo již zmíněno, v dnešní době existuje několik rozdílných seznamů obsahující osoby, skupiny a subjekty spojené s terorismem. Tyto seznamy nejenže jsou vytvářeny různými subjekty, ale také mají rozdílný obsah. Znamená to tedy, že skutečnost, že se určité jméno objeví na jednom seznamu, nemusí ještě nutně znamenat, že bude dotyčná osoba, skupina nebo subjekt zapsána i na jiný seznam. Tyto seznamy si může vytvářet každý suverénní stát. Známé jsou především seznamy vytvářené Spojenými státy Americkými nebo Velkou Británií. Tato práce se zabývá pouze seznamy vytvořenými Výborem pro sankce Rady bezpečnosti OSN a seznamy vytvořené samostatně Evropskou unií.

Až do vynesení rozsudku Soudního dvora ve věci *Kadi a Al Barakaat* byl fakt, zda-li je seznam vytvořen Výborem pro sankce nebo samostatně Evropskou unií při provádění sankcí nařízením Společenství stěžejní a i nyní s sebou tato skutečnost týkající se autora seznamu přináší drobné odlišnosti.

S ohledem na původního autora seznamu můžeme rozlišit dva typy nařízení. U prvního typu nařízení zcela stačí, aby se určitá osoba, skupina nebo subjekt vyskytnul na seznamu vytvořeným Výborem pro sankce Rady bezpečnosti a tato osoba, skupina

nebo subjekt bude zařazena i na seznam obsažený v příloze k samotnému nařízení. Do této skupiny patří například nařízení Rady č. 881/2001. Pro druhý typ nařízení je nutné, aby při zápisu na seznam byl dodržen výše stanovený procesní postup. Zapisovaný subjekt tedy musí být předmětem rozhodnutí příslušného orgánu o spáchání, pomoci nebo přípravě k teroristickému činu a zároveň musí být předmětem rozhodnutí Rady o jeho zápisu na seznam.<sup>41</sup> Do této skupiny nařízení spadá nařízení č. 2580/2001. Výhodou zápisu na seznam samotnou Radou je bezesporu fakt, že Rada je následně oprávněna ke zcela samostatnému výmazu osoby, skupiny nebo subjektu ze seznamu. Naproti tomu u osob, skupin a subjektů, které byly na seznam zařazeny tím způsobem, že jejich jméno bylo pouze přenesené ze seznamu vytvořeným Výborem pro sankce Rady bezpečnosti, je předpokládáno, že Rada provede výmaz ze seznamu až poté, co bude proveden výmaz ze seznamu na úrovni OSN. Tato odlišnost přetrvává i po vynesení rozsudku Soudního dvora. Před vynesením tohoto rozsudku, měl ale rozdíl v systému zápisu na seznam i dalekosáhlé důsledky pro rozsah soudního přezkumu nařízení uvalujícího sankce Soudem prvního stupně.

V rozhodnutích *OMPI*<sup>42</sup>, *KONGRA-GEL*<sup>43</sup>, *PKK44*, *Al-Aqsa*<sup>45</sup> a *Sison*<sup>46</sup> Soud prvního stupně dovodil, že právě rozdíl v utváření seznamu osob, skupin a subjektů spojených s terorismem implikuje také rozdíl v rozsahu soudního přezkumu, který je oprávněn provést, a s tím související rozdíl pro možnost použití standardů ochrany základních práv, tak jak byly v té době zakotveny v právu Společenství a nyní jsou zakotveny v právním řádu Unie. Soud prvního stupně tedy dovodil, že v případě, kdy nedocházelo k pouhému přepisu jmen ze seznamu osob, skupin a subjektů spojených s terorismem navrženým Výborem pro sankce Rady bezpečnosti OSN do seznamu relevantního pro nařízení, ale tento seznam byl samostatně vytvářen Radou, pak Společenství nejednalo v rámci omezených pravomocí a tudíž bylo třeba považovat všechny základní principy Společenství za plně aplikovatelné.<sup>47</sup> Z toho můžeme dovodit, že i standardy ochrany základních práv, tak jak je nyní zakotvuje právní řád

---

<sup>41</sup> ANDERSSON, T. op.cit., s. 118

<sup>42</sup> T-228/02 *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (OMPI) v. Rada*, [2006] ECR II-04665

<sup>43</sup> T-253/04 *KONGRA-GEL v. Rada*, rozsudek z 3.dubna 2008, [2008] ECR II-00046

<sup>44</sup> T-229/02 *Osman Ocalan ve prospěch PKK v. Rada*, rozsudek z 3.dubna 2008, [2008] ECR II-00045

<sup>45</sup> T-327/03 *Stichting Al-Aqsa v. Rada*, rozsudek z 11.července 2007, [2007] ECR II-00079

<sup>46</sup> T- 47/03 *Sison v. Rada*, rozsudek z 11. července 2007[2007] ECR II-00073

<sup>47</sup> TRIDIMAS, P. op. cit., s.45

Evropské unie, musí být při samostatném vytváření seznamů dodrženy. Soud prvního stupně tedy nezměnil svůj postoj k možnosti rozsahu přezkumu nařízení uvalujících cílené ekonomické sankce, tak jak ho definoval v rozsudku ve věci *Kadi*<sup>48</sup>, ale odůvodnil svůj odlišný přístup právě skutečností, že v případě *Kadi* orgány Společenství pouze přejaly seznam již dříve vytvořený na úrovni OSN, a proto nemohly nikterak ovlivnit ani následně přezkoumávat situaci zasaženého jednotlivce, skupiny nebo subjektu.

Po vynesení rozsudku Soudního dvora ve věci *Kadi a Al Barakaat* již nemá rozlišování v systému vytváření seznamů pro řešení otázek týkajících se hlediska ochrany základních práv smysl. Na základě rozsudku Soudního dvora můžeme dovodit, že standardy ochrany základních práv, tak jak je zakotvoval právní řád Společenství, a tak jak je nyní zakotvuje právní řád Evropské unie, musí být uvnitř Unie aplikovatelné vždy, bez ohledu na to, kdo je autorem seznamu označujícího osoby, skupiny a subjekty spojené s terorismem. Nicméně si toto rozlišování původního autora seznamu stále zachovává určitý smysl pro určení, který orgán bude orgánem oprávněným k výmazu osoby, skupiny nebo subjektu ze seznamu osob, skupin a subjektů spojených s terorismem.

---

<sup>48</sup> T-315/01, op. cit.



## **4 Platnost nařízení prikazujících zmrazení finančních prostředků**

V rámci řízení před evropským Soudem prvního stupně a Evropským soudním dvorem se soudy z hlediska platnosti předmětných nařízení zabývaly třemi základními body. Jednalo se především o právní základ, na kterém byla předmětná nařízení přijata. K tomuto bodu se vyjádřily oba soudy odlišně, i když dospěly ke stejnému rozhodnutí o právním základu. Podle Soudu i Soudního dvora tvořily do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost a účinnost právní základ nařízení uvalujících cílené ekonomické sankce články 60, 301 a 308 Smlouvy o ES, i když důvody pro toto rozhodnutí viděly soudy odlišně. Naproti tomu Komise a generální advokát Maduro zastávali názor, že právním základem jsou pouze články 60 a 301 Smlouvy o ES. Dále soudy řešily otázku, zda nařízení, které uvaluje sankce na konkrétní osobu nebo subjekt, stále splňuje podmínku obecnosti nařízení. Jinými slovy, zda se místo o nařízení nejedná o rozhodnutí. Poslední důležitý bod, kterým se zabýval Soud prvního stupně, je otázka, zda předmětná nařízení neporušují princip subsidiarity, čili jestli tyto cílené ekonomické sankce neměly být přijaty spíše na úrovni národní.

### **4.1 Právní základ nařízení**

Byť je nyní právní základ pro uvalování chytrých sankcí zakotven Lisabonskou smlouvou, je nutné posoudit, zda nařízení uvalující tyto sankce, přijaté před 1. prosincem 2009, byly přijaty na správném právním základě. V momentě, kdy by původní Smlouva o ES a Smlouva o EU neposkytovaly pro uvalení chytrých sankcí legitimní právní základ, bylo by patrně nutné považovat tyto sankce od počátku za neplatné. Nadto je třeba si uvědomit, že právě diskuze ohledně právního základu pro tento druh sankcí ovlivnila způsob jejich zakotvení Lisabonskou smlouvou.

#### **4.1.1 Právní názor Soudu prvního stupně**

Při posuzování právního základu nařízení prikazujících uvalení cílených ekonomických sankcí je třeba zkoumat, v jaké době byla tato nařízení přijata. Jak již bylo uvedeno výše, nařízení Rady č. 467/2001 bylo přijato ještě v době, kdy na území Afghánistánu vládnul Taliban. Toto nařízení bylo tedy přijato proti vládnímu subjektu a pro jeho právní základ stačilo ustanovení článků 60 a 301 Smlouvy o ES. I přesto

napadli stěžovatelé ve věci *Yusuf a Al Barakaat* pravomoc Rady přijmout nařízení na tomto právním základu, protože články 60 a 301 umožňují dle jejich názoru přijmout omezující opatření pouze proti třetím státům a ne vůči jednotlivcům. Spolu s tímto zpochybnili i vztah cílů nařízení a cílů předmětných článků a přiměřenost opatření vůči těmto cílům.<sup>49</sup> Soud prvního stupně se s tímto problémem vypořádal relativně snadno, když přisvědčil právnímu názoru Rady, že články 60 a 301 Smlouvy o ES umožňují Radě přijmout sankce proti osobám a subjektům, které fakticky ovládají část území třetí země, nebo které ovládají vládnoucí aparát této země, ale i proti osobám a subjektům, které jsou s dříve uvedenými spojené, protože je hospodářsky podporují.<sup>50</sup> Soud vyšel z předpokladu, že je nezbytné, aby tyto cílené ekonomické sankce postihovaly kromě představitelů třetí země i osoby a subjekty, které jsou těmito představiteli přímo či nepřímo ovládány, bez ohledu na to, kde se nacházejí.<sup>51</sup> Soud tedy dospěl k názoru, že dikce článků 60 a 301 Smlouvy o ES nevyklučuje přijetí sankcí vůči jednotlivcům, a to ani vůči těm, kteří jsou usazeni na území Evropské unie, pokud ve skutečnosti takováto sankce směřuje k omezení hospodářských vztahů se třetí zemí.<sup>52</sup> Sankce byly tedy prvotně namířeny proti hnutí Taliban, které fakticky ovládalo 80% území Afghánistánu a jehož hlavou byl Usáma bin Ládín a teprve podružně proti osobám spojeným s Talibanem a bin Ládínem.<sup>53</sup> Omezení dle názoru Soudu tedy opravdu směřovalo k omezení hospodářských vztahů se třetí zemí. Co se týče přiměřenosti omezení vůči jeho cíli, bylo dle názoru Soudu toto omezení přiměřené, protože jeho cílem bylo činit tlak na představitele třetí země a zabránit tak nechtěnému dopadu sankcí na civilní obyvatelstvo.

Naproti tomu nařízení Rady č. 881/2002 bylo přijato až po pádu hnutí Taliban, cílené ekonomické sankce nebyly tedy přijaty proti vládnoucímu subjektu, ale proti zcela nestátním subjektům, které ani nebyly s vládnoucím subjektem spojeni. Nejde tedy již o cíl spočívající v přerušení nebo omezení hospodářských vztahů se třetí zemí v rámci mezinárodního boje proti terorismu, ale pouze o boj proti terorismu jako takový. Právní základ nařízení byl z tohoto důvodu doplněn o článek 308 Smlouvy o

---

<sup>49</sup> T 306/01, b. 110

<sup>50</sup> T 306/01, b. 114

<sup>51</sup> T 306/01, b. 115

<sup>52</sup> T 306/01, b. 112

<sup>53</sup> T 306/01, b. 117-121

ES. Soud prvního stupně dospěl v rozsudku *Yusuf a Al Barakaat* k závěru, že v případě, kdy vládnoucí režim, s kterým byly sankcionované osoby a subjekty spojeny již neexistuje, nemohou být články 60 a 301 Smlouvy o ES samostatným právním základem pro akt uvalující takovouto cílenou sankci.<sup>54</sup>

Soud dospěl také k názoru, že ani článek 308 Smlouvy o ES nemůže být samostatným právním základem pro tyto cílené ekonomické sankce. Soud s odkazem na judikaturu Evropského soudního dvora upozornil, že článek 308 Smlouvy o ES může být použit jako právní základ aktu Společenství pouze za kumulativního splnění dvou podmínek. Zaprvé, žádné jiné ustanovení Smlouvy o ES nesmí svěřovat pravomoc k přijetí tohoto aktu a zadruhé je nezbytné, aby takovýto akt byl přijat za účelem uskutečnění některého z cílů Společenství.<sup>55</sup> O splnění první podmínky neměl Soud pochyb, protože Smlouva o ES nikde ve svých ustanoveních výslovně neupravuje přijetí omezujících opatření vůči osobám a subjektům beze vztahu k území nebo vládnoucímu režimu třetí země. Pro samostatné použití článku 308 Smlouvy o ES nebyla ale dle názoru Soudu splněna druhá kumulativní podmínka, protože uložení cílených ekonomických sankcí, spočívajících ve zmrazení prostředků osobám a subjektům podezřelých z financování terorismu, nespádala pod žádný z cílů Společenství, které byly výslovně vytyčeny v článcích 2 a 3 Smlouvy o ES.<sup>56</sup> Soud odmítnul tvrzení, že se přijatá opatření opírají o cíl vytvoření společné obchodní politiky, tak jak byl uveden v článku 3 odst. 1 písm. b) Smlouvy o ES, protože těmito opatřeními nejsou dotčeny vztahy se třetí zemí. Stejně tak Soud odmítl použití cíle uvedeného v článku 3 odst. 1 písm. g) Smlouvy o ES, protože nedovodil, že by nepřijetí těchto omezení mohlo potenciálně narušit hospodářskou soutěž, a to především proto, že nedospěl k názoru, že nařízení nařizující zmrazení prostředků osob a subjektů podezřelých z podporování terorismu by skutečně přispívalo k zabránění nebezpečí překážek volného pohybu kapitálu nebo jiných citelných narušení hospodářské soutěže.<sup>57</sup> Přesto však Soud prvního stupně dovedl, že společné použití výše rozebraných článků, bylo dostatečným právním základem pro přijetí nařízení nařizujícího zmrazení prostředků osobám a subjektům spojeným s terorismem.

---

<sup>54</sup> T 306/01, b. 132

<sup>55</sup> T 306/01, b. 132

<sup>56</sup> T 306/01, b. 152 // T 315/01, b. 116

<sup>57</sup> T 306/01, b. 141-148 // T 315/01, b. 109-119

Soud vzal v úvahu změny přinesené Maastrichtskou smlouvou a postavil most mezi činnostmi Společenství týkající se ukládání hospodářských sankcí, tak jak byla umožněna Smlouvou o ES a cíli Smlouvy o EU v oblasti vnějších vztahů. Podle právního názoru Soudu bylo možné považovat ustanovení článků 60 a 301 Smlouvy o ES za zcela ojedinělá, protože předpokládaly, že činnost Společenství mohla být nezbytná nejen k dosažení cílů Společenství, tak jak je specifikovala Smlouva o ES, ale i k dosažení cílů Unie, obecně stanovených v článku 2 Smlouvy o EU, v rámci provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky, čili v rámci bývalého druhého pilíře. V souladu s článkem 11 Smlouvy o EU náležel boj proti mezinárodnímu terorismu a jeho financování nepochybně mezi cíle společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Činnost Společenství na základě ustanovení článků 60 a 301 Smlouvy o ES byla tedy dle názoru Soudu ve skutečnosti činností Unie prováděné v rámci prvního pilíře poté, co byl na základě druhého pilíře Radou přijat společný postoj.<sup>58</sup> Jinými slovy tyto dva články umožňovaly přesun z druhého do prvního pilíře, čímž vytvořily most mezi mezivládním systémem Unie a systémem Společenství. Díky mostu vytvořenému mezi dvěma odlišnými systémy podléhaly cílené ekonomické sankce dvoufázové přijímací proceduře. V první fázi, probíhající v rámci druhého pilíře, přijímala Rada jednomyslně společný postoj. Tento stanovil obecné pokyny, které muselo Společenství následně plnit. Ve druhé fázi, probíhající již v rámci prvního pilíře, přijímala Rada kvalifikovanou většinou nařízení. Takto přijaté nařízení bylo v konečném důsledku promítnutím politické vůle do závazného aktu Společenství.<sup>59</sup>

Použitelnost ustanovení článku 308 Smlouvy o ES Soud odůvodnil požadavkem soudržnosti, který byl stanovený v článku 3 Smlouvy o EU dle kterého „*Unie disponuje jednotnou soustavou orgánů, která zajišťuje soudržnost a nepřetržitost činností uskutečňovaných k dosažení jejích cílů za současného zachování a rozvíjení *acquis communautaire* ... zejména soudržnost všech svých vnějších činností jako celku v rámci své zahraniční, bezpečnostní a hospodářské politiky ....*“ Soud měl tedy za to, že pokud společný postoj přijatý v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky požadoval přijetí hospodářských sankcí jdoucích nad rámec ustanovení článků 60 a 301 Smlouvy o ES, bylo možné, aby doplnění právního základu pro přijetí těchto hospodářských

---

<sup>58</sup> T 306/01, b. 159-161 // T 315/01, b. 124-125

<sup>59</sup> TRIDIMAS, P. op.cit., s. 5-6

sankcí o článek 308 Smlouvy o ES umožnilo dosáhnout cíle sledovaného Unii v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky a přijmout tyto sankce aktem Společenství, bez ohledu na to, že Společenství nebyla výslovně udělena pravomoc takového hospodářské sankce postihující osoby a subjekty bez spojení s třetí zemí přijmout.<sup>60</sup>

Je zajímavé, že argumentace Soudu prvního stupně, ohledně právního základu nařízení uvalujících cílené ekonomické sankce na nestátní osoby a subjekty, byla odbornou veřejností přijímána kladně. C.Tomuschat se ve své anotaci k rozsudkům Soudu prvního stupně uvádí, že Soud našel na problém vsutku inteligentní odpověď, která nejen, že je přesvědčivá, ale zabraňuje i případné institucionální krizi. Stejně tak vyjádřil i přesvědčení, že Evropský soudní dvůr se v odvolacím řízení od právního názoru Soudu prvního stupně neodchýlí.<sup>61</sup> Maria-Giselle Ketvel pak ve svém článku upozorňuje na skutečnost, že způsob, jakým Soud vyložil smysl článků 60 a 301 Smlouvy o ES implikuje, že tyto články byly výjimkou z jinak uznaného obecného pravidla, že právní akty Unie nezavazovaly instituce jednající v rámci prvního pilíře a zároveň byly příkladem jednoznačné podřízenosti Společenství rozhodovacím procesům učiněným v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky.<sup>62</sup>

#### 4.1.2 Stanovisko generálního advokáta Madura

Naopak generální advokát Evropského soudního dvora M.P.Maduro ve svém stanovisku, které přednesl dne 23. ledna 2008 Soudnímu dvoru, zásadně nesouhlasí s právním názorem Soudu prvního stupně týkajícího se právního základu sporného nařízení uvalujícího cílené ekonomické sankce. Generální advokát v tomto stanovisku sdílí názor Komise a dochází k závěru, že dostatečným právním základem nařízení byly již samy články 60 a 301 Smlouvy o ES. Generální advokát vychází z dikce a účelu těchto ustanovení. Na základě článku 301 Smlouvy o ES byla Rada zmocněna přijmout nezbytná naléhavá opatření v případě, že se v rámci pilíře společné zahraniční a bezpečnostní politiky předpokládá „*určitý postup Společenství směřující k pozastavení, omezení nebo úplnému přerušování hospodářských vztahů s jednou nebo*

<sup>60</sup> T 306/01, b. 164-166 // T 315/01, b. 128-130

<sup>61</sup> TOMUSCHAT, C. *Annotation on Yussuf and Kadi*, Common Market Law Review, 2006, Vol. 43, s. 540

<sup>62</sup> KETVEL GARBAGNATI, M-G. *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, International and Comparative Law Quarterly, 2006, Vol. 55, s. 96

*několika třetími zeměmi*“, nicméně samotný článek 301 Smlouvy o ES tato naléhavá opatření blíže nspecifikoval, pouze se zabýval cíli takovýchto naléhavých opatření. Článek 60 Smlouvy o ES pak upřesnil, že Rada mohla tato naléhavá opatření vůči třetím zemím přijmout „*v oblasti pohybu kapitálu a plateb*“. Dle názoru generálního advokáta článek 60 Smlouvy o ES tedy označoval prostředky pro dosažení cílů stanovených v článku 301 Smlouvy o ES, přičemž tímto prostředkem je právě omezení pohybu kapitálu do a ze Společenství. Naproti tomu generální advokát zdůrazňuje, že otázku jakou formu by tato naléhavá opatření měla mít, již Smlouva o ES neupravovala ani se jí jinak nezabývala. Jediným požadavkem Smlouvy o ES pro použití naléhavých opatření tedy dle mínění generálního advokáta bylo, aby tato omezení omezila hospodářské vztahy se třetími zeměmi v oblasti pohybu plateb a kapitálu.<sup>63</sup> Generální advokát ve svém stanovisku dochází k závěru, že cílené ekonomické sankce, které jsou obsahem sporného nařízení, tento požadavek splňují, a to zejména proto, že vychází z předpokladu, že tyto sankce jsou zaměřené především na osoby, skupiny a subjekty nacházející se ve třetích zemích. Za tohoto předpokladu dochází k závěru, že narušení hospodářských vztahů se subjekty v třetí zemi musí nepochybně vést i k narušení hospodářských vztahů mezi touto zemí a Společenstvím. Pro podporu své teze Maduro za pomoci argumentu *a maiori ad minus* uvádí, že vynětí hospodářských vztahů s osobami nebo subjekty z hospodářských vztahů se třetí zemí, by „*bylo opomíjením základní reality mezinárodního hospodářského života, a sice, že vlády většiny zemí nefungují jako zprostředkovatelé hospodářských vztahů a činností každého konkrétního subjektu v rámci svých hranic*“<sup>64</sup> Je s podivem, že Maduro označuje jako cílové osoby a subjekty „zejména“ osoby a subjekty ve třetích zemích zrovna v případě, kdy byla cílovým subjektem švédská společnost, čili nikoliv subjekt ve třetí zemi, ale subjekt uvnitř Evropské unie. V tomto momentě by si jistě zasloužil pozornost argument, vysvětlující proč i omezení hospodářských vztahů s osobami a subjekty uvnitř Evropské unie způsobuje narušení hospodářských vztahů se třetími zeměmi, nicméně takovouto argumentaci generální advokát ve svém stanovisku již nenabízí. S názorem generálního advokáta lze souhlasit pouze potud, dokud se omezení nebo přerušení

---

<sup>63</sup> stanovisko generálního advokáta M.G. Madura ve věci C-415/05 P, 23. ledna.2008, b. 12

<sup>64</sup> stanovisko generálního advokáta, op.cit., b. 13

hospodářských vztahů týká osob a subjektů mimo území Evropské unie. I v tomto případě by ale dle mého názoru bylo nezbytné, aby se omezení hospodářských vztahů týkalo vyššího počtu osob a subjektů v dané zemi, protože omezení hospodářských vztahů s jednou nebo několika málo osobami či subjekty by nemohlo významně ovlivnit nebo narušit hospodářské vztahy s třetí zemí. V případě, že dojde k přerušení hospodářských vztahů s osobou nebo subjektem uvnitř Evropské unie, nemůže mít takovéto omezení na hospodářské vztahy se třetí zemí reálný vliv. Nicméně generální advokát s takovýmto omezujícím výkladem článku 301 Smlouvy o ES nesouhlasí se zdůvodněním, že omezující výklad tohoto článku, tak jak byl proveden Soudem prvního stupně, zbavuje tento článek jeho praktického užitku. Dle jeho názoru pokud mohla Unie v rámci druhého pilíře společné zahraniční a bezpečnostní politiky rozhodovat o uložení hospodářských sankcí proti nestátním subjektům ze třetích zemí právě z důvodu zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, nebyl zde důvod, proč by článek 301 Smlouvy o ES měl být vykládán úžeji. Co se týče významu článku 308 Smlouvy o ES viděl generální advokát jeho funkci stejně jako funkci článku 60 Smlouvy o ES. Šlo tedy pouze o zmocňovací ustanovení, které stanovovalo pouze prostředky k dosažení cíle, ale ne samotný cíl. Pokud tedy Soud dospěl k názoru, že přerušení hospodářských vztahů s nestátními subjekty nemohlo sloužit jako prostředek k dosažení cílů společné zahraniční a bezpečnostní politiky, pak dle generálního advokáta nemohl ani článek 308 Smlouvy o ES zlegalizovat pravomoc tento prostředek použít.<sup>65</sup>

#### **4.1.3 Evropský soudní dvůr**

V prvé řadě Soudní dvůr odmítl tezi uplatněnou Madurem a Komisí, že články 60 a 301 Smlouvy o ES byly vzhledem ke svému znění a kontextu samy o sobě dostatečným právním základem sporného nařízení. Takovýto výklad by dle názoru Soudního dvora znamenal nejenom přílišné rozšíření působnosti těchto článků, ale zároveň by nenacházel oporu v samotném znění článků, čili v dikci, že k omezení nebo přerušení hospodářských vztahů dojde ve vztahu k třetím zemím, protože zmíněné sankce nebyly přijaté ve vztahu k třetím zemím, ale ve vztahu ke konkrétním individuálním osobám a subjektům. Zároveň Soudní dvůr odmítl tvrzení o

---

<sup>65</sup> stanovisko generálního advokáta, op.cit., b. 14

terminologickém souladu mezi článkem 301 Smlouvy o ES a článkem 41 Charty OSN předloženým Komisí právě s důrazem na skutečnost, že výraz „s třetími zeměmi“ v článku 41 Charty chybí. Další problém pro extenzivní výklad článků 60 a 301 Smlouvy o ES představoval i samotný cíl nařízení. Cílem sporného nařízení nebyl zásah do hospodářských vztahů mezi Společenstvím a třetími zeměmi. Tím spíše tímto cílem nebyl ani zásah do hospodářských vztahů mezi členskými státy, v nichž se cílené osoby a subjekty nacházejí. Cílem nařízení vždy byl a stále je čistě boj proti financování terorismu, spočívající ve zmrazení zdrojů osobám a subjektům, které jsou s ním spojeny, a tudíž se u nich předpokládá jeho podpora.<sup>66</sup>

Soudní dvůr sice souhlasil s právním názorem Soudu prvního stupně, že předmětné hospodářská sankce byly přijaté na právním základě kombinovaného účinku článků 60, 301 a 308 Smlouvy o ES, nicméně opřel tento právní názor o jiné důvody a právní argumentaci Soudu prvního stupně shledal stíženou vadou spočívající v nesprávném právním posouzení.

Soudní dvůr opřel svou argumentaci o tři základní důvody. Zaprvé zdůraznil, že i když závěr Soudu prvního stupně o tom, že existoval most mezi pravomocí Společenství zavést na základě článků 60 a 301 Smlouvy o ES cílené ekonomické sankce a mezi cíli Smlouvy o EU v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky je správný, tak takovéto překlenutí se již nedalo vztáhnout na další ustanovení Smlouvy o ES. Tím pádem se spojnice nemohla vztahovat ani na článek 308 Smlouvy o ES. Soudní dvůr argumentuje, že pro opačné tvrzení nebylo možné nalézt podporu ve znění Smlouvy o ES ani v její celkové konstrukci. Akt Společenství na základě článku 308 Smlouvy o ES mohl být tedy přijat pouze za účelem dosažení cílů Společenství, což nezahrnovalo cíle společné zahraniční a bezpečnostní politiky.<sup>67</sup>

Zadruhé Soudní dvůr uvádí, že proti rozšíření zmíněného překlenutí i na článek 308 Smlouvy o ES hovořila i samotná ústavní architektura sestávající se ze tří pilířů,<sup>68</sup> na které byl systém Evropské unie do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost a účinnost postaven.

Zatřetí Soudní dvůr dovozuje, že článek 308 nemohl být základem pro rozšíření

---

<sup>66</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 168-174

<sup>67</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 197-201

<sup>68</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 203



pravomoci Společenství nad rámec vyplývající ze samotné Smlouvy o ES z důvodu, že článek 308 byl sám „*nedílnou součástí institucionálního řádu založeného na zásadě svěřených pravomocí*“.<sup>69</sup> Navíc účelem článku 308 Smlouvy o ES bylo sice nahradit nedostatek pravomocí Společenství jednat, ale pouze do té míry, která byla nezbytná k tomu, aby Společenství mohlo jednat za účelem dosažení některého ze svých cílů. Čili cílů stanovených Smlouvou o ES. Ani požadavek soudružnosti zakotvený v článku 3 Smlouvy o EU nemohl sloužit jako základ pro rozšíření pravomocí Společenství nad rámec cílů samotného Společenství.<sup>70</sup>

I přes tyto výtky Soudní dvůr dovedl, že článek 308 Smlouvy o ES byl správně zařazen do právního základu sporného nařízení. Důvodem tohoto názoru je dle mínění Soudního dvora fakt, že články 60 a 301 Smlouvy o ES sice poskytovaly Společenství pravomoc přijmout cílené hospodářské sankce, nikoliv však vůči osobám a subjektům, které nemají žádný vztah s vládnoucím režimem třetí země. Výše uvedené články mohly tedy sloužit jako právní základ pouze vzhledem k věcnému dosahu aktu Společenství, čili k samotnému uvalení hospodářských sankcí. Článek 308 Smlouvy o ES pak sloužil k rozšíření osobního dosahu aktu Společenství za podmínky, že budou splněny všechny podmínky použitelnosti tohoto článku.<sup>71</sup>

Podmínkami pro použití článku 308 Smlouvy o ES bylo kromě absence pravomoci Společenství jednat na základě jiných ustanovení také sledování cílů Společenství a působnost předmětných aktů Společenství v rámci společného trhu. Ohledně cíle předmětného aktu Společenství Soudní dvůr dovedl, že „*cílem sledovaným sporným nařízením je okamžitě zabránit tomu, aby osoby spojené s ..... disponovaly jakýmkoliv finančními a hospodářskými zdroji a zabránit tak financování teroristických akcí*“<sup>72</sup> Soudní dvůr tedy označil za hlavní cíl sporného nařízení hospodářských zdrojů potenciálních teroristů. Argumentací, že samotné články 60 a 301 Smlouvy o ES byly výrazem implicitního cíle Společenství, konkrétně cíle umožnit přijetí hospodářských sankcí pro účely stanovené v rámci společné bezpečnostní a zahraniční politiky za účinného použití nástroje Společenství, spojil Soudní dvůr cíle

---

<sup>69</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 202

<sup>70</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 204-211

<sup>71</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 216

<sup>72</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 222

sporného nařízení s cíli předpokládanými Smlouvou o ES.<sup>73</sup>

Soudní dvůr dovedl i naplnění podmínky, že se akt Společenství musí dotýkat společného trhu. Uvalení hospodářských sankcí se dle názoru Soudního dvora dotýká společného trhu alespoň potenciálně, protože v případě, že by takovéto sankce byly uloženy jednostranně každým členským státem, by mohlo důsledkem případných rozdílů ve stylu uvalení sankcí dojít k narušení fungování společného trhu. Soudní dvůr argumentuje, že případné rozdíly mezi sankcemi přijatými jednostranně členskými státy by mohly mít zejména dopad na pohyb kapitálu a právo usazování. Ohrožena by mohla být i hospodářská soutěž, protože případné rozdíly by mohly zvýhodnit nebo naopak poškodit konkurenční postavení některých hospodářských subjektů.<sup>74</sup>

Evropský soudní dvůr shrnul, že i když kombinované použití článků 60, 301 a 308 Smlouvy o ES jako právního základu sporného nařízení bylo nesprávně zdůvodněno, je tento závěr správný a tudíž nemůže být opravnému prostředku v této části vyhověno.

Argumentace Soudního dvora se nezdá tak přesvědčivá a konzistentní, jako byla argumentace Soudu prvního stupně. Naopak vyznívá velmi formalisticky.

Při rozebírání významu článku 301 Smlouvy o ES Soudní dvůr správně dovedl, že mezi článkem 41 Charty OSN a výše zmíněným článkem neexistovala souvztažnost. Soudní dvůr však opomněl, že fakt, že se článek 301 Smlouvy o ES výslovně zmiňoval pouze o sankcích vůči třetím státům ještě neznámá, že autoři Smlouvy o ES tímto skutečně zamýšleli vyloučit sankce proti nestátním subjektům, respektive subjektům bez vztahu k třetí zemi. Důvodem, proč předmětný článek zmiňoval výslovně pouze sankce vůči třetím státům, může být pouhá skutečnost, že v době kdy byl předmětný článek tvořen, ještě chytře sankce neexistovaly.<sup>75</sup> O tom, že tvůrci Smlouvy o ES patrně nezamýšleli vyloučení takovýchto sankcí, svědčí i znění článku 215 odst.2 Smlouvy o fungování Evropské unie, s nadpisem „bývalý článek 301 Smlouvy o ES“, kde je již výslovně uvedeno, že omezující opatření mohou být přijata vůči „*fyzickým a právníckým osobám a skupinám nebo nestátním subjektům*“. Není pochyb, že se tato formulace do Smlouvy o fungování Evropské unie dostala právě důsledkem

---

<sup>73</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 226

<sup>74</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 230

<sup>75</sup> TRIDIMAS, P.op.cit., s. 13

interpretačních neshod ohledně působnosti článku 301 Smlouvy o ES. Navíc by příliš úzká interpretace článku 301 Smlouvy o ES mohla vést k paradoxu, kdy by bylo sice možné sankcionovat osobu podporující nežádoucí vládní režim, ale v momentě, kdy by takovýto režim padnul, by již sankce na tuto osobu nedosáhly, byť by bylo její jednání nadále hrozbou mezinárodnímu pořádku.

Při rozboru článku 308 Smlouvy o ES lze Soudnímu dvoru vytknout především vnitřní rozpor v argumentaci týkající se skutečného cíle nařízení. Je nutné připomenout, že v bodě 169 rozsudku *Kadi a Al Barakaat* označil Soudní dvůr jako základní cíl sporného nařízení potírání mezinárodního terorismu, což nebylo možné v žádném případě subsumovat pod cíle Společenství. Naopak v bodě 222 a následujících již Soudní dvůr přisvědčil názoru Komise a za cíl nařízení označil umožnění uložení hospodářských sankcí na základě článků 60 a 301 Smlouvy o ES. Takovéto formalistické zdůvodnění dosažení podmínky sledování cílů Společenství se zdá v rozporu se snahou nalézt skutečný cíl nařízení.<sup>76</sup>

Ani zdůvodnění Soudního dvora vysvětlující proč se nařízení dotýká fungování společného trhu není přesvědčivé. Vzhledem k tomu, že i Soudní dvůr připustil, že účelem uvalených sankcí není regulovat společný trh, ale přijmout hospodářské sankce vůči osobám spojeným s terorismem, čili boj proti financování terorismu, je nutné považovat případný dopad sankcí na společný trh pouze za vedlejší efekt, nikoliv za cílenou regulaci společného trhu.

Na závěr je nutné znovu připomenout, že se vstupem Lisabonské smlouvy v účinnost je do budoucna problém pravomoci přijmout cílené hospodářské sankce vůči nestátním subjektům vyřešen.

## **4.2 Lisabonská smlouva – nový právní základ chytrých sankcí**

Lisabonská smlouva rozlišuje dva typy omezujících opatření. Omezující opatření přijatá na základě článku 215 Smlouvy o fungování Evropské unie jsou přijímány v souvislosti s vnější činností Unie, čili se týkají vztahů s třetími zeměmi a mají řešit situace ve třetích zemích. Tato opatření spočívají v „*pozastavení, omezení nebo úplném přerušeni hospodářských a finančních vztahů s jednou nebo více třetími zeměmi*“<sup>77</sup>

<sup>76</sup> SVOBODA, P., *Znovu k hospodářské podpoře terorismu v judikatuře EU*, *Trestněprávní revue* 1213-5313, 2009, Roč. 8, č. 1, s. 10

<sup>77</sup> Smlouva o fungování Evropské unie, čl. 215 odst. 1

případně fyzickými nebo právníckými osobami a jinými nestátními subjekty. Pro přijetí uvedených opatření je třeba, aby jejich přijetí předpokládalo rozhodnutí přijaté v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Čili zde opět můžeme sledovat dvoufázovost uvalování sankcí. Konečná omezující opatření jsou pak přijímána kvalifikovanou většinou Radou na základě společného návrhu Komise a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Účast Evropského parlamentu je při přijímání takovýchto omezujících opatření omezena, jelikož Rada má pouze povinnost Evropský parlament o přijatých opatřeních informovat. Celkově ovšem nelze považovat účast Parlamentu v této oblasti za zcela zanedbatelnou, protože je to právě Parlament, kdo schvaluje vysokého představitele a členy Komise a tímto si tedy může klást určité podmínky na osoby vykonávající tyto funkce.

Druhý typ opatření je přijímán na základě článku 75 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tato opatření se vztahují na vnitřní činnost Unie a výslovně se týkají boje proti terorismu, jakožto vnitřního cíle Unie.<sup>78</sup> Na rozdíl od opatření přijatých na základě článku 215 jsou tato opatření přijímána řádným legislativním postupem, který je standardní procedurou pro přijímání legislativních aktů. Tato standardní procedura spočívá v tom, že Evropský parlament a Rada přijmou společně nařízení, které obsahuje správní rámec pro zmrazení peněžních prostředků a jiných hospodářských zdrojů patřících fyzickým či právníckým osobám, skupinám, případně jiným nestátním subjektům. Výlučná legislativní iniciativa Komise je pro uvedený legislativní postup zachována. Řádný legislativní postup je upraven v článku 294 Smlouvy o fungování Evropské unie a prochází třemi čteními. V prvním čtení přijímá Parlament pozměňující návrhy k návrhu Komise. V druhém čtení přijímá Parlament pozměňující návrhy k pozici Rady a má právo tuto pozici a s ní i celý návrh vetovat. Pokud ve druhém čtení Rada nepodpoří pozměňující návrhy Parlamentu, sejde se ve třetím čtení dohodovací výbor, který je složený ze zástupců Parlamentu a Rady, tím pádem mohou zástupci Parlamentu ovlivnit výsledné nařízení ještě v tomto třetím čtení. V případě, že se v dohodovacím řízení Parlament s Radou neshodnou na kompromisu, který bude přijatelný pro obě strany, nebude nařízení schváleno. Z výše uvedeného je

---

<sup>78</sup> LEHNE, Stanovisko k právnímu základu, Výbor pro právní záležitosti, Evropský parlament, 4. prosince 2009, dostupné z <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-430.917+01+DOC+PDF+V0//CS&language=CS>, PE430.917v01-00

patrné, že pozice Evropského parlamentu je při přijímání omezujících opatření týkajících se boje proti terorismu velmi silná, ne-li přímo stěžejní. K dokončení celého procesu uvalení „protiteroristických“ omezujících opatření a k provedení nařízení určujícího rámec správních omezení přijme Rada následně na návrh Komise opatření.

Články 215 a 75 SFEU reflektují odlišný přístup k uvalování omezujících opatření majících vliv na práva jednotlivců, když první z uvedených přístupů nepočítá se zapojením Evropského parlamentu, zatímco druhý ano. Je třeba také zmínit, že článek 215 SFEU je označen jako bývalý článek 301 Smlouvy o ES a článek 75 SFEU je označen jako bývalý článek 60 Smlouvy o ES. Naskytuje se proto otázka, jaký je mezi uvedenými články vzhledem k uvalování cílených hospodářských sankcí vztah. Jak bylo výše uvedeno, nařízení přijatá do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost a účinnost byla přijata na kombinovaném základě článků 60, 301 a 308 Smlouvy o ES. Diskuze na téma bývalého článku 308 smlouvy o ES může být vynechána, protože oba nové články výslovně zmiňují, že opatření mohou být uvalena i na fyzické a právnické osoby a jiné nestátní subjekty. Otázkou ovšem zůstává, zda je možné přijímat chytré sankce i nadále na kombinovaném základě zbývajících dvou článků, tedy na kombinovaném základě článků 75 a 215 Smlouvy o fungování Evropské unie, nebo zda je článek 215 SFEU výjimkou z obecných pravidel stanovených článkem 75 SFEU. Tyto otázky byly vzneseny v rámci parlamentních otázek Výborem pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci.<sup>79</sup> Komise a švédské předsednictví tento výbor informovali, že právním základem pro nařízení Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kájdá a Talibanem bude článek 215 SFEU, čímž bude účast Evropského parlamentu omezena pouze na jeho informování. Naproti tomu Výbor pro právní záležitosti ve svém stanovisku zastává názor, že v oblasti, jakou je boj proti terorismu, nelze jednoznačně rozlišit zda se jedná o vnitřní nebo vnější činnost Unie, protože ani hrozbu terorismu nelze identifikovat jako čistě vnitřní či vnější, a to především z důvodu, že osoby spojené s terorismem mohou vykonávat tuto činnost na území Unie nebo mohou být

---

<sup>79</sup> Parlamentní otázky, Evropský parlament, 16. listopadu 2009, dostupné z <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2009-0136+0+DOC+XML+V0//CS, O-0136/2009>

občany Unie. Pokud tedy bude článek 75 SFEU označen za právní základ výše uvedeného nařízení, je třeba chápat ho ve vztahu k článku 215 SFEU za „*lex specialis, za ratione materie boje proti terorismu*“.<sup>80</sup> Výbor pro právní záležitosti tedy doporučil článek 75 SFEU jako vhodný právní základ pro výše uvedené nařízení. Naopak Výbor pro právní záležitosti zcela vyloučil kombinaci obou článků jakožto právní základ chytrých sankcí. Takováto kombinace je vyloučena především z důvodu, že zmíněné články obsahují zcela neslučitelné legislativní postupy.

Obecně lze k novým právním základům chytrých sankcí shrnout, že na základě článku 75 SFEU budou za spoluúčasti Parlamentu přijímána opatření týkající se boje proti terorismu, zatímco na základě článku 215 SFEU budou bez účasti Parlamentu přijímána opatření z jakýchkoliv jiných důvodů, než je terorismus.

Nicméně je třeba poznamenat, že nařízení č. 1286/2009 kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kájdá a Talibanem bylo přijato Radou (EU) „s ohledem“ na článek 215 odst. 2 SFEU. Bude tedy patrně opět záležet na skutečnosti, zda bude uvedený právní základ před Soudním dvorem Evropské unie zpochybněn a až z budoucích rozsudků se patrně dozvíme v jakém přesném poměru k sobě články 75 a 215 SFEU jsou a kdy bude který z článků použit jako právní základ konkrétních omezujících opatření.

### **4.3 Obecná působnost nařízení**

V napadeném rozsudku ve věci *Yusuf a Al Barakaat* se Soud prvního stupně navíc zabýval i otázkou, zda sporné nařízení splňuje podmínku aktu s obecnou působností. Podmínka obecné působnosti nařízení byla zakotvena v článku 249 Smlouvy o ES a je i nadále požadována článkem 288 Smlouvy o fungování Evropské unie. Stěžovatelé měli za to, že akt, který na ně uvaluje individuální sankce bezprostředně zasahuje do jejich práv jakožto do práv jednotlivců. Vzhledem k tomuto se dle jejich názoru nejedná již o nařízení, ale o individuální rozhodnutí. Soud toto tvrzení odmítl s argumentem, že nařízení má nepochybně obecnou působnost, protože všeobecně zakazuje, aby kdokoliv zpřístupnil finanční prostředky a jiné hospodářské

---

<sup>80</sup> LEHNE, op.cit.

zdroje osobám ze seznamu. Zákaz tudíž platí erga omnes. Soud dovedil, že fakt, že osoby, na které jsou sankce zacíleny, jsou konkrétně vyspecifikované v příloze k nařízení, nemá žádný vliv na všeobecný charakter tohoto zákazu.<sup>81</sup>

Soudní dvůr tezi Soudu prvního stupně potvrdil a zdůraznil, že i když jsou sankce uloženy konkrétním osobám taxativně uvedeným na seznamu k nařízení, adresáti jsou určeni obecně a abstraktně. Abstraktní určení adresátů Soudní dvůr dovozuje i ze skutečnosti, že sporné nařízení provádí rezoluci 1390 (2002), která sama o sobě formuluje zákaz poskytnout vyjmenovaným osobám finanční prostředky nebo jiné hospodářské zdroje velmi široce. Takovýto zákaz je tedy adresován komukoli, kdo disponuje s finančními prostředky a jinými hospodářskými zdroji, případně by s takovýmito prostředky a zdroji v budoucnu disponovat mohl.<sup>82</sup>

I v tomto případě Soudní dvůr odmítl tento argument jakožto důvod pro zrušení sporného nařízení jako neopodstatněný.

#### **4.4 Princip subsidiarity**

Řešení nové otázky přineslo rozhodování Soudu prvního stupně ve věci *Ayadi*<sup>83</sup>, rozsudku vneseného po rozsudku Kadi, ale před vnesením rozsudku Soudního dvora. Pan Ayadi argumentoval, že přijetím sporného nařízení byl porušen princip subsidiarity, původně zakotvený v článku 5 Smlouvy o ES, protože samotné členské státy byly v lepší pozici rozhodnout jaké opatření je vhodné přijmout k provedení rezolucí Rady bezpečnosti OSN, než ve které bylo Společenství. Soud prvního stupně dovedil, že i kdyby uvalování hospodářských sankcí nespadlo do výlučných pravomocí Společenství, stejně by nebylo možné se ve sféře působnosti článků 60 a 301 Smlouvy o ES dovolávat principu subsidiarity. Soud předložil tři základní argumenty podporující jeho tezi.<sup>84</sup>

Zprv Soud zdůraznil, že výše uvedené články poskytovaly evropským institucím pravomoc rozhodnout, zda byla akce Společenství nezbytná k dosažení cílů v rámci společné bezpečnostní a zahraniční politiky. Přičemž při zhodnocení nezbytnosti takovéto akce požívaly evropské instituce právo volného uvážení.

---

<sup>81</sup> T-306/01, b. 184-188

<sup>82</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 242-244

<sup>83</sup> T-253/02 *Chafiq Ayadi proti Radě*, rozsudek ze dne 12.července 2006, [2006] ECR II-02139

<sup>84</sup> HELISKOSKI, J. *Annotation on Ayadi and Hassan*, Common Market Law Review, 2007, Vol. 44 s. 1149-1150

V případě, kdy se uplatňuje diskrece evropských institucí, není již princip subsidiarity aplikovatelný. Zadruhé Soud dovedl, že i pokud by byl princip subsidiarity použitelný, není pochyb o tom, že by jednotné provedení rezolucí bylo lépe zajištěno na úrovni Společenství než na úrovni členských států. Do třetice Soud argumentuje, že společný postoj předcházející nařízení byl výrazem jednohlasného souhlasu členských států se skutečností, že akce Společenství byla nezbytná.<sup>85</sup> Důsledkem tohoto rozhodnutí je vyloučení práva jednotlivců napadat zákonnost předmětných nařízení z důvodu porušení principu subsidiarity.<sup>86</sup>

Princip subsidiarity je i nadále jedním ze základních principů Evropské unie, což stvrzuje znění článku 5 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii. I přesto není ani nyní na místě hovořit o porušení tohoto principu. Stále bude platit argument soudu, že jednotné provedení rezolucí Rady bezpečnosti OSN bude patrně lépe provedeno na úrovni Evropské unie než na úrovni členských států. Navíc přijetí sankcí na základě článku 215 SFEU předchází rozhodnutí ve sféře společné bezpečnostní a zahraniční politiky z čehož lze dovozovat jednohlasný souhlas členských států s přijetím omezujících opatření alespoň ve sféře vnější činnosti Unie.

---

<sup>85</sup> T-253/02, b. 108-113

<sup>86</sup> HELISKOSKI, J. op.cit, s. 1154



## **5 Vztah evropského a mezinárodního práva**

Soud prvního stupně přiznal Unii a Společenství pravomoc vydávat společné postoje a nařízení k provedení rezolucí Rady bezpečnosti OSN. Tato pravomoc byla dle Soudu důsledkem závazků, které plynou Společenství nebo Unii z Charty Spojených národů. Soud při svém rozhodování vycházel z předpokladu, že Společenství bylo Chartou Spojených národů vázané. Stanovením přednosti Charty před právem Společenství Soud vyloučil možnost přezkumu nařízení provádějícího rezoluce, a to z důvodu, že by takovýto přezkum s sebou bezpodmínečně nesl i incidenční přezkum samotné rezoluce. Soud prvního stupně nicméně dovedl, že je možné provést přezkum z hlediska, zda uvalení předmětných sankcí není v rozporu s normami jus cogens.

Soudní dvůr naopak potvrdil autonomii právního řádu Společenství, jakožto právního řádu s vlastní hierarchií norem, kde nejvyšší příčku zaujímají zakládající smlouvy a hodnoty, na nichž tyto smlouvy stojí. Unie, jakožto nástupkyně Společenství, nastupuje do jeho právního postavení. Proto je nutné i na právní řád Unie pohlížet jako na autonomní právní řád.

### **5.1 Soud prvního stupně – primariát Společenství národů**

#### **5.1.1 Zavedení přednosti právního řádu Spojených národů**

Soud prvního stupně potvrdil, že právní řád vycházející z činnosti Spojených národů je stěžejní pro „světový právní řád“ a dovedl jeho přednost nejen před národními právními řády, ale i před právním řádem tehdejšího Společenství.<sup>87</sup> Soud nicméně také potvrdil, že Společenství nemohlo být vázané Chartou Spojených národů přímo, protože nebylo členem OSN a nebylo ani adresátem rezolucí Rady bezpečnosti. Stejně tak ani Unie stále není členem OSN. Nicméně Soud přesto dovedl, že Společenství přesto bylo povinno plnit závazky plynoucí z Charty Spojených národů. Tato povinnost dle mínění Soudu vyplývala ze skutečnosti, že systém Společenství nebyl vůči systému Spojených národů ničím jiným než speciálním typem národního režimu, čili se na něj musela vztahovat obecná pravidla vztahu mezinárodního a

---

<sup>87</sup> VLCEK, W. op.cit., s. 499

vnitrostátního práva.<sup>88</sup> Soud postavil svou argumentaci týkající se přednosti práva Spojených národů na třech bodech.

Zprvé, se Soud dovolával zásady mezinárodního práva, podle které se stát nemůže dovolávat národního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy. Tím Soud vyřešil otázku vztahu Charty Spojených národů a národního práva.<sup>89</sup> Zadruhé Soud řešil vztah mezi Chartou Spojených národů a mezinárodním smluvním právem. Soud poukázal na fakt, že pravidlo přednosti závazků z Charty je pro tento případ zakotveno výslovně v článku 103 Charty Spojených národů s tím, že se tato přednost vztahuje i na rezoluce Rady bezpečnosti OSN.<sup>90</sup> Do třetice Soud dovodil, že přednost práva Spojených národů před právem Společenství vycházela ze samotné Smlouvy o ES. Povinnost provést rezoluce Rady bezpečnosti pak dle Soudu vyplývala ze skutečnosti, že členské státy Společenství byly jakožto členské státy OSN vázané závazky z Charty Spojených národů a vstupem do Společenství se těchto závazků nikterak nezbavily, což výslovně potvrzoval článek 307 Smlouvy o ES. Soud upozornil i na článek 297 Smlouvy o ES, který byl dle jeho názoru do Smlouvy vložen speciálně za účelem dodržování pravidla přednosti.<sup>91</sup> Navíc i předchozí judikatura Soudního dvora ve věci *International Fruit* zdůrazňuje, že členské státy nemohly na Společenství přenést více pravomocí, než samy měly a ani se nemohly svých povinností takovýmto přenosem zprostit. Na druhou stranu bylo Společenství, dle ustálené judikatury Soudního dvora povinno nebránit plnění závazků svých členských států.<sup>92</sup> Soud uzavřel, že vzhledem k tomu, že se jedná o sféru kde členské státy přenesly své pravomoci konat na Společenství, tudíž nebyly oprávněné samostatně plnit závazky vyplývající z Charty Spojených národů, bylo na Společenství, aby splnilo tyto závazky za své členské státy. Soud tedy dovodil, že v rozsahu, v němž Společenství převzalo pravomoci dříve vykonávané členskými státy v oblasti závazků vyplývajících z Charty Spojených národů, byla Charta závazná i pro Společenství.<sup>93</sup>

---

<sup>88</sup> TOMUSCHAT, C. op.cit., s. 541

<sup>89</sup> T-315/01, b. 182

<sup>90</sup> T-315/01, b. 183

<sup>91</sup> T-315/01, b. 185-188

<sup>92</sup> T-306/01 b. 242-247 // T-315/01 b. 195-195

<sup>93</sup> T-306/01 b. 250 // T-315/01 b. 203

### 5.1.2 Meze soudního přezkumu

Nejzajímavější částí rozsudku je patně část rozebírající rozsah soudního přezkumu ve vztahu k nařízení, které provádí rezoluci Rady bezpečnosti. Soud na jedné straně připomněl, že Společenství je třeba chápat jako právní společenství, čili jeho akty nelze vyjmout z přezkumu jejich souladu s „ústavní listinou“ jakou představovala Smlouva o ES. Důvodem nemožnosti vyloučení soudního přezkumu aktů Společenství byla i skutečnost, že Smlouva o ES sama obsahovala ucelený systém pro soudní přezkum. Stejně tak můžeme ucelený systém pro soudní přezkum naleznout i nyní ve Smlouvě o fungování Evropské unie. Soud se taktéž dovolával judikatury Soudního dvora, která dovozuje, že právo na soudní přezkum je „*vyjádřením obecné právní zásady, která je základem ústavních tradic společných všem členským státům*“.<sup>94</sup> Na druhé straně však Soud prvního stupně dovedl, že existují strukturální meze přezkumu aktů Společenství. Tyto meze Soud vymezil na přezkum dodržení formálních náležitostí a procesních pravidel závazných pro orgány Společenství při přijímání aktů Společenství a na přezkum vhodnosti a přiměřenosti napadených nařízení ve vztahu k původním rezolucím. Přičemž jedním ze základních prvků právního společenství měla být právě skutečnost, že tyto strukturální meze přezkumu nebudou překročeny.<sup>95</sup> Soud dovedl, že orgány Společenství jednaly na základě přesně stanovené pravomoci, když přijaly sporné nařízení na úrovni Společenství pouze jako splnění povinnosti uložené svým členským státům. Při přijímání sporného nařízení tedy nebyl orgánům Společenství ponechán žádný prostor pro uplatnění volného uvážení. Přezkum vnitřní legality sporného nařízení by tím pádem představoval zároveň incidenční přezkum samotné rezoluce. Jinými slovy, Soud zastával názor, že pokud by bylo předmětné nařízení zrušeno z důvodu porušení základních práv stěžovatelů, znamenalo by to, že Soud nepřímou rozhodl, že i samotná rezoluce porušuje tato práva.<sup>96</sup> K přezkumu rezoluce není ovšem Soud z podstaty věci oprávněn. Pravomoc Soudu přezkoumat samotnou rezoluci by byla v rozporu se samotnou Smlouvou o ES a Smlouvou o EU, které stanovovaly, že Společenství má vykonávat své pravomoci „*za podmínek a pro účely stanovené těmito Smlouvami*“.<sup>97</sup> Nadto by takováto pravomoc byla i v rozporu se

<sup>94</sup> T-306/01, b. 261 // T-315/01, b. 210

<sup>95</sup> TOMUSCHAT, C. op.cit., s. 543

<sup>96</sup> T-306/01, b. 264-267 // T-315/01 b. 215-216

<sup>97</sup> T-306/01, b. 274 // T-315/01, b. 223

závazky členských států OSN.<sup>98</sup> V této oblasti nepřinesla změnu ani Lisabonská smlouva a i nyní vykonává Soudní dvůr Evropské unie své pravomoci vzhledem k právu Unie a nemá pravomoc přezkoumat „cizí“ právní akty, jakými rezoluce bezpochyby jsou. Obecně vzato, jediným orgánem, který by byl oprávněn k přezkumu samotné rezoluce by byl Mezinárodní soudní dvůr.

Soud prvního stupně poté provedl ve své argumentaci ještě jeden neočekávaný obrat. Vzhledem k tomu, že ani Rada bezpečnosti nestojí nad právem, musí existovat určité hranice, které nemůže překročit ani samotná Rada bezpečnosti. Soud z tohoto dovodil, že i přes výše uvedenou argumentaci je oprávněn k určitému úzkému přezkumu rezoluce a uznal svoji pravomoc přezkoumat incidenčně rezoluci Rady bezpečnosti s ohledem na dodržení *jus cogens*. Soud vyložil pojem *jus cogens* jako mezinárodní právní řád závazný pro všechny subjekty mezinárodního práva od kterého se nelze odchýlit.<sup>99</sup> Zásada závazného účinku rezolucí Rady bezpečnosti může tedy být z pohledu mezinárodního práva omezena. Soud argumentoval, že v případě, kdy by rezoluce Rady bezpečnosti porušily ustanovení *jus cogens*, nebyly by těmito rezolucemi členské státy OSN vázány. V případě, kdy by nebyly vázány rezolucemi členské státy, nemohlo být těmito rezolucemi vázané ani samotné Společenství.<sup>100</sup>

## **5.2 Kritika rozhodnutí Soudu prvního stupně**

### **5.2.1 Hierarchie norem v právním řádu Společenství a Evropské unie**

Dle ustálené judikatury Soudního dvora byla hierarchie norem v právním systému Společenství následující; nejvyšší postavení zaujímalo primární právo Společenství, tedy Smlouvy o ES, včetně Úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod, dále mezinárodní smlouvy a akty orgánů mezinárodních organizací, sekundární právo zahrnující nařízení a směrnice a nejniže stálo právo národní.<sup>101</sup> Od Soudu bylo tedy očekáváno, že za použití obecného právního principu, kdy nižší norma musí být v souladu s normou vyšší, přezkoumá, zda je nařízení v souladu se základními principy práva Společenství, respektive se Smlouvou o ES a Úmluvou o ochraně základních

<sup>98</sup> T-306/01, b. 273 // T-315/01 b. 222

<sup>99</sup> T-306/01, b. 277 // T-315/01 b. 226

<sup>100</sup> T-306/01, b. 281

<sup>101</sup> LAVRANOS, N. *Judicial Review of UN Sanctions by the Court of First Instance*, European Foreign Affairs Review 2006, Vol. 11, s. 478

lidských práv a svobod. Soud prvního stupně nicméně tuto doposud uznávanou hierarchii norem nerespektoval a vytvořil vlastní hierarchii norem. Na první místo Soud postavil jus cogens, hned za ně mezinárodní smlouvy a akty orgánů mezinárodních organizací, tyto následovalo sekundární právo Společenství provádějící rezoluce Rady bezpečnosti a až poté následovalo právo primární.

Takováto zásadní změna v hierarchii může sice být přijatelná z hlediska práva mezinárodního, nikoliv však z hlediska práva Evropské unie, protože právo Společenství vždy tvořilo odlišný právní řád od práva mezinárodního<sup>102</sup> a i právní řád Evropské unie musí být nyní považován za samostatný právní řád.

Mezinárodní právo má dva prvky; právo obyčejové a právo smluvní. Společenství a nyní jeho nástupkyně Unie byly vytvořeny smlouvou, a proto je platnost těchto smluv závislá na mezinárodním právu, tato závislost však neznamena podřízenost mezinárodnímu právu.<sup>103</sup> Jak vyplývá z rozsudků *Van Gend & Loos* a *Costa v. ENEL*, na rozdíl od jiných mezinárodních smluv si Smlouva o ES vytvořila vlastní autonomní právní systém.<sup>104</sup> Tento nový právní řád je tedy sice na mezinárodní právo navázán, nicméně se od tohoto odlišuje.<sup>105</sup> Z tohoto vyplývá, že právo Společenství bylo právním řádem sui generis, který nemůžeme podřadit ani pod mezinárodní ani pod národní právní řád. Důsledkem zvláštního statusu právního řádu Společenství nebylo tedy možné, aby tento byl podřízen mezinárodnímu právu. Spíše může být argumentováno, že právní řád Společenství stál vedle mezinárodního právního řádu, jakožto samostatný právní řád.<sup>106</sup> Důsledkem specifického statusu právního řádu Společenství pak byla skutečnost, že „*vztah mezi mezinárodním právem a právem Společenství se řídí samotným právem Společenství.*“<sup>107</sup> Mezinárodní právo tedy mohlo, jak tvrdí generální advokát Maduro ve svém stanovisku, intervenovat do práva Společenství pouze v rozsahu a za podmínek stanovených samotným právem Společenství.

Vzhledem k tomu, že se Unie stala v souladu s článkem 1 třetím pododstavcem Smlouvy o Evropské unii nástupkyní Společenství a je založena na Smlouvě o

---

<sup>102</sup> LAVRANOS, N. op.cit., s. 478

<sup>103</sup> LAVRANOS, N. op.cit., s. 479

<sup>104</sup> 26/62 *van Gend & Loos*, [1963] ECR-00001, 6/64 *Costa v. ENEL*, [1964] EC-0585

<sup>105</sup> 294/83 *Les Verts v. Parlament*, [1986] ECR-01339, b. 23

<sup>106</sup> LAVRANOS, N. op.cit., s. 479

<sup>107</sup> stanovisko generálního advokáta, op.cit., b. 24

Evropské unii a na Smlouvě o fungování Evropské unie, která není ničím jiným než revidovanou Smlouvou o ES, můžeme jistě tvrdit, že i právní systém Unie je samostatným právním řádem *sui generis*, který není podřízený mezinárodnímu právu veřejnému. Nadto i v rámci Prohlášení připojených k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu, se prohlášení č. 17 *Prohlášení o přednosti práva* výslovně dovolává odkazu plynoucímu z rozsudku *Costa v. ENEL*, týkající se autonomního právního řádu s vlastní hierarchií norem.

Ani argumentace Soudu ohledně významu článků 307 a 297 Smlouvy o ES nemůže být považována za zcela přesvědčivou. Je třeba si uvědomit, že výše uvedené články byly konstruované jako výjimka ze Smlouvy o ES, jejímž smyslem bylo za určitých podmínek povolit odchýlení se od Smlouvy o ES za účelem splnění mezinárodních závazků členských států. V žádném případě nelze ale tyto články chápat tak, že nařizovaly Společenství, aby se vzdalo svých základních ústavních principů. Nadto, jak potvrdil Soudní dvůr ve své judikatuře, „opatření, která nejsou slučitelná s dodržováním lidských práv, nejsou ve Společenství přijatelná.“<sup>108</sup> Článek 307 Smlouvy o ES nebylo tudíž možné vykládat způsobem, že tento bez dalšího umožnil odchýlení se od základních principů Společenství. Naopak dikce tohoto článku výslovně požadovala, aby členské státy podnikly kroky k odstranění případných neslučitelností mezi jejich závazky z mezinárodního práva a Smlouvou o ES,<sup>109</sup> stejně tak, jako totéž požaduje nový článek 351 SFEU. Tento požadavek je mimo jiné důsledkem skutečnosti, že povinnost loajality musí být vykládána obousměrně, jinými slovy, jak ve směru Evropská unie, dříve Společenství, vůči členským státům, tak opačně - členské státy vůči Evropské unii. Členské státy jsou tudíž zodpovědné za minimalizaci případných střetů mezi mezinárodním právem a právním řádem Evropské unie.<sup>110</sup> Z výše uvedeného vyplývá, že i v případě, kdy uznáme, že na Společenství a nyní jeho nástupkyni Unii byly přeneseny určité závazky členských států vůči Spojeným národům, neznamená to, že povinnost plnit tyto závazky implikuje i přednost práva Spojených národů před právem Společenství/Unie.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> C-112/00 *Schmidberger v. Austria*, [2003] ECR I-05659, b. 73

<sup>109</sup> TRIDIMAS, P. op.cit., s. 21

<sup>110</sup> stanovisko generálního advokáta, op. cit., b. 32

<sup>111</sup> LAVRANOS, N. op.cit., s. 480

### 5.2.2 Úplný přezkum nařízení, vyloučení přezkumu rezolucí

Vyjádřit nesouhlas je možno i se stanovením mezí přezkumu nařízení provádějících rezoluce Rady bezpečnosti soudy Evropské Unie. Je třeba si uvědomit, že v právním společenství není možné, aby akty výkonné moci zasahovaly do základních práv a přitom neexistovala možnost jejich podrobení úplnému soudnímu přezkumu.<sup>112</sup> Vzhledem k tomu, že se Organizace spojených národů těší soudní imunitě, není možné provést přezkum sankcí, konkrétně správnosti zařazení určitého jednotlivce nebo subjektu na seznam osob a subjektů podezřelých z terorismu, na národní úrovni.

Na mezinárodní úrovni je dotčeným jedincům a subjektům poskytnuta pouze diplomatická ochrana ze strany jejich státu, protože ti nemohou vystupovat před Mezinárodním soudním dvorem a samotné rezoluce jim jiný způsob ochrany také neposkytují. Diplomatická ochrana se ale nemůže z pohledu dodržení základních práv jevit jako dostačující, protože skutečnost, zda bude iniciovat přezkumné řízení před Výborem pro sankce a usilovat o vymazání svého státního příslušníka ze seznamu, zcela závisí na volném uvážení příslušného státu. I když po vynesení rozsudků Soudu prvního stupně došlo ke změnám v přezkumném řízení před Výborem pro sankce a na Výbor pro sankce se mohla obrátit i dotčená osoba nebo subjekt, stále si toto řízení zachovalo povahu diplomatické ochrany spíše než nezávislého soudního přezkumu.

V zásadě není ani možný přezkum sankcí ze strany Soudu pro lidská práva. Soud pro lidská práva v rozsudku *Bosphorus*<sup>113</sup> vyslovil, že ochrana základních práv poskytnutá ze strany Společenství je srovnatelná s ochranou základních práv zaručenou Evropskou úmluvou o ochraně základních lidských práv a svobod, proto provede soudní přezkum aktů Společenství, nyní aktů Unie, pouze v případě, kdy by byla ochrana základních práv Společenstvím/Uníí zřejmě nedostatečná. Jinými slovy Soud pro lidská práva zastává názor, že otázku, zda akt Evropské unie zasáhl do základních práv a svobod jednotlivce, má Evropská unie řešit sama, za pomoci svých soudních orgánů. Z rozsudku Soudního dvora ve věci *Bosphorus*<sup>114</sup>, který předcházela rozsudku Soudu pro lidská práva je patrné, že nařízení, které provádí rezoluci Rady bezpečnosti OSN musí být interpretované ve světle této rezoluce a že cíle sledované

<sup>112</sup> EECKHOUT, P. *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, Oxford, 2004, s. 464

<sup>113</sup> 45063/98 *Bosphorus Hava Yollari Tuzim ve Ticaret AS v. Ireland* (2006) 42 EHRR 1

<sup>114</sup> C-84/95 *Bosphorus Hava Yollari Tuzim ve Ticaret AS v. Ministr for Transport and the Attorney General*, [1996] ECR-03953

Spojenými národy mohou do jisté míry základní práva omezit. Nicméně z tohoto rozsudku nikterak nevyplývá, že by Soudní dvůr neměl pravomoc přezkoumat akt Společenství, nyní akt Unie, který provádí rezoluci Rady bezpečnosti. Pro oprávněnost přezkumu aktu provádějícího rezoluci Rady bezpečnosti Soudním dvorem svědčí i fakt, že takovéto rozhodnutí má právní účinky pouze uvnitř právního řádu Evropské unie, i když bylo možné předpokládat, a také se to potvrdilo, že takovéto rozhodnutí vyvolává odezvu na mezinárodní scéně. Takováto odezva ovšem nemusí být chápána nutně jako negativní.<sup>115</sup> Naopak mezinárodní diskuzi týkající se nutnosti dodržování základních práv jednotlivce i v momentech, kdy se jedná o zájem většiny, jakým boj proti terorismu bezpochyby je, lze považovat za přínosnou.

Nesrovnalosti je možné nalézt i ve velmi obecném stanovisku Soudu zdůrazňujícím, že ani Rada bezpečnosti nemůže překročit *jus cogens*. Z logiky věci je patrné, že Rada bezpečnosti, která působí jakožto orgán dohlížející na mezinárodní mír a bezpečnosti, může uložit státům povinnosti, které by, pokud by byly založeny mezinárodní smlouvou mezi státy, byly v rozporu s *jus cogens*. Nicméně je možné přisvědčit názoru Soudu, že kogentní normy týkající se mezinárodní ochrany základních lidských práv musí být dodržovány i Radou bezpečnosti.<sup>116</sup> Na druhou stranu ani případné porušení *jus cogens* ze strany Rady bezpečnosti nemůže založit pravomoc Soudního dvora tam, kde mu nebyla právním řádem Evropské unie, dříve právním řádem Společenství, svěřena. Pravomoc Soudního dvora je vymezena pouze ve vztahu k právnímu řádu Unie a není tedy v žádném případě možné, aby Soudní dvůr přezkoumal rezoluci Rady bezpečnosti, a to ani v případě, že by tato byla v rozporu se samotnými *jus cogens*.

### **5.3 Důsledky autonomie právního řádu**

Při přezkumu rozhodnutí Soudu prvního stupně Soudní dvůr nejprve uznal za vhodné připomenout zásady, na kterých stál právní řád Společenství a na kterých nyní stojí právní řád Unie. Zaprvé potvrdil tezi, že Společenství je společenstvím práva, a tudíž není možné, aby akty jeho orgánů, případně jeho členských států, byly vyňaty z možnosti přezkumu jejich legality vůči Smlouvě o ES. Zajišťovat tento přezkum je výlučnou pravomocí Soudního dvora, přičemž tato pravomoc patří mezi základy

<sup>115</sup> stanovisko generálního advokáta, op.cit., b. 38-39

<sup>116</sup> TOMUSCHAT, C. op.cit., s. 546



Společenství. Dále Soudní dvůr zdůraznil ústavní hegemonii Společenství spočívající ve skutečnosti, že mezinárodní dohoda nemůže v žádném případě zasahovat do autonomie právního řádu Společenství.<sup>117</sup> Jinými slovy plnění povinností, které mezinárodní smlouva případně ukládá, nemohlo odůvodnit porušení základních ústavních zásad Společenství a stejně tak nemůže nyní odůvodnit porušení základních zásad Unie. V neposlední řadě Soudní dvůr připomenul, že nedílnou součástí obecných právních zásad Společenství, stejně tak nyní Unie, jsou i základní práva. Dodržování základních práv vždy bylo mimo jiné podmínkou legality aktů Společenství<sup>118</sup> a bezpochyby i zůstává podmínkou legality aktů Unie, jakožto nástupkyni Společenství.

Soudní dvůr zdůraznil, že pravomoc a povinnost přezkumu legality ze strany Soudního dvora, jež byla zakotvena v článku 220 Smlouvy o ES se týká pouze aktů Společenství, a to i aktů Společenství provádějící rezoluce Rady bezpečnosti, nikoliv však rezolucí samotných. Tímto Soudní dvůr odmítnul tvrzení, že je oprávněn přezkoumat legalitu samotné rezoluce, byť s ohledem na *jus cogens*,<sup>119</sup> protože jakýkoliv přímý přezkum rezolucí je mimo rozsah pravomocí Soudního dvora. Jinými slovy Soudní dvůr se shledal příslušným pouze pro přezkum aktů Společenství. Zároveň však odmítnul tezi, že existují strukturální meze rozsahu přezkumu aktů Společenství provádějících rezoluci Rady bezpečnosti. I po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost a účinnost je Soudnímu dvoru Evropské unie, skládajícího se ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů, svěřena v souladu s článkem 19 Smlouvy o Evropské unii pravomoc zajišťovat dodržování práva jak při výkladu tak při provádění zakládajících smluv. Lze tedy dovozovat, že i nadále je Soudní dvůr Evropské unie oprávněn pouze k přezkumu aktů Unie, nikoliv aktů OSN. Tento soudní přezkum však nemá pro akty Unie, které provádějí rezoluce Rady bezpečnosti, speciální strukturální meze.

Soudní dvůr dovedl, že pro vyřešení vztahů mezi mezinárodním právním řádem vytvořeným v rámci Spojených národů a právním řádem Společenství bylo zásadní zodpovězení následující otázky; zda ze zásad, kterými se tyto vztahy řídí, vyplývá skutečnost, že je vyloučen soudní přezkum aktů Společenství provádějících

---

<sup>117</sup> TRIDIMAS, P. *op.cit.*, s. 22

<sup>118</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 281-285

<sup>119</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 286-287

rozhodnutí Rady bezpečnosti z hlediska dodržování základních práv, tak, jak je zaručuje právní řád Společenství. Soudní dvůr uznal, že své pravomoci muselo Společenství uplatňovat v souladu s mezinárodním právem. V oblasti zachování mezinárodního míru a bezpečnosti muselo Společenství při přijímání aktů provádějících rezoluce Rady bezpečnosti dodržovat závazky přijaté v rámci Spojených národů. Soudní dvůr zdůraznil, že bylo nadto nezbytné, aby takovéto akty Společenství byly přijaty až poté, co byl přijatý společný postoj v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, který počítal s přijetím takovéhoho aktu Společenství.<sup>120</sup> Z výše uvedeného vyplývá, že Společenství a nyní jeho nástupkyně Unie je povinna při přijímání aktu, který provádí rezoluce Rady bezpečnosti, zohlednit cíle předmětné rezoluce. Nadto je Unie, a dříve Společenství, povinna vykládat takovýto akt s ohledem na znění a cíle původní rezoluce. Soudní dvůr nicméně poukázal na skutečnost, že Charta Spojených národů závazný model pro provedení rezolucí nestanovuje. Způsob provedení rezoluce se tudíž řídí vnitrostátními pravidly každého členského státu, případně pravidly organizací, jichž jsou členské státy Spojených národů členy. A to z důvodu, že v souladu s článkem 48 odst. 2 Charty Spojených národů mohou členské státy provést rozhodnutí Rady bezpečnosti samy, nebo pomocí organizace, jíž jsou členy. Soudní dvůr z výše uvedeného tedy dovedl, že zásady řídicí vztah mezi právním řádem vytvořeným v rámci Spojených národů a právem Společenství nevylučují soudní přezkum sporného nařízení.<sup>121</sup>

Soudní imunitu aktu Společenství provádějícího rezoluci Rady bezpečnosti nebylo možné dle názoru Soudního dvora dovést ani ze Smlouvy o ES, jak bylo argumentováno Soudem prvního stupně. Soudní dvůr nepřiznal článkům 307 a 297 Smlouvy o ES nadústavní charakter a nechápal je jako obecné povolení odchýlit se od základních zásad stanovených v článku 6 odst. 1 Smlouvy o EU, mezi které patřila i ochrana základních práv a svobod. Účel článku 307 SES nemohl převážit nad ochranou základních práv zaštiťovanou samotným Soudním dvorem.<sup>122</sup> Tento článek tudíž nemohl v žádném případě umožnit zpochybnění zásad na kterých bylo Společenství postaveno.<sup>123</sup> Důvodem odmítnutí úplného soudního přezkumu nemůže být dle názoru

---

<sup>120</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 291-295

<sup>121</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 296-299

<sup>122</sup> TRIDIMAS, P. op.cit., s. 22

<sup>123</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 303-304

Soudního dvora ani fakt, že existuje určité přezkumné řízení na úrovni Spojených národů před Výborem pro sankce. Toto přezkumné řízení mělo v době rozhodování Soudního dvora převážně mezinárodní a diplomatickou povahu, kdy dotčené osoby a subjekty nemohly svá práva řádně hájit. Nadto v této době ani neexistovala povinnost Výboru pro sankce sdělit dotčené osobě nebo subjektu důvody pro jejich zařazení na seznam osob a subjektů spojených s terorismem. Vzhledem k těmto skutečnostem je zřejmé, že přezkumné řízení zjevně neposkytovalo záruky soudní ochrany. Vzhledem k tomu, že soudní imunita aktů Společenství provádějících rezoluce Rady bezpečnosti nemohla být odůvodněna ani možností přezkumu sankcí před Výborem pro sankce, Soudní dvůr uzavřel, že soudy Společenství byly povinny zajistit úplný přezkum legality veškerých aktů Společenství z hlediska základních práv.<sup>124</sup>

Soudní dvůr odmítl i hierarchii norem, kterou Soud prvního stupně ve svých prvoinstančních rozhodnutích nově zavedl. Nejvyšší místo, které by mohla Charta Spojených národů obsadit v rámci právního řádu Společenství, kdyby byla do hierarchie práva Společenství zařazena, je před akty práva sekundárního. Soudní dvůr vyšel z ustanovení článku 300 odst. 7 Smlouvy o ES, který stanovoval, že smlouvy uzavřené za podmínek stanovených tímto článkem jsou závazné pro Společenství i pro členské státy. Kdyby se tedy tento článek aplikoval na Chartu Spojených národů, měla by Charta, jakožto závazek Společenství, přednost před sekundárním právem. Nicméně tato přednost by se stále nevztahovala na právo primární.<sup>125</sup> Soudní dvůr tedy dovedl, že nejenom, že Charta Spojených národů neměla přednost před primárním právem Společenství, tím spíše před jeho ústavními zásadami, jako je ochrana základních práv a svobod, ale navíc Soudní dvůr nepřímě řekl, že Charta Spojených národů vůbec nelze považovat za závazek Společenství.<sup>126</sup>

#### **5.4 Co nového přinesl rozsudek Soudního dvora**

Odpověď na tuto otázku je složitá. Ve své podstatě nepřinesl rozsudek Soudního dvora žádné nové zásady nebo teze, které by již dříve alespoň implicitně ve své judikatuře nezmínil, nebo z ní alespoň nevyplývaly. Soudní dvůr rozhodnul tak, jak se od dalo očekávat v momentě, kdy se Soudní dvůr chtěl dostat i k posuzování

<sup>124</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 323-326

<sup>125</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 306-308

<sup>126</sup> SVOBODA, P. op.cit., s. 11

konkrétního porušení základních práv. Lze však říct, že na rozdíl od Soudu prvního stupně Soudní dvůr svá tvrzení řádně nezdůvodnil. V zásadě se pouze omezil na konstatování základních zásad, na kterých bylo Společenství postaveno a které nám jsou již známy z jeho předchozí judikatury. K tomuto je nutné znovu zopakovat, že Unie, jakožto nástupkyně Společenství stojí v podstatě na stejných právních zásadách, na nichž stálo Společenství.

Z rozsudku vyplývají dva základní nosné body, které lze plně aplikovat i na nástupkyni Společenství Unii. Zaprvé, že hierarchie norem v rámci právního řádu nyní Evropské unie je stanovena samotným právním řádem Unie. Tudíž jakékoliv změny mohou být provedeny opět jen právem Unie. Zadruhé, Evropskou unii je nutno chápat jako společenství práva, a proto je úplný soudní přezkum aktů Unie zaručen. Na této skutečnosti nemění nic ani fakt, že by případně posuzované akty Unie bez dalšího pouze transponovali dikci rezolucí Rady bezpečnosti. Třetí tezi obsahující jednoznačnou odpověď na otázku, zda závazky vyplývající z Charty Spojených národů představují závazky pro samotné Společenství, nyní tedy Unii, v rozsudku nicméně nenalezneme. Úvahy Soudního dvora na toto téma lze považovat za velmi rozporuplné, když v jedné části rozsudku Soudní dvůr tvrdí, že „*pravomoci Společenství musí být vykonávány v souladu se závazky přijatými v rámci Spojených národů*“<sup>127</sup> a v další části již nepřímou říká, že závazky z Charty nejsou závazky Společenství; „*místo, které by závazky vyplývající z Charty Spojených národů zaujímaly, kdyby byly do této hierarchie zařazeny*“.<sup>128</sup> Jediné, co je z rozsudku vzhledem k tomuto tématu bezpochyby patrné, je skutečnost, že Společenství uznávalo důležitost Spojených národů a jeho snahou vždy bylo uplatňovat své pravomoci v souladu s Chartou Spojených národů.

Jisté uznání důležitosti Spojených národů a snaha o soulad se zásadami Charty OSN ze strany Unie, jakožto nástupkyni Společenství, lze pozorovat i v textu Lisabonské smlouvy, kdy v souladu s článkem 3 odst. 5 SEU se Unie zavazuje přispívat k dodržování zásad Charty OSN, v souladu s článkem 21 odst. 1 SEU hodlá podporovat dodržování zásad Charty OSN a v rámci prohlášení č. 13. *Prohlášení o společné zahraniční a bezpečnostní politice*, Unie dokonce uznává, že jak „*Evropská unie, tak*

---

<sup>127</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 292

<sup>128</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 305

*její členské státy budou nadále vázány ustanoveními Charty OSN, a zejména hlavní zodpovědností Rady bezpečnosti a jejích členů za zachování mezinárodního míru a bezpečnosti.*“<sup>129</sup> Je ovšem nutné zdůraznit, že veškeré uvedené závazky, ke kterým se Unie dobrovolně hlásí, se výslovně týkají vnější činnosti Evropské unie a jejího působení ve vztazích s okolním světem. Nadto je třeba poznamenat, že takovéto postavení přiznává Unie Chartě sama, svým právním řádem.

I přes výše uvedené výtky je rozhodnutí ve věci *Kadi a Al Barakaat* zásadní pro vymezení vztahů mezi mezinárodním právním řádem založeným Společenstvím národů a právním řádem Společenství, respektive jeho nástupkyní Uníí. Důležitost tohoto rozhodnutí spočívá právě ve skutečnosti, že Soudní dvůr znovu potvrdil autonomii právního řádu Společenství, s tím, že do této autonomie může mezinárodní právo zasahovat jen v momentech, kdy mu tento právní řád sám umožní. Nadto Soudní dvůr potvrdil nedotknutelnost své pravomoci k soudnímu přezkumu aktů Společenství, nyní již k aktům Evropské unie. Je důležité si uvědomit, že Soudní dvůr potvrdil tyto zásady právě momentě, kdy na mezinárodní scéně panovalo přesvědčení, že z důvodu boje proti terorismu je možné určité zásady a principy částečně potlačit.

---

<sup>129</sup> Prohlášení připojená k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu, 13. *Prohlášení o společné bezpečnosti a zahraniční politice*, třetí pododstavec, Úř. věst. C 115, 9. května 2008, s. 343

## 6 Porušení základních práv

### 6.1 Práva obhajoby

Osoby a subjekty přímo dotčené uvalením chytrých sankcí si před Soudem prvního stupně a Soudním dvorem stěžovaly na skutečnost, že před přijetím předmětných sankcí nebyly vyslechnuty ohledně skutečností, okolností a důkazů, na jejichž základě vůči nim byly chytré sankce uvaleny. Dále poukazovaly tyto osoby a subjekty i na skutečnost, že o příčinách a důvodech vedoucích k uvalení sankcí nebyly ani informovány.

Je důležité zmínit, že oba soudy, jak Soud tak Soudní dvůr, ve svých rozsudcích uznaly, že nařízení uvalující chytré sankce nemá výlučně normativní povahu, a proto nelze práva obhajoby vyloučit. Podrobněji se k tomuto vyjádřil Soud prvního stupně v rozsudku ve věci *Organizace Mudžáhidů iránského lidu* (dále jen OMPI), kde zdůraznil, že byť má akt uvalující sankce účinky erga omnes, dotýká se bezprostředně a osobně dotčených osob tím, že je jmenovitě označuje jako osoby nebo subjekty, které jsou zahrnuty na seznam osob a subjektů spojených s terorismem, a kterým musí být z tohoto důvodu zmrazeny finanční prostředky. Soud nepřistoupil ani na tvrzení, že práva obhajoby nelze uplatnit z důvodu, že ani Evropská úmluva o lidských právech ani základní zásady práva Společenství jakkoliv nepřiznávají právo být slyšen před přijetím aktu normativní povahy.<sup>130</sup> Soud tudíž rozšířil použitelnost práv obhajoby na přijímání cílených hospodářských sankcí s tím, že ochranu práv garantovanou Evropskou úmluvou o lidských právech viděl spíše jako minimální, než maximální ochranu v rámci právního řádu Společenství.<sup>131</sup> Protože ani nyní nenalezneme v Listině základních práv Evropské unie ustanovení, které by přímo zakotvovalo právo být slyšen před přijetím omezujícího opatření, protože Listina hovoří o právu na obhajobu pouze v souvislosti s řízením před soudem<sup>132</sup>, je třeba i nadále vycházet z ustálené judikatury Soudního dvora, která dovozuje, že „*respektování práv obhajoby v každém řízení vedeném vůči osobě, které může vést k přijetí aktu nepříznivě zasahujícího její*

---

<sup>130</sup> T-228/02, b. 95-98, obdobně T-306/01, b. 324

<sup>131</sup> TRIDIMAS, P. op.cit., s. 46

<sup>132</sup> Listina základních práv Evropské unie, Nice, 7. února 2000, čl. 47,48

právního postavení, je základní právní zásadou Společenství“<sup>133</sup> a nyní tedy základní právní zásadou Unie. Tato zásada musí být dodržena i v případě, že by neexistoval právní předpis výslovně upravující takovéto řízení, přičemž je nutné podotknout, že nařízení č.1286/2009 je třeba považovat za právní předpis, který řízení vedoucí k přijetí aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení cílené osoby nebo subjektu upravuje. Důsledkem této zásady je, že jakákoliv osoba, vůči níž může být uvalena sankce, má právo vyjádřit se ke skutečnostem a důkazům, které budou pro sankci podkladem. I když oba soudy vycházely ze stejných argumentů, Soud prvního stupně v rozsudcích *Kadi a Yusuf* dovedl, že práva obhajoby porušena nebyla.

### 6.1.1 *Yusuf a Kadi* – legitimní potlačení právních zásad?

Úvodem je třeba zmínit, že Soud prvního stupně důsledně odlišoval dvě rozdílné situace; a to právo být vyslechnut Radou před přijetím napadeného nařízení a právo být vyslechnut Výborem pro sankce před zapsáním osoby nebo subjektu na seznam osob a subjektů podezřelých ze spojení s terorismem. Ohledně dříve uvedeného Soud dovedl, že vzhledem k tomu, že orgány Společenství byly povinny provést rezoluce Rady bezpečnosti uvalující cílené hospodářské sankce do právního řádu Společenství, přičemž nedisponovaly žádnou pravomocí k přezkumu důkazů a skutečností, na základě kterých Rada bezpečnosti sankce uvalila a neměly žádný prostor pro uvážení těchto skutečností, ani žádnou volnost posouzení přiměřenosti sankce, nemohlo by případné vyslechnutí dotčené osoby nebo subjektu vést ke změně stanoviska Rady bezpečnosti, jakožto orgánu, který sankce uvalil. Pro takovýto případ Soud dovedl, že se právní zásady garantující právo být vyslechnut nelze dovolat.<sup>134</sup>

Co se týče práva být vyslechnut Výborem pro sankce v souvislosti se zapsáním dotčené osoby nebo subjektu na seznam osob a subjektů spojených s terorismem Soud potvrdil, že takovéto právo samotné rezoluce neupravují. Soud se vůbec nezabýval otázkou, zda by vyslechnutí všech dotčených osob bylo vůbec fakticky možné<sup>135</sup> a rovnou zdůraznil, že žádná imperativní norma mezinárodního právního řádu nevyžaduje, aby byly dotčené osoby vyslechnuty za okolností, kdy jedná Rada

<sup>133</sup> rozsudky Soudního dvora C-135/92 *Fiskano v. Komise*, ze dne 29. června 1994, [1994] ECR I-02885, b. 39 a 40 // C-32/95 P *Komise v. Lisrestal a další*, ze dne 24. října 1996, [1996] ECR I-05373, b. 21 // a C-462/98 P *Mediocurso v. Komise*, ze dne 21. září 2000, [2000] ECR I-07183, b. 36

<sup>134</sup> T - 306/01, b. 328 // T-315/01, b. 258

<sup>135</sup> TOMUSCHAT, C. op.cit., s. 549

bezpečnosti za účelem udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Nadto Soud připomněl, že účinnost sankcí spočívajících ve zmrazení finančních prostředků je dána právě využitím momentu překvapení. Výslech v budoucnu dotčených osob by mohl způsobit, že tyto stihnou své finanční zdroje v mezičase přesunout, což by bylo zjevně proti sledovanému obecnému zájmu.<sup>136</sup> Dále Soud uvedl, že byť rezoluce neupravují právo být vyslechnut, zavádějí přezkumné řízení před Výborem pro sankce, na jehož základě může dotčený subjekt prostřednictvím svého státu dosáhnout výmazu svého jména ze seznamu, nebo přiznání humanitární výjimky z uvalené sankce.<sup>137</sup> Soud dovodil, že je na takovouto diplomatickou ochranu ze strany domácího státu v podstatě právní nárok, jelikož existuje možnost podat žalobu k soudu proti nepřiměřenému odmítnutí poskytnout diplomatickou ochranu.<sup>138</sup> S ohledem na výše uvedené Soud uzavřel, že tato administrativní procedura činí odchýlení se od soudní procedury přijatelným.<sup>139</sup>

Na závěr Soud rozhodl, že v případě, kdy je uvalení sankce pouze zajišťující opatření, nevyžaduje povinnost ctít základní práva dotčených osob povinnost sdělit těmto skutečnosti a důkazy, u kterých má Rada bezpečnosti, respektive Výbor pro sankce, za to, že takovému sdělení brání důvody týkající se bezpečnosti mezinárodního společenství.<sup>140</sup>

### **6.1.2 Rovnováha mezi obecným zájmem a zájmem jednotlivce**

Generální advokát Maduro se ve svém stanovisku právem být vyslechnut podrobně nezabýval, přesto však dospěl k názoru, že i když je možné uvažovat o určitém omezení tohoto práva z důvodů veřejné bezpečnosti, nemůže toto omezení vést k situaci, kdy dotčená osoba nebude mít žádnou příležitost vyjádřit své stanovisko ohledně důvodnosti sankcí, které vůči ní byly uvaleny. Stejně tak zastává Maduro názor, že nelze dotčeným osobám odmítnout přístup k informacím, které byly podkladem pro uvalení sankcí, bez toho, aby zde existoval důvodný požadavek týkající se potřeby chránit důvěrnost takovýchto informací.<sup>141</sup> Absolutní odmítnutí poskytnutí

---

<sup>136</sup> T-306/01, b. 308

<sup>137</sup> T-306/01, b. 309 // T-315/01, b. 262

<sup>138</sup> T-306/01, b. 317 // T-315/01, b. 270

<sup>139</sup> TOMUSCHAT, C. op.cit., s. 549

<sup>140</sup> T-306/01, b. 320 // T-315/01, b. 274

<sup>141</sup> stanovisko generálního advokáta, op.cit., b. 51



informací, které odůvodňují uvalení sankcí na dotčenou osobu nebo subjekt, totiž zabraňuje těmto osobám a subjektům účinně bránit svá práva, protože i v momentě, kdy by jim byla dána možnost vyjádřit se, neměly by se k čemu vyjadřovat.

Soudní dvůr ve svém rozhodnutí souhlasil s tvrzením Soudu prvního stupně, že vzhledem k tomu, že smyslem těchto chytrých sankcí je natolik důležitý obecný zájem, jakým je boj proti terorismu a v souvislosti s ním ochrana mezinárodního míru a bezpečnosti, nelze legitimně požadovat, aby osoba nebo subjekt, které budou v budoucnu dotčené sankcemi, byly vyslechnuty a aby těmto byly sděleny důvody pro uvalení sankcí před prvotním zápisem jejich jmen na seznam osob a subjektů spojených s terorismem. Stejně tak Soudní dvůr souhlasil s tvrzením, že sdělení určitých informací rozhodných pro uvalení sankce, může být dotčeným osobám z důvodů veřejné bezpečnosti odepřeno.<sup>142</sup> Nicméně je třeba mít na paměti, že se Soudní dvůr ve své rozhodovací činnosti nikdy nespokojil s podporou jednoho zájmu na úkor druhého. V tomto případě tedy absolutního převážení obecného zájmu spočívajícího v ochraně mezinárodní bezpečnosti nad zájmy, respektive právy, dotčených jednotlivců a subjektů. Soudní dvůr se ve své rozhodovací činnosti snaží veškeré zájmy vyvážit. V tomto případě lze nalézt rovnováhu mezi obecnými zájmy a zájmy jednotlivce v povinnosti Rady sdělit dotčené osobě, společně se zavedením nebo v přiměřené lhůtě po zavedení sankcí, skutečnosti a důkazy, které k uvalení sankce vedly.<sup>143</sup> Vzhledem k tomu, že Rada tuto povinnost nesplnila, rozhodnul Soudní dvůr, že k porušení práva obhajoby skutečně došlo.

Je vhodné zmínit i konstatování Soudního dvora, že porušení práv obhajoby nebylo zhojeno ani v rámci řízení před Soudním dvorem.<sup>144</sup> Byť se Soudní dvůr omezil pouze na toto konstatování a nezabýval se otázkou, zda by dodatečné poskytnutí informací mohlo zhojit porušení povinnosti Rady sdělit skutečnosti rozhodné pro uvalení sankcí, je nutné podotknout, že aby měla procesní práva vůbec nějaký smysl, nemělo by být možné, aby sdělení důkazů až v řízení před soudem, zpětně zhojilo jejich původní porušení.<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 338-342

<sup>143</sup> TRIDIMAS, P. op.cit., s. 37

<sup>144</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 350

<sup>145</sup> TRIDIMAS, P. op.cit., s.37

### 6.1.3 *OMPI* – konkrétní podoba práv obhajoby

I když Soudní dvůr dovedl, že uvalením chytrých sankcí došlo k porušení práva obhajoby, pro pochopení skutečné dimenze tohoto práva a jeho vztahu k chytrým sankcím je vhodné vrátit se o kousek zpět k rozhodnutí Soudu prvního stupně ve věci *OMPI*. Argumentace Soudu prvního stupně ohledně práv obhajoby byla v tomto rozhodnutí více detailní a do jisté míry odlišná od argumentace Soudního dvora.<sup>146</sup>

Soud dovedl, že z předchozí judikatury plyne, že záruka práv obhajoby má dvě základní části. Zaprvé, musí být osobě dotčené sankcemi sděleny skutečnosti a důkazy relevantní pro přijetí sankce. Zadruhé, musí být této osobě umožněno účinně vyjádřit své stanovisko k těmto skutečnostem.<sup>147</sup> Soud zaujal relativně přísné, ale vyvážené stanovisko, že práva obhajoby mají být dostatečně zaručena na národní úrovni. Nicméně v momentě, kdy skutečnosti a důkazy vedoucí k uvalení sankce nebudou dotčené osobě poskytnuty na národní úrovni, musí jí být práva obhajoby plně zaručena na úrovni Společenství,<sup>148</sup> nyní je tedy nutné zajistit tato práva na úrovni Evropské unie. Aby mohly dotčené osoby účinně hájit svá práva, je nezbytné, aby jim byly relevantní informace sděleny současně, nebo co nejdříve po přijetí sankcí.<sup>149</sup> Soud ovšem také uznal, že sdělení některých skutečností a důkazů rozhodných pro uvalení sankcí může být v rozporu s veřejnou bezpečností, z čehož vyplývá, že právo na sdělení relevantních informací může být do jisté míry omezeno. Takovéto omezení lze považovat za v souladu s ústavními tradicemi členských států i s judikaturou Soudu pro lidská práva. Soud ve své argumentaci také zvažoval, zda může být odepřeno sdělení některého typu důkazů. Odepřeno by mohlo být patrně sdělení závažných a věrohodných indicií, které byly podkladem pro zahájení vyšetřování týkajícího se spojení dotčené osoby s terorismem, případně i totožnosti orgánu, nebo dokonce státu, který takovéto vyšetřování vede.<sup>150</sup>

Vzhledem k omezením, která Soud přiznal právům obhajoby, zdůraznil Soud ještě jednu povinnost orgánů uvalující cílené sankce. Touto povinností je povinnost řádně odůvodnit akt, který nepříznivě zasahuje do právního postavení dotčených osob. Povinnost odůvodnit přijetí sankce se stala centrálním bodem zachování spravedlivého

<sup>146</sup> TRIDIMAS. P. op.cit., s.45

<sup>147</sup> T- 228/02, b. 93

<sup>148</sup> ECKES. C. *Annotation on OMPI*, Common Market Law Review, 2007, Vol. 44, s. 1126-1127

<sup>149</sup> T- 228/02, b. 129

<sup>150</sup> T- 228/02, b. 133-136

procesu. Řádné odůvodnění přijetí sankce umožňuje dotčené osobě účinně hájit svá práva v momentě, kdy jí z důvodů „citlivosti“ nebyly sděleny skutečnosti sloužící jako podklad pro uvalení sankcí. Na základě řádného odůvodnění může dotčená osoba zjistit, zda je sankce opodstatněná a případně napadnout její platnost před soudem. Řádné odůvodnění je nezbytné i pro umožnění Soudu vykonat přezkum aktu uvalujícího sankci. V souladu se zásadou rovnosti účastníků je nezbytné, aby odůvodnění bylo dotčené osobě poskytnuto současně s aktem, který sankce uvaluje, nikoliv později během řízení o opravných prostředcích.<sup>151</sup> Soud zdůraznil, že samotné odůvodnění se nesmí skládat pouze z obecných a stereotypních formulací. Odůvodnění musí obsahovat konkrétní a specifické důvody objasňující, proč jsou sankce uvaleny na konkrétní osobu či subjekt. Z odůvodnění musí být patrné také úvahy, které vedly Radu k uvalení cílené sankce, čili odůvodnění musí obsahovat skutkové a právní okolnosti, na kterých je toto odůvodnění závislé.<sup>152</sup> Soud ovšem také dovedl, že právo na odůvodnění je předmětem stejných omezení jako právo obhajoby. Jinými slovy určité informace mohou být dotčené osobě z důvodů jejich důvěrnosti utajeny.<sup>153</sup>

K tomuto je třeba připomenout rozhodnutí Soudu ve věci *Sison*,<sup>154</sup> následně potvrzeným rozsudkem Soudního dvora. V tomto případě se pan Sison, osoba dotčená chytrými sankcemi, domáhala zpřístupnění dokumentů, na jejichž základě bylo jeho jméno zařazeno na seznam osob a subjektů spojených s terorismem. Oba soudy dovedly, že přístup k takovýmto dokumentům může být odepřen z důvodů obecného zájmu, jakým je veřejná bezpečnost.<sup>155</sup> Soud tedy oddělil právo na sdělení důkazů od práva na přístup k dokumentům obsahujícím tyto důkazy. I když odmítnutí zpřístupnění těchto dokumentů z důvodů jejich důvěrnosti může být považováno za legitimní, neznamená to, že toto legitimní odmítnutí zpřístupnění dokumentů je samo o sobě důvodem pro legitimní odmítnutí sdělení důkazů.

Argumentaci Soudu prvního stupně ve věci práv obhajoby vzhledem k uvalení chytrých sankcí lze nicméně považovat za dvousečnou. Soud sice zdůraznil význam procedurálních práv osob dotčených chytrou sankcí a nutnost jejich zachování, a to i

---

<sup>151</sup> T- 228/02, b. 138-139

<sup>152</sup> T- 228/02, b. 141-143

<sup>153</sup> T- 228/02, b. 148

<sup>154</sup> spojené věci T-110,150,405/03 *Sison v. Rada* [2005] ECR II-01429

<sup>155</sup> T-110,150,405/03 op.cit., potvrzené rozsudkem Soudního dvora C-266/05 *Sison v. Rada*, rozsudek ze dne 1.února 2007, [2007] ECR I-01233

v takových situacích, kdy dochází k provádění rozhodnutí Spojených národů týkajících se zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, nicméně z dodržování těchto práv povolil tolik výjimek, že se jejich původně přiznaný rozsah opět částečně ztrácí.<sup>156</sup> Přesto však lze dovodit, že pokud chtějí mít chytré sankce v právním řádu nyní již Unie, jakožto nástupnici Společenství, své místo, je třeba, aby orgány Unie při jejich uvalování respektovaly základní zásady Unie, jakými co možná nejširší ochrana základních práv osob dotčených sankcí bezesporu je.

## **6.2 Právo na účinnou soudní ochranu**

Právo na účinný soudní přezkum je od dodržení práv obhajoby odvislé. Zjednodušeně lze konstatovat, že v momentě, kdy dojde k porušení práv obhajoby implikuje toto porušení i porušení práva na účinný soudní přezkum. Přesto si právo na účinný soudní přezkum zaslouží bližší pozornost.

### **6.2.1 Soud prvního stupně – mezery v soudní ochraně jednotlivce jsou přípustné**

Soud prvního stupně zaprvé zdůraznil, že osoby a subjekty dotčené cílenými hospodářskými sankcemi měly možnost podat k Soudu na základě článku 230 Smlouvy o ES žalobu na neplatnost. Soud prvního stupně měl za to, že v rámci řízení o neplatnosti provede úplný přezkum legality nařízení uvalujícího sankce pokud jde o dodržení procesních a formálních náležitostí přijímání takového aktu. Dále přezkoumá i soudržnost a přiměřenost aktu uvalujícího chytré sankce vzhledem k rezolucím, které provádí.<sup>157</sup> Nadto Soud uznal svou příslušnost k přezkumu souladu rezolucí uvalujících sankce s *jus cogens*,<sup>158</sup> byť neposkytnul dostatečné zdůvodnění, zda a proč se právo na účinnou soudní ochranu dá považovat za právo patřící k *jus cogens*.<sup>159</sup>

Na druhou stranu Soud zdůraznil, že v rámci řízení o neplatnosti aktu Společenství není oprávněn přezkoumávat soulad samotných rezolucí se zásadami právního řádu Společenství. Soud odmítnul i svou pravomoc posoudit vhodnost a

<sup>156</sup> TRIDIMAS, P. op.cit., s. 53-54

<sup>157</sup> T-306/01, b. 333-335 // T-315/01, b. 278-280

<sup>158</sup> T-306/01, b. 337 // T-315/01, b. 283

<sup>159</sup> TOMUSCHAT, C. op.cit., s. 549

přiměřenost sankcí vůči jejich cíli. Soud dospěl k názoru, že otázka, které sankce je vhodné přijmout vůči osobám spojeným s terorismem za účelem potlačení hrozby, kterou terorismus představuje pro mezinárodní mír a bezpečnost, je otázkou politickou. Přičemž se neshledal příslušným k projednávání politických otázek.<sup>160</sup> Soud tedy uzavřel, že skutečnost, že dotčená osoba nemá k dispozici žádný soudní opravný prostředek, který by pokryl mezeru, v níž se Soud neshledal příslušným pro přezkum, sice znamená jistou mezeru v soudní ochraně osob a subjektů dotčených sankcemi, nicméně takováto mezera „není sama o sobě v rozporu s *jus cogens*“.<sup>161</sup> Jinými slovy, protože Soud do jisté míry soudní přezkum provést může, došlo pouze k omezení, nikoliv ke zbavení práva na účinnou soudní ochranu a takovéto omezení je již přípustné, protože toto právo není právem absolutním. Soud se vyjádřil ve smyslu, že zájem dotčené osoby na tom, aby byla její situace meritorně projednána soudním orgánem, nemá vzhledem k obecnému zájmu zachování mezinárodního míru a bezpečnosti dostatečnou váhu a nemůže ho tudíž převážit. Soud se však již nikterak nepokusil tyto zájmy vyvážit. Nutno podotknout, že ve svém dalším rozsudku ve věci *Ayadi*<sup>162</sup> Soud uznal, že při vyvažování zájmů dotčených osob spočívající v ochraně jejich základních práv a obecných zájmů, které jsou cílem aktu uvalujícího sankce, je nutné přihlížet k tomu, aby takovýto akt byl přiměřený, a to jak vzhledem ke svému cíli tak vzhledem k dotčené osobě.<sup>163</sup>

Zadruhé Soud ve svých rozhodnutích zdůraznil, že existuje možnost vedení přezkumného řízení před Výborem pro sankce, které shledal „jiným přiměřeným způsobem vhodné ochrany základních práv“<sup>164</sup> osob dotčených sankcemi.

## **6.2.2 Účinná soudní ochrana jako základní zásada práva Evropské unie**

Zprv je třeba kompletně odmítnout myšlenku, že se v případě uvalení chytrých sankcí jedná o politickou otázku, u které není soudní přezkum vhodný. Byť je nezpochybnitelné, že cíl, jakým je zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, může za určitých okolností odůvodnit omezení práv jednotlivců, neznamená to, že soudní

---

<sup>160</sup> T-306/01, b. 339 // T-315/01, b. 284

<sup>161</sup> T-306/01, b. 341 // T-315/01, b. 286

<sup>162</sup> T-253/02, op.cit.

<sup>163</sup> T-253/02, b. 104

<sup>164</sup> T-306/01, b. 345 // T-315/01, b. 290

přezkum aktů provádějících takovýto cíl je vyloučen nebo je jen okrajový. Naopak, jak tvrdí ve svém stanovisku generální advokát Maduro, v takovýchto případech musí Soud ověřit „*zda tvrzení, že existují mimořádně vysoká bezpečnostní rizika, je důvodné a musí se ujistit, že přijatá opatření jsou vyvážená...*“. To především z důvodu, že v situacích, kdy je ohrožena veřejná bezpečnost, dochází k velkému tlaku na přijetí sankcí, přičemž základní práva dotčených osob nejsou příliš nezohledněna.<sup>165</sup> Je pravdou, že soudy Společenství, nyní Soudní dvůr Evropské unie, musí přihlídnout k mezinárodnímu kontextu, ve kterém rozhoduje, a tudíž musí do jisté míry uznat autoritu ostatních mezinárodních institucí, zvláště takového významu, jako je Rada bezpečnosti. Přihlídnutí k mezinárodnímu kontextu ovšem tyto soudy nikterak neopravňuje k tomu, aby přestaly uznávat a prosazovat základní zásady na kterých stálo Společenství<sup>166</sup> a nyní stojí Unie, přičemž právo na účinný soudní přezkum je jistě nutné považovat za jednu z takovýchto základních zásad.

Zadruhé je třeba zdůraznit, že i když lze právo na soudní přezkum omezit, samotná podstata tohoto práva nemůže být v právní společnosti dotčena. Zásah výkonou mocí do základních práv jednotlivce musí tedy být podroben soudní kontrole minimálně v poslední instanci.<sup>167</sup> Což je mimo jiné potvrzeno dikcí článku 47 první pododstavec Listiny základních práv Evropské unie, která je nyní součástí primárního práva Evropské unie. Z výše uvedeného vyplývá, že administrativní procedura před Výborem pro sankce nemůže nedostatek soudní kontroly nikterak zhojit.

Také Soudní dvůr se ve svém rozhodnutí přiklonil k ústavním hodnotám a nedal prostor pro zásah do řádného soudního řízení.<sup>168</sup> Soudní dvůr především zdůraznil, že zásada účinné soudní ochrany je obecnou zásadou práva Společenství,<sup>169</sup> nyní tedy obecnou zásadou práva Unie, která vyplývá nejenom z ústavních tradic společných všem členským státům, ale je i stvrzena Evropskou úmluvou o základních lidských právech<sup>170</sup> a Listinou základních práv Evropské unie,<sup>171</sup> která se díky Lisabonské

---

<sup>165</sup> stanovisko generálního advokáta, op. cit., b. 35

<sup>166</sup> stanovisko generálního advokáta, op. cit., b. 44

<sup>167</sup> stanovisko generálního advokáta, op.cit., b. 52

<sup>168</sup> TRIDIMAS,P. op. cit., s. 35

<sup>169</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 335

<sup>170</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Řím, 4.listopadu 1950, čl. 6 a 13

<sup>171</sup> Listina základních práv Evropské Unie, Nice, 7. února 2000, čl. 47

smlouvě v souladu s článkem 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii zařadila do primárního práva Unie. Aby byl soudní přezkum opravdu účinný, je nutné, aby osobám, na které byly sankce uvaleny, byly sděleny důvody pro jejich zapsání na seznam osob a subjektů spojených s terorismem, a to buď v momentě, kdy jsou na seznam zapisovány, respektive, kdy je o tomto zápisu rozhodováno, nebo co nejdříve po tomto rozhodnutí. Bez včasného sdělení skutečností rozhodných pro uvalení sankcí na konkrétní osobu by dotčené osoby a subjekty nemohly svá práva řádně a účinně bránit. Jinými slovy Soudní dvůr navázal právo na účinnou soudní ochranu na dodržení práv obhajoby. V momentě, kdy budou tato práva porušena, implikuje toto porušení i porušení práva na účinnou soudní ochranu.

### 6.2.3 OMPI – rozsah a meze soudního přezkumu

Ve výše rozebraném případě *OMPI* se Soud pochopitelně vyjádřil i k právu na účinnou soudní ochranu. Soudní přezkum byl dotčeným osobám zajištěn článkem 230 čtvrtý pododstavec Smlouvy o ES, který zakotvil právo fyzických a právnických osob podat k soudu žalobu proti rozhodnutí, které se jich bezprostředně a osobně dotýká, byť by toto bylo vydané formou nařízení. Nyní je právo fyzických a právnických osob podat žalobu proti aktu, který se jich bezprostředně a osobně dotýká zakotveno v článku 263 SFEU. Soud výslovně zdůraznil nepostradatelnost nestranného a nezávislého přezkumu, jakožto jediné záruky umožňující zabezpečit dosažení spravedlivé rovnováhy mezi obecným zájmem, jakým je boj proti terorismu, a ochranou základních práv osob dotčených chytrou sankcí, a to zejména v situaci, kdy jsou práva obhajoby dotčené osoby značně omezena. Soud nadto dovodil, že „*musí mít pravomoc přezkoumávat legalitu a opodstatněnost opatření o zmrazení finančních prostředků, aniž by vůči němu mohlo být namítáno utajení nebo důvěrnost použitých důkazů a informací...*“<sup>172</sup> Soud nicméně neposkytnul odpověď na otázku, zda tyto důvěrné informace může nebo má obdržet i osoba dotčená sankcí, případně její právní zástupce.<sup>173</sup>

Byť je rozsah soudního přezkumu chytrých sankcí přiznaný Soudem značný, přesto Soud podrobil tento přezkum jistým omezením. Vzhledem k široké posuzovací pravomoci Rady týkající se důvodnosti uvalení chytrých sankcí se Soud ve svém

---

<sup>172</sup> T- 228/02, b. 155

<sup>173</sup> TRIDIMAS,P. op.cit., s. 54

přezkumu má omezit na dodržení procesních záruk práv obhajoby a odůvodnění, věcné správnosti skutkového zjištění, na případné posouzení existence či neexistence zjevně nesprávného posouzení skutkového stavu a zneužití pravomoci orgánem uvalující sankci.<sup>174</sup> V situaci, kdy Soud nemůže takovýto přezkum provést z důvodu nedostatku podkladů a informací, především v momentě, kdy chybí odůvodnění aktu uvalujícího sankci, je třeba shledat porušení práva na účinnou soudní ochranu.

### **6.3 Právo na ochranu vlastnictví**

Jak Soud prvního stupně, tak Soudní dvůr se shodly na tom, že ač jsou majetková práva jednotlivce zaručena, nejedná se o práva absolutní a tudíž existuje možnost tato práva zcela legálně omezit.

#### **6.3.1 Soud prvního stupně – vlastnická práva lze omezit**

Soud prvního stupně v souladu se svým výše probraným postojem ke vztahu mezi rezolucemi Rady bezpečnosti a právem Společenství dovedl, že je oprávněn přezkoumat případné porušení práva vlastnit majetek pouze z hlediska standardu univerzální ochrany základních práv náležejících k *jus cogens*.<sup>175</sup> Ve svém rozsudku však již nikde výslovně nevyřešil, zda lze právo vlastnit majetek považovat za právo náležející pod ochranu *jus cogens*. Soud sice zmínil článek 17 Všeobecné deklarace lidských práv<sup>176</sup>, jakožto potenciální důvod pro zařazení práva vlastnit majetek mezi *jus cogens*, nicméně je nutné mít na paměti, že tento dokument není právně závazný. Jinou otázkou je, a tuto si Soud nepoložil, zda se nemohlo právo vlastnit majetek stát *jus cogens* na základě obyčejového práva. Nicméně i když lze vzhledem k postupné praxi států právo vlastnit majetek považovat za právo obyčejové, není možné totéž dovést ohledně jeho statusu jako *jus cogens*. Jako *jus cogens* se zcela typicky bude kvalifikovat ochrana fyzické integrity jednotlivce. Majetek jednotlivce pak spadá do jiné sféry, a to do sféry sociální.<sup>177</sup> Soud tedy mohl namísto posuzování, zda zmrazení finančních prostředků porušuje základní práva dotčených osob z hlediska *jus cogens*, postupovat způsobem, kde by zhodnotil, zda uvalení chytrých sankcí nemůže mít

---

<sup>174</sup> T- 228/02, b. 159

<sup>175</sup> T-306/01, b. 286 // T-315/01, b. 235

<sup>176</sup> T-315/01, b. 241

<sup>177</sup> TOMUSCHAT, C. op.cit., s. 547-548



negativní dopady na důstojnost dotčené osoby, její právo na výživu a v důsledku tohoto i negativní dopad na její právo na život.<sup>178</sup> Nutno podotknout, že Soud poukázáním na možnost humanitárních výjimek a odchylek z uvalování chytrých sankcí na tyto otázky nepřímou odpověděl.

Právě z důvodů, že časově neomezené zmrazení finančních prostředků může mít pro dotčenou osobu potenciálně zničující důsledky, stanovilo sporné nařízení doplněné o nařízení 561/2003, jež bylo přijaté k provedení rezoluce Rady bezpečnosti 1452 (2002), humanitární výjimky ze zmrazení finančních prostředků. Podstata výjimek spočívá v tom, že se zmrazení finančních prostředků nebude za určitých podmínek dotýkat mimo jiné prostředků nezbytných pro uhrazení základních výdajů, jako jsou nákup potravin, nájemné, léky, lékařské ošetření, daně a poplatky za veřejné služby.<sup>179</sup> Je tedy zřejmé, že snahou nařízení i rezoluce je odvrátit závažnou újmu, kterou by uvalení chytrých sankcí mohlo případně dotčeným osobám způsobit. Argument, že je předmětnými sankcemi ohroženo právo na život dotčených osob tudíž nemůže obstát.<sup>180</sup> Soud ve svém rozsudku zdůraznil, že cílem a vzhledem k možnosti uplatnění humanitárních výjimek ani důsledkem těchto cílených hospodářských sankcí nebylo zacházet s dotčenými osobami nelidským a ponižujícím způsobem.<sup>181</sup> Tím pádem nelze uplatnit ani argument, že bylo negativně ovlivněno právo na zachování důstojnosti dotčené osoby.

Soud prvního stupně pokračujíc ve své argumentaci vycházející z přezkumu souladu omezení vlastnického práva vzhledem k jus cogens, dospěl k závěru, že jako porušení jus cogens lze kvalifikovat pouze svévolné zbavení tohoto práva.<sup>182</sup> Soud odmítnul tvrzení, že by došlo ke svévolnému zbavení vlastnického práva na základě čtyř argumentů. Zaprvé, předmětné chytré sankce mají za cíl obecný zájem, kterým je zachování mezinárodního míru a bezpečnosti. Zadruhé, zmrazení finančních prostředků není dle názoru Soudu zásahem do samotné podstaty vlastnického práva, protože se jedná pouze o zajišťující opatření. Zatřetí Soud poukázal na fakt, že je stanoven mechanismus průběžného přezkumu sankcí, čili v momentě, kdy již nebudou důvodné,

---

<sup>178</sup> TOMUSCHAT, C. op cit., s. 548

<sup>179</sup> nařízení rady (ES) č. 561/2003, čl. 1, odst. 1, písm. a), b. i), Úř. věst. L82, 29. března 2003, s.1-2

<sup>180</sup> TOMUSCHAT, C. op.cit., s. 548

<sup>181</sup> T-306/01, b. 291 // T-315/01, b. 240

<sup>182</sup> T-306/01, b. 293 // T-315/01, b. 242

budou zrušeny nebo alespoň změněny. Začtvrté, pak Soud poukázal i na možnost přezkumného řízení před Výborem pro sankce, jehož výsledkem může být zrušení uvalené sankce.<sup>183</sup>

Z této argumentace Soudu je patrné, že Soud překročil hranice, které si původně pro rozsah přezkumu vymezil a namísto přezkumu vzhledem k *jus cogens* provedl přezkum úplný.<sup>184</sup> Ač je možné s argumentací Soudu spočívající v odmítnutí kvalifikace předmětných sankcí jakožto svévolného zásahu do vlastnických práv souhlasit, přesto je třeba závěr Soudu zpochybnit. Jak uvedl ve svém stanovisku generální advokát Maduro, předcházení mezinárodnímu terorismu může odůvodnit omezení vlastnického práva, nicméně je nutné, aby při zásahu o tohoto práva existovaly procesní záruky. Jinými slovy, orgány uvalující chytré sankce musí odůvodnit přijetí těchto sankcí a prokázat jejich přiměřenost, a to nikoliv pouze abstraktně, ale vždy konkrétně vzhledem k okolnostem v daném případě. Je bezpochyby, že přezkumné řízení před Výborem pro sankce nemůže dostatečně suplovat tyto procesní záruky, protože se v tomto případě jedná pouze o diplomatickou ochranu, nikoliv o nestranný soudní přezkum. Z výše uvedeného lze tudíž dovozovat, že uvalením chytrých sankcí bez poskytnutí přiměřených procesních záruk došlo k porušení práva na ochranu vlastnictví.<sup>185</sup>

### **6.3.2 Soudní dvůr – omezení vlastnických práv podléhá soudní kontrole**

Soudní dvůr potvrdil dosavadní judikaturu a zařadil právo vlastnit majetek mezi obecné zásady Společenství, byť s výhradou, že výkon vlastnického práva může být za určitých podmínek omezen. Že je právo vlastnit majetek i základní zásadou Unie lze dovodit z ustanovení článku 17 Listiny základních práv Evropské unie, který zakotvuje právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej a nakládat s ním, přičemž ovšem také povoluje omezení jeho výkonu.

Soudní dvůr dovodil, že omezit vlastnické právo je možné za kumulativního splnění dvou následujících podmínek. Zaprvé, omezení musí odpovídat cílům obecného (veřejného) zájmu. Zadruhé Soudní dvůr s odkazem na judikaturu Evropského soudu

---

<sup>183</sup> T-306/01, b. 295-301 // T-315/01, b. 244-250

<sup>184</sup> TOMUSCHAT, C.op. cit., s. 548

<sup>185</sup> stanovisko generálního advokáta, op. cit., b. 47

pro lidská práva dovedl, že je třeba, aby existoval rovnovážný stav mezi požadavky obecného zájmu a zájmem dotčené osoby, čili aby takovéto omezení nepředstavovalo vzhledem k cíli nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty základního práva. Soudní dvůr připomenul, že orgány uvalující omezující opatření mají rozsáhlý prostor pro uvážení, jak při určení způsobu omezení, tak při rozhodování o přiměřenosti omezení.<sup>186</sup> Soudní dvůr již poněkoličtější v tomto rozsudku odkázal na své předchozí rozhodnutí ve věci *Bosphorus* a připomněl, že boj proti terorismu, který je součástí boje proti ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, je natolik zásadním obecným zájmem, že může odůvodnit i nepříznivé dopady na hospodářské subjekty, které ani nemusí nést žádnou odpovědnost za situaci, která k uvalení předmětných sankcí vedla.<sup>187</sup> Vzhledem k výše uvedenému nelze tedy považovat zmrazení finančních prostředků samo o sobě za nevhodnou, nebo nepřiměřenou sankci. Navíc skutečnosti kterými argumentoval již Soud prvního stupně, že samo nařízení umožňuje stejně jako rezoluce ze zmrazení finančních prostředků humanitární výjimky a že rezoluce upravuje mechanismus pravidelného přezkumu sankcí a mechanismus přezkumného řízení před Výborem pro sankce, vedly Soudní dvůr k přesvědčení, že takovéto omezení vlastnického práva, jaké zavádí sporné nařízení, lze v zásadě zdůvodnit.<sup>188</sup>

Přesto však Soudní dvůr dospěl k názoru, že došlo k porušení práva na ochranu vlastnictví, a to proto, že dotčené osobě nebylo umožněno hájit svá práva před orgány uvalujícími sankce. Navíc je třeba připomenout, že časově neomezené zmrazení finančních prostředků je značným omezením vlastnického práva.<sup>189</sup> Absencí jakýchkoliv záruk, že dotčená osoba bude moci před příslušnými orgány hájit svá práva, došlo k porušení základních procesních záruk, které jsou nedílnou součástí práva na ochranu vlastnictví. Proto je nutné dovést i neodůvodněnost omezení vlastnického práva dotčených osob a tím pádem porušení práva na ochranu vlastnictví.<sup>190</sup>

Postoj Soudního dvora lze považovat za velmi rozumný. Na jedné straně Soudní dvůr zdůrazňuje důležitost chytrých sankcí jakožto donucovacího prostředku, kterým lze bojovat za zachování mezinárodního míru a bezpečnosti bez vedlejších efektů, které

---

<sup>186</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 355-358

<sup>187</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b.361,363

<sup>188</sup> C-402/05 P a C-415/5 P b. 364-366

<sup>189</sup> C-402/05 P a C-415/5 P b. 368-370

<sup>190</sup> TRIDIMAS, P. op. cit., s. 39

s sebou nese uvalení komplexních sankcí. Na druhou stranu však Soudní dvůr uznává, že určitý vedlejší efekt s sebou může nést i uvalení chytrých sankcí. Jinými slovy, není nemožné, aby chytré sankce byly uvaleny na nesprávnou - nevinnou osobu. Právě kvůli pouhé možnosti takového vedlejšího efektu Soudní dvůr trvá na dodržování procesních záruk poskytnutých zacíleným osobám a subjektům.

Pouhá možnost, že došlo k uvalení chytré sankce na nesprávnou osobu je v právní společnosti absolutně nepřijatelná v momentě, kdy neexistuje mechanismus, který by vyloučil nesprávné uvalení sankce. Ani tak významný obecný zájem, jakým je boj proti terorismu, nemůže tedy tyto procesní záruky vyloučit.

## 7 Vývoj událostí následujících rozhodnutí Soudního dvora

### 7.1 Stále zmrazené prostředky pana Kadiho

Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr zrušil ve svém rozhodnutí z 3. září 2008 předmětné nařízení ve vztahu ke stěžovatelům z důvodů procesních, nikoliv věcných vad, rozhodl se Soudní dvůr ponechat sankce vůči stěžovatelům po určitou dobu v účinnosti s odůvodněním, že se uvalení cílených hospodářských sankcí na stěžovatele může z věcného hlediska projevit jako odůvodněné. Účinnost sankcí byla ponechána na dobu tří měsíců od vynesení rozsudku. Doba trvající účinnosti byla stanovena s ohledem na významný dopad těchto sankcí na stěžovatele a zároveň s ohledem na nutnost poskytnout Radě dostatečnou lhůtu ke zhojení zjištěných vad.<sup>191</sup> Komise následně podnikla kroky vedoucí ke zhojení zjištěných vad a sdělila panu Kadimu a subjektu Al Barakaat popisné shrnutí důvodů předložených Výborem pro sankce pro jejich zařazení na seznam osob, skupin a subjektů spojených s Usámou bin Ládinem a umožnila jim vyjádřit se k poskytnutým důkazům. Komise stanoviska obdržená od pana Kadiho a subjektu Al Barakaat zvažila a rozhodla, že „vzhledem k preventivní povaze zmrazení prostředků a hospodářských zdrojů“<sup>192</sup> je uvedení pana Kadiho a subjektu Al Barakaat na seznamu „opodstatněné z důvodů jejich napojení na síť Al-Kajdá“.<sup>193</sup> Z tohoto důvodu doplnila Komise nařízením 1190/2008 ze dne 28. listopadu 2008 jejich jména zpět do Přílohy 1 k nařízení 881/2002. K praktickému „odmrazení“ čili uvolnění prostředků a hospodářských zdrojů jmenované osoby a subjektu tedy nikdy nedošlo.

Pan Kadi neshledal postup Komise, kterým byl znovu zapsán na seznam osob, skupin a subjektů spojených s Usámou bin Ládinem, v souladu se svými právy obhajoby, tak jak byla garantovaná rozsudkem Soudního dvora. Následně dne 26. února 2009 podal žalobu, kterou se domáhá částečného zrušení nařízení Komise č. 1190/2008 ve vztahu k jeho osobě. V žalobě napadá především skutečnost, že nařízení č. 1190/2008 nenapravuje porušení jeho práva být vyslechnut a práva na účinnou soudní

<sup>191</sup> C-402/05 P a C-415/5 P, b. 374-376

<sup>192</sup> nařízení Komise (ES) č. 1190/2008, b. 6-7, Úř. věst. L322, 2. prosince 2009, s. 25-26

<sup>193</sup> nařízení Komise (ES) č. 1190/2008, op. cit.

ochranu, protože nařízení neupravuje postup, podle kterého by byla osoba, na níž je sankce uvalena, seznámena s důkazy a který by jí umožnil účelně se k důkazům vyjádřit. Navíc dle jeho názoru Komise neuvedla přesvědčující důvody proto, aby jeho prostředky byly nadále zmrazeny a neposoudila všechny relevantní skutečnosti. Mimo opětovného porušení svých základních práv napadl Kadi žalobou také právní základ nařízení, a to z důvodu, že došlo ke změně původního nařízení č. 881/2002 bez pokynu ze strany Výboru pro sankce OSN.<sup>194</sup> O žalobě nebylo zatím Soudem rozhodnuto.

## **7.2 Kadi a Al Barakaat jako precedens**

Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 3.září 2008 se v daném momentě týkalo pouze porušení procesních práv pana Kadiho a subjektu Al Barakaat, ovšem od počátku bylo zřejmé, že se toto rozhodnutí stane stěžejním i pro všechna následná rozhodování o právech osob a subjektů zapsaných na seznam osob a subjektů spojených s terorismem. I z tohoto důvodu byla obdobná soudní řízení přerušena do doby rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Kadi a Al Barakaat*.

Prvním rozsudkem kopírujícím rozhodnutí Soudního dvora bylo rozhodnutí Soudu prvního stupně ve věci *Othman*.<sup>195</sup> Pan Othman se nacházel ve stejné skutkové a právní situaci, jako byla situace v rozsudku Soudního dvora ve věci *Kadi a Al Barakaat*. Pan Othman byl zapsán na seznam osob, skupin a subjektů spojených s terorismem aniž by byl informován o skutečnostech svědčících o jeho spojení s terorismem nebo o jiných skutečnostech odůvodňující jeho zápis na seznam. Argumentací shodnou s názorem Soudního dvora dovedl Soud porušení základních práv žalobce a nařízení v rozsahu, v jakém se týká žalobce, zrušil.

Důležitým rozdílem mezi tímto rozsudkem Soudu a rozhodnutím Soudního dvora je skutečnost, že Soud nevyhověl návrhu Rady na zachování účinků zrušeného nařízení na určitou krátkou dobu po vynesení rozsudku. Důvodem pro odmítavý postoj Soudu byla skutečnost, že od vyhlášení rozsudku Soudního dvora ve věci *Kadi a Al Barakaat* uplynula dostatečně dlouhá doba na to, aby Rada mohla sama podniknout kroky ke zhojení avizovaných porušení základních práv. Jinými slovy, Soud předpokládá, že Rada bude povinnosti uložené jí rozsudkem Soudního dvora spočívajících v dodržování základních procesních práv osob a subjektů zapisovaných

<sup>194</sup> T-85/09 *Kadi v. Komise*, Úř. věšt. C90, 18. dubna 2009, s. 37

<sup>195</sup> T-318/01 *Othman v. Rada a Komise*, rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 11.června 2009

na seznam osob, skupin a subjektů spojených s terorismem aplikovat na všechny případy stejné skutkové a právní situace bez toho, aby k dodržování výše uvedených povinností byla znovu vyzývána konkrétními rozsudky soudů.

### **7.3 Právní zakotvení procedury uvalování sankcí**

Rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Kadi a Al Barakaat* vyvolalo odezvu na úrovni Evropské unie nejen v oblasti soudního rozhodování, ale i na poli legislativní činnosti. Vzhledem k rozhodnutí Soudního dvora zdůrazňujícímu, že orgány rozhodující o zmrazení prostředků a finančních zdrojů osob a subjektů spojených s terorismem musí těmto osobám a subjektům sdělit skutečnosti svědčící o jejich spojení s terorismem a nechat je se k těmto skutečnostem vyjádřit, se stalo stanovení postupu pro zajištění základních práv osob a subjektů, jejichž prostředky a finanční zdroje mají být zmrazeny, nezbytným. Již v dubnu roku 2009 předložila Komise návrh nařízení Rady, kterým se mění nařízení č. 881/2002.<sup>196</sup> V návrhu nařízení Komise odkazuje na společný postoj 2002/402/SZBP, který stanovuje, že Společenství má přijmout v souladu s rezolucemi OSN určitá omezující opatření ve vztahu k osobám a subjektům spojených s terorismem. Dále Komise odkazuje na rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008 a na nutnost zajištění procedury přijímání těchto omezujících opatření při zachování základních práv dotčených osob a subjektů. V neposlední řadě Komise zdůrazňuje, že toto nařízení „*ctí základní práva a dodržuje zásady uznané zejména v Chartě základních práv Evropské unie*“<sup>197</sup> Návrh nařízení byl přijat 22. prosince 2009 jako nařízení Rady (EU) č. 1286/2009.<sup>198</sup> Postup pro zařazování osob a subjektů na seznam osob, skupin a subjektů spojených s terorismem zajišťující dodržení základních práv dotčených osob byl stanoven následovně. Poté, co Výbor pro sankce nebo Rada bezpečnosti rozhodne o zařazení nových jmen na seznam osob, skupin a subjektů spojených s terorismem a předloží důvody pro toto zařazení na seznam, přijme Komise rozhodnutí ke zmrazení prostředků a ekonomických zdrojů dotčených osob, čili zařadí je do Přílohy I nařízení 881/2002. Společně s rozhodnutím o zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů sdělí Komise dotčené osobě nebo subjektu

---

<sup>196</sup> návrh nařízení rady kterým se mění nařízení (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem 22.4.2009, COM(2009) 187 final, 9009/0055 (CNS)

<sup>197</sup> návrh nařízení, op.cit., b. 1, 4, 10

<sup>198</sup> nařízení Rady (EU) č. 1286/2009, ze dne 22.12.2009, Úř. věst. L 346, 23.prosinec 2009, s. 42

skutečnosti odůvodňující její zařazení na seznam, aby se tato mohla k předloženým důvodům vyjádřit. Pokud není známa adresa dotčené osoby, zveřejní Komise oznámení, aby se na ni dotčená osoba obrátila za účelem poskytnutí důvodů pro její zařazení na seznam. Následně Komise přezkoumá vyjádření dotčených osob nebo subjektů a před přijetím závěrečného rozhodnutí vše zkonzultuje s poradním výborem složeným z expertů členských států. Přípomínky dotčených osob i výsledky přezkumu těchto připomínek Komisi budou předávány Výboru pro sankce OSN.<sup>199</sup> Nařízení upravuje i postup, pomocí kterého mohou osoby a subjekty, jež byly na seznam zařazeny před 3. zářím 2008, podat žádost o odůvodnění pro své zařazení na předmětný seznam. Poté, co Výbor pro sankce předloží požadované odůvodnění, bude toto Komisi sděleno dotčené osobě nebo subjektu a bude jim poskytnuta možnost vyjádřit se k tomuto odůvodnění. Jejich připomínky budou následně přezkoumány dle výše uvedeného postupu.<sup>200</sup>

Z dikce nařízení je patrné, že se orgány Unie snažily dostát svým povinnostem a snažily se zajistit řádnou proceduru pro uvalování cílených ekonomických sankcí, při které by byla respektována základní práva dotčených osob a subjektů. Na druhou stranu ovšem nelze přehlédnout, že celková snaha o zajištění základních práv dotčených osob a subjektů je silně formalistická. Systém zajištění práv obhajoby je konstruován na korespondenčním principu, kdy se dotčené osobě nebo subjektu písemně sdělí důvody pro jejich zařazení na seznam a poté, co se dotčená osoba či subjekt k těmto důvodům písemně vyjádří, rozhodne Komise o jejich ponechání či neponechání na seznamu. Dotčené osobě bylo umožněno vyjádřit se, otázkou ovšem zůstává, zda jí opravdu bylo umožněno hájit svá práva účinně. Nicméně s ohledem na následnou judikaturu Soudu ve věci *Sison*<sup>201</sup> lze dovodit, že takovýto administrativní postup je v souladu se zásadami Unie. Neboť Soud zdůraznil, že poskytnutí odůvodnění je opravdu pouze formální náležitostí uvalení sankce a že jej nelze zaměňovat s opodstatněností tohoto odůvodnění. Posouzení opodstatněnosti odůvodnění je ovšem již nutné zajistit soudně.

K legislativním změnám došlo i na úrovni OSN. De 17.prosince 2009 byla Radou bezpečnosti jednohlasně přijata rezoluce 1904 (2009), jejímž cílem je zajistit

---

<sup>199</sup> nařízení Rady (EU) č. 1286/2009, op.cit., čl. 1, b. 9

<sup>200</sup> nařízení Rady (EU) č. 1286/2009, op.cit., čl. 1, b. 9

<sup>201</sup> T-341/07 *Jose Maria Sison v. Radě (EU)*, rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 30.září 2009



větší spravedlnost a průhlednost v režimu uvalování cílených sankcí. Rezoluce počítá s vytvořením funkce ombudsmana, který bude asistovat Výboru pro sankce. Ombudsman bude nestranným a nezávislým orgánem pro posouzení žádostí osob a subjektů pro jejich výmaz ze seznamu osob a subjektů spojených s terorismem. Rezoluce taktéž přikazuje Výboru pro sankce, aby do 30. července 2010 provedl přezkum všech jmen na seznamu. Rezoluci 1904 (2009) lze jistě považovat za další příspěvek k posílení legitimacy tohoto sankčního režimu.

## 8 Závěr

V 21. se evropské státy již nemusí obávat hladomoru, ani ohrožení míru a bezpečnosti válkami se sousedícími státy. Společná integrace umožnila evropským státům, konkrétně členským státům Evropské Unie, tyto potenciální hrozby a problémy řešit a předcházet jim. Ovšem ani v 21. století se Evropská Unie nevyhne určitému typu problémů, které není schopna řešit sama bez vzájemné součinnosti s celým mezinárodním společenstvím. Takovýto globální problém představuje mimo jiné i možné ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, konkrétně hrozba terorismu.

Chytré sankce jsou jedním z prostředků, jakým lze proti terorismu bojovat. Ponechme stranou otázku, nakolik mohou chytré sankce ve skutečnosti zabránit páchání teroristických činů a přikloňme se k pozitivnímu náhledu, že odříznutí teroristů od finančních prostředků a jiných hospodářských zdrojů jim páchání teroristických činů alespoň ztěžuje. Pro právní společenství je nutné, aby prostředky vedoucí k hájení obecných zájmů nepřiměřeně nezasahovaly do jiných, byť individuálních, zájmů. Především je tedy nutné zamezit negativnímu dopadu sankcí na nevinné civilní obyvatelstvo. Síla chytrých sankcí spočívá právě v tom, že s sebou nenesou stejné negativní následky jako sankce komplexní. Jejich dopad by měl mít přímý účinek pouze na cílenou osobu či subjekt. Aby ovšem tato teze mohla být zcela pravdivá, je nezbytné, aby při uvalování chytrých sankcí byly zohledněny i zájmy konkrétních osob a subjektů, jež jsou dotčeny sankcí. Za zájem dotčených osob lze především považovat požadavek, aby předmětná sankce byla přijata na řádném právním základu a aby při jejím uvalení byla dodržena základní práva dotčených osob.

V rámci kapitoly 4 bylo v diplomové práci o právním základu sankcí důkladně pojednáno. Vzhledem ke vstupu Lisabonské smlouvy v účinnost je již jakákoliv další diskuze na téma zda může Unie uvalit sankce na nestátní subjekty bezpředmětná, protože jak článek 75 tak článek 215 odst.2 Smlouvy o fungování EU zcela jasně zakotvuje pravomoc orgánů Unie uvalit chytré sankce na konkrétní osoby a subjekty bez nutnosti jejich spojitosti s vládním režimem. Je ovšem nutné mít na paměti, že sankce, které byly proti nestátním subjektům doposud přijaty, také musely být přijaty na řádném právním základě, jinak by v právním společenství nemohly být účinné a patrně by bylo možné dovozovat jejich absolutní neplatnost. Dále je třeba podotknout,

že právě odlišná argumentace Soudu prvního stupně, Soudního dvora i generálního advokáta ohledně právního základu sankcí jistě přispěla k přijetí jejich jednoznačného zakotvení do právního řádu Unie. Na druhou stranu zde nyní vyvstává nová otázka, týkající se problému, pro která omezující opatření se použije jako právní základ článek 75 a pro která článek 215 SFEU. Ač se na první pohled může zdát, že článek 75 SFEU je aplikovatelný pro omezující opatření přijatá v rámci boje proti terorismu a článek 215 SFEU se aplikuje na všechny ostatní případy, prozatímní přístup orgánů Unie tomuto neodpovídá.

O základních právech osob a subjektů dotčených chytrými sankcemi bylo pojednáno v kapitole 6 a 7 diplomové práce. Z rozsudků soudů vyplynulo, že Evropské Společenství, nyní tedy jeho nástupkyně Evropská Unie, je právním společenstvím a ochrana základních práv patří mezi její ústavní základy. Zatímco Soud prvního stupně byl ochoten se za určitých okolností od těchto základů odchýlit ve prospěch mezinárodního společenství, Soudní dvůr takovýto zásah do základních zásad nepřipustil. Jinými slovy, pokud jsou určitá práva právním řádem Evropské Unie zaručena, je nutné je dodržet, i když dochází k jednání z podnětu OSN. Soud prvního stupně se k plnému posouzení zásahu do základních práv osob dotčených sankcí, kvůli svému přesvědčení o nadřazenosti právního řádu Společenství národů, v podstatě ani nedostal. Naopak, Soudní dvůr tato základní práva nekompromisně podržel. Ke vztahu mezi právním řádem Spojených národů a právním řádem Společenství, respektive Unie, je nutno dodat, že Soudní dvůr v zásadě jen zopakoval již dříve judikovaná tvrzení ohledně samostatnosti tohoto právního řádu. Je jistě nepochybně nezbytné, aby orgány Evropské Unie chovaly k aktům orgánů Spojených národů určitou úctu, minimálně z titulu, že členské státy Unie jsou také členskými státy Spojených národů. Je ovšem žádoucí, aby se v momentě, kdy se jednání či akty Spojených národů přičí zásadám a základům na kterých Unie stojí, proti tomuto ohradily.

O tom, že rozhodnutí Soudního dvora přiznat osobám a subjektům dotčeným sankcemi jejich procesní práva, lze považovat za rozhodnutí správné, svědčí i fakt, že toto rozhodnutí vyvolalo vlnu postupných změn v celém systému uvalování chytrých sankcí. Mimo výše zmíněné a rozebrané činnosti na legislativním poli v rámci Unie došlo i ke změnám na úrovni OSN. Za pozitivní je nutné považovat především skutečnost, že se OSN zavázalo do 30. června 2010 provést kompletní přezkum jmen

uvedených na seznamu osob spojených s terorismem.

Od počátku bylo zřejmé, že rozhodnutí Soudního dvora vyvolá na mezinárodním poli odezvu a výše uvedenou odezvu je třeba považovat za pozitivní. Rozhodnutí Soudního dvora a následný vývoj událostí nám opět připomněl, že existuje mnoho různých zájmů, které jsou právem chráněny, ale které spolu mohou vzájemně kolidovat. V tomto případě jsme posuzovali tak důležitý obecný zájem, jakým je udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Na druhé straně vah stál osobní zájem dotčené osoby či subjektu na zachování jejích základních práv. V právním společenství není možné v případě kolize upřednostnit bez dalšího jeden zájem před druhým. V právní společnosti, jakou Evropská Unie bezpochyby je, je nutné odlišné zájmy vyvažovat, a to i v momentě, kdy se na prvý pohled může zdát, že jeden zájem zcela zjevně převažuje nad druhým. V případě jejich kolize je nutné hledat kompromis. Jiné řešení by bylo v právním společenství nepřijatelné.

## 9 Seznam zkratk

ECJ	Soudní dvůr Evropských společenství, nyní Soudní dvůr
ES	Evropské společenství
ESD	Soudní dvůr Evropských společenství, nyní Soudní dvůr
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
CFI	Soud prvního stupně, (Soud první instance), nyní Tribunál
Charta	Charta Organizace spojených národů
Lisabonská smlouva	Smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství
OSN	Organizace spojených národů
RB	Rada bezpečnosti OSN
Parlament	Evropský parlament
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii (ve znění Lisabonské smlouvy)
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Smlouva o ES	Smlouva o založení Evropského společenství
Smlouva o EU	Smlouva o Evropské unii
Smlouva o Evropské unii	Smlouva o Evropské unii (ve znění Lisabonské smlouvy)
Soud	Soud prvního stupně, (Soud první instance), nyní Tribunál
Soudní dvůr	Soudní dvůr Evropských společenství
Společenství	Evropské společenství
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika
TES	Smlouva o založení Evropského společenství
TFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Unie	Evropská unie

## 10 Seznam použité literatury

### ODBORNÉ ČLÁNKY

ANDERSSON, T.; CAMERON, I.; NORDBACK, K. *EU Blacklisting: The Renaissance of Imperial Powers, but on Global Scale*, European Business Law, 2003, Vol. 14, s. 111

EECKHOUT, P. *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*, Oxford, Oxford University Press, 2004

ECKES, C. *Annotation on OMPI*, Common Market Law Review, 2007, Vol. 44, s. 1117

HELISKOSKI, J. *Annotation on Ayadi and Hassan*, Common Market Law Review, 2007, Vol. 44 s. 1143

KETVEL GARBAGNATI, M-G. *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, International and Comparative Law Quarterly, 2006, Vol. 55, s. 77

KOUTRAKOS, P. *Trade Foreign policy and defence in EU constitutional law: 4. Economic sanctions under the law of European Union*, Oxford – Portland, Hart Publishing, 2001, s. 67

LAVRANOS, N. *Judicia Review of UN Sanctions by the Court of First Instance*, European Foreign Affairs Review 2006, Vol. 11, s. 471

NETTESHEIM, M. *UN Sanctions against Individualit: A Challenge To the Architecture of European Union Governance*, Humboldt-Universität zu Berlin, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, WHI – Paper 1/07, 8. prosince 2006, dostupné z [www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0107.pdf](http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0107.pdf)

SVOBODA, P., *Znovu k hospodářské podpoře terorismu v judikatuře EU*, Trestněprávní revue 1213-5313, 2009, Roč. 8, č.1., s. 9

TRIDIMAS, P. Takis; GUTIERREZ-FONS, Jose A. *EU Law, International Law and Economic Sanctions Against Terrorism: The Judiciary in Distress?*. Fordham International Law Journal, Forthcoming: Queen Mary School of Law Legal Studies Research paper No. 11/2009, 18. září 2008, s. 2 dostupné z <http://ssrn.com/abstract=1271302>

TOMUSCHAT, C. *Annotation on Yussuf and Kadi*, Common Market Law Review, 2006, Vol. 43, s. 537

VLCEK, W. *Acts to Combant the Financing of Terrorism: Common Foreign and Security Policy at the European Court of Justice*, European Foreign Affairs Review, 2006, Vol.11, s. 491

## ODBORNÁ VYJÁDŘENÍ

MARTY, D. *UN Security Council black lists: Introductory memorandum*, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 19. březen 2007, dostupné z [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/20070319\\_ajdoc14.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/20070319_ajdoc14.pdf), AS/Jur (2007) 14

LEHNE, Stanovisko k právnímu základu, Výbor pro právní záležitosti, Evropský parlament, 4. prosince 2009, dostupné z <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-430.917+01+DOC+PDF+V0//CS&language=CS, PE430.917v01-00>

*Analýza dopadů Lisabonské smlouvy*, vláda České republiky, leden 2010, dostupné z <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>

*Evaluation of EU sanctions as part of the EU's actions and policies in the area of human rights*, European parliament, The Legislative Observatory, 4. září 2008, dostupné z <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5597542>, INI/2008/2031

*Lisabonská smlouva: Co nového by měla přinést?*, Parlamentní institut, Poslanecká sněmovna, Parlament České republiky, leden 2008, dostupné z [http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/institucionalni-reforma/PI\\_analyza-Co\\_noveho\\_by\\_mela\\_prinest.pdf](http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/institucionalni-reforma/PI_analyza-Co_noveho_by_mela_prinest.pdf)

Parlamentní otázky, Evropský parlament, 16. listopadu 2009, dostupné z <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2009-0136+0+DOC+XML+V0//CS, O-0136/2009>

*Pokyny k provádění a vyhodnocování omezujících opatření (sankcí) v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky*, Rada Evropské unie, Brusel, 2. prosince 2005, dostupné z <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/05/st15/st15114.cs05.pdf>, 15114/05 PESC 1084 FIN 475

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. prosince 2009 o omezujících opatřeních ptoťi určitým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Kádinek, sítí Al-Kajdá a talibanem, o omezujících opatřeních vůči Zimbabwe a opatřeních vzhledem k situaci v Somálsku, Evropský parlament, 16. prosince 2009, dostupné z [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0111+0+DOC+XML+V0//CS, P7\\_TA-PROV\(2009\)0111](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0111+0+DOC+XML+V0//CS, P7_TA-PROV(2009)0111)

## **JUDIKATURA**

spojené věci C-402/05 P a C-415/5 P *Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Radě a Komisi*, rozsudek ze dne 3. září 2009, [2008] ECR I-06351

C-266/05 *Sison v. Rada*, rozsudek ze dne 1. února 2007, [2007] ECR I-01233

C-112/00 *Schmidberger v. Austria*, [2003] ECR I-05659

C-462/98 P *Mediocurso v. Komise*, ze dne 21. září 2000, [2000] ECR I-07183

C-84/95 *Bosphorus Hava Yollari Tuzim ve Ticaret AS v. Ministr for Transport and the Attorney General*, [1996] ECR-03953

C-32/95 P *Komise v. Lisrestal a další*, ze dne 24. října 1996, [1996] ECR I-05373

C-135/92 *Fiskano v. Komise*, ze dne 29. června 1994, [1994] ECR I-02885

T-341/07 *Jose Maria Sison v. Radě (EU)*, rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 30. září 2009

T-318/01 *Othman v. Rada a Komise*, rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 11. června 2009

T-85/09 *Kadi v. Komise*, Úř. věšt. C90, 18. dubna 2009, s. 37

T-229/02 *Osman Ocalan ve prospěch PKK v. Rada*, rozsudek z 3. dubna 2008, [2008] ECR II-00045

T-253/04 *KONGRA-GEL v. Rada*, rozsudek z 3. dubna 2008, [2008] ECR II-00046

T-327/03 *Stichting Al-Aqsa v. Rada*, rozsudek z 11. července 2007, [2007] ECR II-00079

T-47/03 *Sison v. Rada*, rozsudek z 11. července 2007 [2007] ECR II-00073

T-228/02 *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (OMPI) v. Rada*, [2006] ECR II-04665

T-253/02 *Chafiq Ayadi proti Radě*, rozsudek ze dne 12. července 2006, [2006] ECR II-02139

T-306/01 *Ahmed Ali Yusuf a Al Barakaat International Foundation proti Radě a Komisi*, rozsudek z 21. září 2005, [2005] ECR II – 03533

T-315/01 *Yassin Abdullah Kadi proti Radě a Komisi*, rozsudek z 21. září 2005, [2005] ECR II-03649



spojené věci T-110,150,405/03 *Sison v. Rada* [2005] ECR II-01429

294/83 *Les Verts v. Parlament*, [1986] ECR-01339

6/64 *Costa v. ENEL*, [1964] EC-0585

26/62 *van Gend & Loos*, [1963] ECR-00001

stanovisko generálního advokáta M.G. Madura ve věci C-415/05 P, 23. ledna 2008, [2008] ECR I-06351

45063/ 98 *Bosphorus Hava Yollari Tuzim ve Ticaret AS v. Ireland* (2006) 42 EHRR 1

### **PRÁVNÍ DOKUMENTY**

Smlouva o Evropské unii, konsolidované znění, Úř. věst. C 321, 29. prosince 2006, s. E1

Smlouva o Evropské unii (ve znění Lisabonské smlouvy), konsolidované znění, Úř. věst. C 115, 9. května 2008, s. 13

Smlouva o fungování Evropské unie, konsolidované znění, Úř. věst. C 115, 9. května 2008, s. 47

Smlouva o Evropském společenství, konsolidované znění, Úř. věst. C 321, 29. prosince 2006, s. E1

Listina základních práv Evropské Unie, Nice, 7. února 2000, Úř. věst. C 303, 14. prosince 2007, s.1

Prohlášení připojená k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu, Úř. věst. C 115, 12. května 2008, s. 335

společný postoj 2001/931/SBZP

nařízení Rady (ES) č. 467/2001, z 6. března 2001, Úř. věst. L 69, 9. března 2001, s. 1

nařízení Rady (ES) č. 881/2002, z 27. května 2002, Úř. věst. L 139, 30. května 2002, s. 9

nařízení rady (ES) č. 561/2003, Úř. věst. L 82, 29. března 2003, s.1

nařízení Komise ES č. 2062/2001, z 19.října 2001, Úř. věst. L 277, 20. října 2001, s. 25

nařízení Komise ES č. 2199/2001 z 12. listopadu 2001, Úř. věst. L 295, 13. listopadu 2001, s. 16

nařízení Komise (ES) č. 1190/2008, Úř. věst. L 322, 2. prosince 2009, s. 25-26

návrh nařízení rady kterým se mění nařízení (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem 22. dubna 2009, COM(2009) 187 final, 9009/0055 (CNS)

nařízení Rady (EU) č. 1286/2009, ze dne 22.12.2009, Úř. věst.. L 346, 23. prosince 2009, s. 42

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Řím, 4. listopadu 1950

Charta Organizace spojených národů, San Francisco, 26. června 1945

S/RES/731 (1992)

S/RES/1267 (1999)

S/RES/1333 (2000)

S/RES/1373 (2001)

sdělení Výboru pro sankce SC/7028 (2001), z 8. března 2001, AFG/131

sdělení Výboru pro sankce SC/8815 (2006), z 24. srpna 2006

## **OSTATNÍ**

TESAŘ, F a kol. *Mezinárodní sankce (OSN, EU, OBSE, jednostranné sankce) jako donucovací nástroj řešení sporů v mezinárodních vztazích a jejich místo, úloha a dopady na českou zahraniční politiku*, 18. března 2002, dostupné z [http://www.mzv.cz/public/d5/b5/38/14358\\_14945\\_RB\\_18\\_3\\_02.doc](http://www.mzv.cz/public/d5/b5/38/14358_14945_RB_18_3_02.doc)

*Fakta a čísla OSN: základní údaje o Organizaci spojených národů*, Praha, Informační centrum OSN v Praze, 2005

*Sanctions or restrictive measures*, European Commission, External Relations, Common foreign and security policy, 15. září 2009, dostupné z [http://ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/sanctions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_en.htm)

State Secreteriat for Economic Affairs SECO, Smart Sanctions, dostupné z <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00639/index.html?lang=en>

EurActiv, Evropské instituce, *Vliv Evropského parlamentu na rozhodování v EU*, dostupné z <http://www.euractiv.cz/evropske-institute/link-dossier/vliv-evropskeho-parlamentu-na-rozhodovani-v-eu-000064>

# Smart sanctions in CFI and ECJ case law

## KLÍČOVÁ SLOVA

- chytré sankce
- omezující opatření
- boj proti terorismu

## KEY WORDS

- smart sanctions
- restrictive measures
- fight against terrorism

## 11 Résumé

Smart sanctions represent a new kind of restrictive measure used for fighting against terrorism and its financing. Even though it is not proved that this special kind of restrictive measure can actually prevent committing of terrorist acts it can be assumed that cutting off the terrorists from their financial resources can at least make committing terrorist acts more difficult.

Taking rule of law into account it is necessary for restrictive measures not to intervene unreasonably into individual rights and interests even though those restrictive measures are seeking protection of general interests. Primarily it is required to prevent negative effect of restrictive measures on innocent civil inhabitants. The strength of smart sanctions rests in the point that they do not cause inappropriate humanitarian disasters as comprehensive sanction may do. The impact of smart sanction shall conceive only targeted individuals or entities. To fulfill this aim it is essential to take into consideration the interests of targeted individuals and entities. There shall be considered two main interests of the targeted individuals and entities. Firstly the restrictive measure shall be adopted on adequate legal basis. Secondly the fundamental rights of targeted individuals and entities shall be preserved. There have been certain doubts whether the Community has had the capacity to adopt measures against non-state actor. This issue has been solved by ECJ in affirmative by reference to combined effect of articles 60, 301 and 308 TEC. With respect to the Lisbon treaty the imposition of restrictive measure upon non-state actors has been expressly solved by virtue of article 75 and article 215 paragraph 2 TFEU. However there occurs a new issue relating to the problem whether article 75 or article 215 TFEU shall be used as legal base for certain restrictive measure. Although it seems that article 75 TFEU shall be used for restrictive measures relating to the fight against terrorism and article 215 TFEU shall be used for the rest of restrictive measures the actual position of EU institutions does not fulfill this expectation.

Concerning the fundamental rights of targeted individuals and entities the main message from ECJ provides that the protection of fundamental rights is the main constitutional value on which the Community and now the Union stands. Whilst the CFI was willing to differ under certain conditions from those constitutional values in

favor of the international legal order the ECJ never accepted such interference with constitutional values of the Community/Union. In other words as long as certain rights are ensured by the EU legal order it is required to comply with such rights although the Union or earlier the Community acts with the view to reflect the requirements of United Nations. For its position approving the primacy of the international legal order based on UN over the community legal order the CFI did not really deal with the alleged breach of fundamental rights concerning the right to defense especially right be heard, right to effective judicial remedy and right to property. Vice versa the ECJ approved such fundamental rights and from now on in any case a restrictive measure with direct effect on an individual or entity is adopted the above mentioned fundamental rights have to be granted. To the relation between the legal order based on UN and the Community/Union legal order it needs to be said that the ECJ only repeated its earlier judgments as it approved that the Community had its own distinct legal order that it was not subordinated to any other legal order. Also the EU has its own legal order with its own hierarchy. Even though it may be appropriate for the EU institutions to feel respect before acts of the UN because the member states of EU are member states of UN as well the EU institutions shall in the case where the acts of UN do not comply with the fundamental values of the Union always protect and respect those values.

The judgment of ECJ in *Kadi and Al Barakaat* acknowledging the fundamental rights of individual and entities targeted by restrictive measures shall be considered as being fair and positive. The positive acceptance of this decision resulted in subsequent changes in the legal system of imposing smart sanctions not only at the level of EU but also at the level of UN besides the UN stipulated to carry a review of the names on the black list. ECJ judgment and the subsequent changes in the system imposing smart sanctions once again recall that there are many different interests and values that are protected by EU legal order but that those interests can get into conflict. In *Kadi and Al Barakaat* played role such important interest as the protection of international peace and security. Second not less important interest was relating to protection of fundamental rights of individuals and entities targeted by smart sanctions. In such case where there are two important interests getting in conflict the court shall not simply favor one of those two. The court shall balance those interests because any other approach would not be acceptable in the community governed by rule of law.