

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD
Institut politologických studií

Diplomová práce

2013

Bohumil Peterka

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD
Institut politologických studií

Bohumil Peterka

**Právo a ochrana lidských práv v komunikaci
Evropské unie jako aktéra mezinárodní
bezpečnosti**

Diplomová práce

Praha 2013

Autor práce: **Mgr. Bohumil Peterka**

Vedoucí práce: **PhDr. Vít Střítecký, M.Phil., Ph.D.**

Rok obhajoby: **2013**

Bibliografický záznam

PETERKA, Bohumil. *Právo a ochrana lidských práv v komunikaci Evropské unie jako aktéra mezinárodní bezpečnosti*. Praha, 2013. 103 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra mezinárodních vztahů. Vedoucí diplomové práce PhDr. Vít Střítecký, M.Phil., Ph.D.

Abstrakt

Cílem této multidisciplinární práce je určit, zda můžeme Evropskou unii považovat za relevantního aktéra vztahů mezinárodní bezpečnosti v kontextu ochrany lidských práv a práva regulujícího oblast mezinárodních bezpečnostních hrozeb. V práci je užitá definice aktérství EU, která předpokládá, že pro to, aby EU mohla být vnímána jako aktér v některé z politických oblastí, je třeba, aby byla uznávána aktéry vně EU a byla schopna ovlivňovat jejich jednání. Že je tomu tak, dokazují na oblasti protiteroristických sankčních seznamů, konkrétně případu Kadi, jehož prostřednictvím EU dosáhla institucionálních změn na úrovni Rady bezpečnosti OSN posilujících ochranu lidských práv. Směrem dovnitř, k členským státům EU, může být EU pokládána za aktéra tehdy, daří-li se jí rozšiřovat vlastní normativní vzorce mezi své členské státy. Na zmíněném případě Kadi a vývoji práva ochrany lidských práv pod vlivem judikatury Soudního dvora pomocí teorie normativního institucionalismu dokazují, že unijní instituce, v tomto případě Soudní dvůr, dokázal přesvědčit členské země, že by měly stát o to, aby se Soudní dvůr utvářel jako silná instituce ochrany lidských práv, i na svůj mocenský úkor. Tento jev můžeme vysvětlit pomocí konstruktivistického konceptu logiky vhodnosti.

Abstract

Presented diploma thesis aims to answer a question whether the European Union can be perceived as a relevant actor of international security relations in the context of human rights protection and international security threat regulation. For the purpose of achieving the main goal of the thesis a definition of the EU actorness is used which presumes that the EU could be perceived as an actor of a policy provided it is being perceived as an actor acknowledged by other actors of international security and is able to influence their behavior at the same time. Both are proved by analysis of the antiterrorist sanction régimes, and more specifically a related the Court of Justice case Kadi. By means of the case, the EU pushed for institutional changes within the UN Security Council strengthening human rights protection. Within the EU, regarding the Member States, the EU can be perceived as actor if it succeeds in spread its own normative patterns among them. By the analysis of the Kadi case as well as of the Court's human rights doctrine

development I try to prove that an EU institution (in this case the Court of Justice) succeeds in convincing the Member States that they should support the Court of Justice doctrine even though it might diminish their own power and influence. Normative institutionalism theory and the constructivist concept of logic of appropriateness are used as a theoretical framework of this conclusion.

Klíčová slova

aktérství, lidská práva, terorismus, Evropská unie, Soudní dvůr EU

Keywords

actorness, human rights, terrorism, European Union, Court of Justice of the EU

Rozsah práce: 160 701 znaků s mezerami

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 31. 7. 2013

Bohumil Peterka

Poděkování

Děkuji svému vedoucímu diplomové práce, panu PhDr. Vítu Stříteckému, M.Phil., Ph.D., za cenné připomínky, vstřícný a trpělivý přístup.

Děkuji také své rodině za všestrannou podporu a pomoc při studiu.

Obsah

Úvod	11
Teoretická a metodologická východiska	14
1 Právo a lidská práva v bezpečnostní komunikaci Evropské unie	18
1.1 Dílčí úvod	18
1.2 Evropská bezpečnostní strategie (2003)	20
1.3 Strategie EU pro boj proti terorismu (2005)	23
1.4 Stockholmský program (2009)	25
1.5 Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie (2010)	27
1.6 Dílčí závěr	29
2 Institucionální kontext ochrany lidských práv v Evropské unii při udržování mezinárodní bezpečnosti	32
2.1 Dílčí úvod	32
2.2 Kořeny unijní ochrany lidských práv a role Soudního dvora	34
2.3 Reflexe judikatury primárním právem	39
2.4 Trendy institucionálního zajištění vnější vztahů EU a ochrana lidských práv	42
2.5 Dílčí závěr	45
3 Ochrana lidských práv v boji proti terorismu – teroristické seznamy	47
3.1 Dílčí úvod	47
3.2 Právní a politické základy sankčního mechanismu	48
3.2.1 „Spravedlivá válka“ a lidská práva v historickém kontextu	48
3.2.2 Válka a nestátní aktéři	49
3.2.3 Charta OSN a sankční režimy	50
3.2.4 Právní základ „chytrých“ sankčních režimů	51
3.3 Sankční režimy dle rezolucí 1267 (1999) a 1373 (2001)	54
3.3.1 Sankční režim dle rezoluce 1267 (1999)	54
3.3.2 Sankční režim dle rezoluce 1373 (2001)	55
3.4 Implementace rezolucí	56
3.4.1 Seznamy dle rezoluce 1373 (2001)	56
3.4.2 Seznamy dle rezoluce 1267 (1999)	57
3.5 Případ Kadi	59
3.5.1 Kadi I	59

3.5.2 Změny v ochraně lidských práv při sestavování sankčních seznamů po Kadi I...	70
3.5.3 Kadi II.....	72
3.5.4 Změny po rozsudku Tribunálu.....	75
3.5.5 Kadi II před Soudním dvorem.....	76
3.6 Dílčí závěr.....	81
Závěr.....	84
Summary.....	87
Literatura a prameny.....	89

Úvod

Jak její název napovídá, tématem této práce je pozice Evropské unie jako aktéra mezinárodní bezpečnosti, nikoli ovšem jako komplexní fenomén, nýbrž její vývoj v kontextu ochrany lidských práv v komunikaci Evropské unie a práva.

Toto téma jsem si zvolil, neboť při jeho výzkumu mohu využít svých dosavadních studijních i profesních zájmů o právo, ochranu lidských práv a mezinárodní bezpečnost v evropské perspektivě. Tato práce je tedy prací multidisciplinární, využívá metod dvou vědních oborů, politologie a práva. Těžiště jejího přínosu by mělo ležet v syntéze různých užitých přístupů.

V projektu této práce jsem vytyčil, že cílem tohoto výzkumu je prozkoumat pozici Evropské unie k ochraně lidských práv při utváření práva regulujícího oblast mezinárodních bezpečnostních hrozeb, a to jak norem mezinárodních, tak evropských, respektive rolí, jakou Evropská unie hraje při prosazování těchto norem na straně jedné, na straně druhé pak komunikaci této pozice směrem jak dovnitř, tak i navenek. Práce se přitom zaměří na analýzu postojů Evropské unie k prosazování práva ochrany lidských práv v mezinárodní bezpečnosti, zejména pak rolí Evropské unie v boji proti globálnímu terorismu po roce 2001.

Na závěr bych měl být schopen odpovědět na otázku, zda můžeme považovat Evropskou unii za aktéra vztahů mezinárodní bezpečnosti v oblasti ochrany lidských práv.

Téma ochrany lidských práv (jakkoli se jedná o termín novověký) ve vztazích mezinárodní bezpečnosti se objevuje již u starověkých politických myslitelů. Nacházíme ho v ideji spravedlivé války založené na ochraně zájmů obyvatel.¹ Západní myšlení v tomto ohledu bylo jen prohloubeno křesťanskou a osvícenskou tradicí. Novým impulsem důrazu na ochranu lidských práv byly ve dvacátém století nevýslovné hrůzy

¹ Již Aristotelova teorie spravedlivé války vycházela z konceptu práva na obranu společnosti před zotročením na straně jedné a právem vést válku s úmyslem rozšířit dobrý systém vlády do dalších společenství na straně druhé. Tématu válečného práva bude věnována kapitola 3.2.

obou světových válek² a masivní porušování lidských práv globálně viditelné takřka v přímém přenosu díky moderní technice.³

V 90. letech se rozvíjí doktrína lidské bezpečnosti (human security), jež má kořeny v rozvoji zájmu o lidskoprávní agendu v souvislosti s převahou liberálních a konsensuálních přístupů k řešení mezinárodních konfliktů po skončení studené války, spojené s novým vnímáním hierarchie bezpečnostních hrozeb po kolapsu komunistické mocenské základny.⁴

Evropská unie, která bývá často označována za pokračovatelku výše zmíněných humanitních ideálů křesťanských a osvícenských⁵, je bezpochyby entitou, která prezentuje ochranu lidských práv jako jednu ze svých priorit.⁶ Ochrana lidských práv se prolíná prakticky všemi politikami Unie. Unie také proklamuje svou snahu na neustálém zkvalitňování této ochrany⁷, je bezpochyby začasťe vnímána jako spolehlivý garant lidských práv, a to jak uvnitř Unie, tak i navenek.

Ochrana lidských práv je v současné době základním pilířem evropského práva a středobodem práva primárního – zakládajících smluv, prolíná se ale veškerými prvky evropského práva, krom práva primárního právem sekundárním, judikaturou Soudního dvora EU i obecnými zásadami právními.

² viz. např. Cohen, D. G. 2011. *The “Human Rights Revolution” at Work: Displaced Persons in Postwar Europe*. in: Hoffmann, S. *Human Rights in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press. s. 29-45

³ srov. např. Biernatzki, W. E. 2003 *War and Media*. Communication Research Trends. 3/22, dostupné z: http://cscs.scu.edu/trends/v22/v22_3.pdf (navštíveno 8. června 2013)

⁴ Přestože kořeny lidskobebezpečnostní debaty v mezinárodněprávním diskursu můžeme vystopovat již v 19. století. Největší rozvoj diskuse nastává v kontextu humanitárních katastrof a konfliktů bezprostředně následujících po konci studené války. srov. Fierke, K. M. 2007. *Critical Approaches to International Security*. Cambridge: Polity Press. s. 145

⁵ viz. např. Stráth, B. 2002. *A European Identity: To the Historical Limits of a Concept European*. in: Journal of Social Theory. November 5/2002. s. 387-401, s. 388

⁶ Oficiální internetové stránky EU informují, že: „Evropská unie považuje lidská práva za všeobecně platná a nedělitelná. Aktivně je prosazuje a obhajuje jak na svém území, tak v rámci vztahů s ostatními zeměmi. Lidská práva, demokracie a právní stát jsou základními hodnotami Evropské unie.“ http://eeas.europa.eu/human_rights/index_cs.htm (navštíveno 19. 5. 2013)

⁷ European Commission: *Furthering Human Rights and democracy across the globe*. 2007. Luxembourg http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/brochure07_en.pdf (navštíveno 19. 5. 2013)

Téma boje proti terorismu je potom bezpochyby jedním ze stěžejních problémů současné mezinárodní bezpečnosti. Je proto zvláště vhodným rámcem, na kterém můžeme zkoumat schopnost EU profilovat se jako aktér v této oblasti. Jakkoli má Evropa s moderním politickým terorismem intenzivní zkušenosti táhnoucí se více než jedno století (vzpomeňme například na vraždu rakouského následníka trůnu Františka Ferdinanda d'Este, která se stala bezprostřední příčinou vypuknutí první světové války), do skutečného centra pozornosti (nejen ovšem evropské politiky) v současných mezinárodních vztazích se terorismus dostal až s nástupem takzvaného terorismu globálního,⁸ zejména po útocích v New Yorku 11. září 2001. Na evropské půdě poté měly významný politický dopad útoky ve Španělsku 11. března 2004 a následně v Londýně 7. července 2005⁹.

Terorismus je v rámci bezpečnostních studií jedním z nejvíce zkoumaných fenoménů současnosti. Zejména pak v rámci výzkumů vycházejících z rámce takzvaných kritických teorií je kladen důraz na problematiku porušování lidských práv v boji proti terorismu, respektive na diskursivní předpoklady vytváření prostředí, které umožňuje přehodnocení dosavadního přístupu Západu k problematice ochrany lidských práv v boji s terorismem.¹⁰, resp. snižování dosud akceptovaných standardů ochrany lidských práv při potírání kriminality či v humanitárním právu.¹¹

Důraz, který Evropská unie klade na principy právního státu a ochranu lidských práv v boji proti terorismu, je zřejmý i z diskursu jejích představitelů. Ilustrativním se v tomto kontextu jeví například text, jímž místopředseda Evropské komise Franco Frattini přispěl do sborníku s názvem *Evropská unie a terorismus. „Evropská unie rozvíjí protiteroristickou politiku, při níž členské státy bojují s terorismem společně, se stejným odhodláním a při plném respektu k lidským právům a základním svobodám, jak jsou*

⁸ Pokud bude v této práci referováno o terorismu nebo o terorismu mezinárodním, je jím myšlen terorismus globální, pokud z kontextu jasně nevyplývá něco jiného.

⁹ Bindi, F. 2010. *European Union Foreign Policy: A Historical Overview*. in: Bindi, F. (ed.). 2010 *The Foreign Policy of the European Union : Assessing Europe's Role in the World*. Washington D. C.: Brookings Institution Press. s. 38

¹⁰ Někteří autoři dokonce podrobují kritice samotný koncept „boje proti terorismu“, popřípadě „války s terorismem“, neboť dle jejich názoru je absurdní vyhlášovat boj postupu. Takový přístup dle jejich názoru zakrývá skutečné úmysly jejich tvůrců, jimiž je snaha o válku s odlišnou civilizační či kulturní tradicí, viz. např. Ward, I. 2009. *Law, text, terror*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 11n.

¹¹ tamtéž, s. 27n

zakotveny v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Chartě základních práv Evropské unie¹². (...) Veškerý náš boj proti terorismu je založen na absolutním primátu právního státu. Bojujeme s terorismem pomocí práva a dodržujeme právo. Boj proti terorismu pro nás znamená zachovávání našich nejzákladnějších a ctěných základních práv, musíme tudíž dodržovat tato lidská práva při každém kroku, který učiníme. Naše opatření musí být účinná, avšak při zachování principu proporcionality.“¹³

Teoretická a metodologická východiska

S ohledem na téma práce a její cíle, jak byly prezentovány výše, zejména na klíčovou otázku výzkumu, můžeme formulovat tři dílčí výzkumné otázky. Zaprvé, jakou roli hraje ochrana lidských práv v kontextu mezinárodní bezpečnosti, se zvláštním ohledem na boj proti terorismu, v komunikaci Evropské unie jako aktéra mezinárodní bezpečnosti? Zadruhé, jaké je institucionální zabezpečení Evropské unie k ochraně lidských práv v kontextu udržování mezinárodní bezpečnosti? A konečně zatřetí, můžeme komunikaci unijního přístupu k ochraně lidských práv, respektive důraz na vysoké právní standardy takové ochrany v Evropské unii s ohledem na faktickou unijní politiku považovat za úspěšnou v kontextu snahy Evropské unie profilovat se jako významný aktér globální bezpečnosti?

Tato práce se bude skládat ze tří částí, které budou dále rozděleny do kapitol, případně podkapitol, a ukončeny vždy dílčím závěrem. Každá část bude reflektovat jednu výzkumnou otázku.

První část této práce bude věnována detailnímu zkoumání první výzkumné otázky, jejím cílem bude tudíž ozřejmit, jakou roli hraje ochrana lidských práv v kontextu mezinárodní bezpečnosti, případně důraz na vysoké právní standardy takové ochrany v Evropské unii, se zvláštním ohledem na boj proti terorismu, v komunikaci Evropské unie jako aktéra mezinárodní bezpečnosti. Výzkum bude z metodologického hlediska pojat interpretativně, metodou bude kvalitativní analýza textu. Analýze budou

¹² V této práci budou termíny Charta základních práv EU a Listina základních práv EU používány *promiscue*. Pro odlišení od české Listiny základních práv a svobod se v domácím prostředí používá častěji označení Charta základních práv EU.

¹³ Spence, D. 2007. *The European Union and terrorism*. London: John Harper Publishing. s. vii, překl. aut.

podrobeny strategické dokumenty EU týkající se postoje EU k problémům mezinárodní bezpečnosti. Při výzkumu se také zaměřím na fakt, zda daná komunikace prochází vývojem.

V kapitole druhé se poté stručně pokusím analyzovat to, jaké je institucionální zabezpečení Evropské unie k ochraně lidských práv v kontextu udržování mezinárodní bezpečnosti. Zaměřím se přitom na právní a institucionální vývoj v této oblasti. Výzkum přitom bude reflektovat teoretický rámec teorie nového institucionalismu, konkrétně pak z teorie normativního institucionalismu, jež bude dále podpořena konstruktivistickým¹⁴ konceptem logiky vhodnosti. Teorie nového institucionalismu předpokládá, že instituce jsou vytvářeny nezávislými aktéry. Nový institucionalismus se nezaměřuje pouze na mocensko-politické aspekty procesů rozhodování, ale zabývá se výměnou hodnotových a kulturních rámců a rámců chování a jednání, jejichž výměna mezi aktéry a institucemi probíhá. Specifika normativního institucionalismu tkví v tom, že aktéři by měli dodržovat rámce pravidel instituce, neboť se cítí být vázáni její normativní silou. Tento přístup se odráží například v práci Andrew Moravcsika, který jej aplikuje na vývoj lidskoprávního systému Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku,¹⁵ což je (lidsko)právní režim, který je systémem ochrany lidských práv v rámci EU nejbližší. Pomocí tohoto přístupu se práce vymezí vůči liberálně kauzalistickému pojetí reprezentovaném například intergovernmentalistickými přístupy. Tento teoretický základ se odrazí zejména v kapitole druhé a třetí.

V části třetí se pokusím zodpovědět třetí dílčí výzkumnou otázku, tedy zda můžeme takovou komunikaci ochrany lidských práv s ohledem na faktickou unijní politiku považovat za úspěšnou v kontextu snahy Evropské unie profilovat se jako významný aktér globální bezpečnosti. S ohledem na poměrně široce formulované cíle této práce se v této části zaměřím na konkrétní problematiku, a to fenomén boje proti financování terorismu. Boj proti financování globálního terorismu je průsečíkem, který vhodným způsobem reprezentuje kombinaci výše zmíněných problematik, a jeho analýza tak naplňuje cíle této práce. Boj proti financování terorismu je jednou z nejvýznamnějších

¹⁴ srov. McSweeney, B. 1999. *Security, identity, and interests: a sociology of international relations*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 116n

¹⁵ Moravcsik, A. 2000. *The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe*. *International Organization* 2/54 - jaro 2000, s. 217–252

institucí mezinárodní bezpečnosti poslední doby. Zahrnuje režimy na úrovni mezinárodní, evropské i národní a stýkají a potýkají se v něm dimenze lidskoprávní, bezpečnosti i právní.

Problematika aktérství unie je tématem v posledních letech hojně diskutovaným v odborné literatuře spolu s tím, jak se postupem času stává zřejmým, že je obtížné jednoznačně oddělit výzkum a hodnocení vnitřní úspěšnosti politik Evropské unie v mezinárodních vztazích bez toho, aby tento výzkum hodnotil též vnější reflexi úspěšnosti těchto snah.¹⁶

Aktérství Unie bývá často vnímáno v poměrně úzkém slova smyslu, ve smyslu europeizace. Europeizaci můžeme definovat jako proces přenosu pravomocí od členských států směrem k unijním institucím. V kontrastu s tímto pojetím výzkum aktérství unie nutně zahrnuje větší škálu úhlů pohledu. Kratochvíl a kol.¹⁷ rozdělují aktérství EU do čtyř sektorů, na jedné straně dle oblasti, v níž EU figuruje jako aktér, a na straně druhé dle perspektivy, z níž je aktérství EU vnímáno.

Oblast / Perspektiva	Z vnitřku EU	Z vnějšku EU
Vnitřní fungování EU	<i>EU jako legitimní aktér</i>	<i>EU jako atraktivní aktér</i>
Vnější politiky EU	<i>EU jako rámuující aktér</i>	<i>EU jako uznávaný aktér</i>

Tab.: Čtyři dimenze aktérství EU¹⁸

První dělicí linií je tedy oblast působnosti EU. Protiteroristickou politiku EU bezpochyby nemůžeme zařadit do kategorie politik vnitřních, přestože vnitřní bezpečnost EU, postavená na principu prostoru svobody, bezpečnosti a práva, je jednou z jejích základních součástí. V této práci se tudíž zaměříme na dvojí perspektivu EU, zda se zvnitřku jeví jako rámuující aktér a zvnějšku jako aktér uznávaný.

¹⁶ Kratochvíl, P., Šimon, O. 2011. *Analýza uznání jako dimenze aktérství Evropské unie*. in: Politologický časopis 1/2011. s. 3-18, s.3

¹⁷ Kratochvíl, P., Cibulková, P., Beník, M. *The EU as a Framing Actor: Reflections on the Media Debate about EU Foreign Policy*. Journal of Common Market Studies 2/49, s. 391–412.

¹⁸ Kratochvíl, P., Novák, O., Pojerová, P. 2011. *EU jako aktér: analýza „rámování“ jako součásti aktérství Evropské unie*. in: Současná Evropa 01/2011. s. 3-16, s.4

Rámování jako součást aktérství EU můžeme přitom definovat jako vytváření a prosazování interpretačních vzorců a návodů pro politické jednání, jež se řízeně i samovolně šíří od ústředních institucí EU směrem k nižším úrovním (ať už se jedná o členské země, regiony, nevládní organizace, nebo například i občanskou společnost). Důležité je na tomto místě podotknout, že z hlediska výzkumu aktérství EU není relevantní rámování zdola, například národními elitami či médii.¹⁹ Uznání jako součást aktérství EU můžeme potom definovat poměrně jednoduše²⁰ jako schopnost EU vstupovat do jednání s ostatními aktéry a svou autoritou ovlivňovat jejich jednání.²¹

Na konce tohoto úvodu můžeme s trochou nadsázky říci, že ne jedna unijní loď, nýbrž celá flotila protiteroristických lodí různých vlajek, ať již jednotlivých zemí či mezinárodních organizací, se v současnosti pohybuje mezi Skyllou svobody a nebezpečí teroru a Charybdou bezpečnosti za cenu porušování lidských práv. A neustálé úpravy kurzu může ohrozit jediná bouře. V této práci se pokusíme v chaosu tohoto mohutného loďstva vyznat a zjistit, do jaké míry loď plující pod vlajkou Evropské unie svůj směr volí jako solitér, zda pluje v závěsu za ostatními, nebo do určité míry ovlivňuje manévrování ostatních plavidel.

Dlužno dodat, že literatury k problematice boje proti terorismu je poměrně velké množství, stejně jako děl a statí pojednávajících o ochraně lidských práv a roli Evropské unie v ní. Autor této práce rozhodně netrpěl nedostatkem pramenů výzkumu, a to jak primárních, tak sekundárních. Jak jsem psal na počátku úvodu, přínos této práce netkví v pouhé syntéze těchto pramenů, nýbrž skloubení odlišných přístupů, jež nabízejí právo a politologie.

¹⁹ tamtéž, s. 13

²⁰ Nejrůznější definice uznání se přitom liší, pokusil jsem se proto extrapolovat jejich nejnižší společný jmenovatel.

²¹ srov Kratochvíl, P., Šimon, O. 2011. *Analýza uznání jako dimenze aktérství Evropské unie*. in: *Politologický časopis* 1/2011. s. 3-18.

1 Právo a lidská práva v bezpečnostní komunikaci Evropské unie

1.1 Dílčí úvod

Jak jsem určil v úvodu této práce, první část této práce bude věnována detailnímu zkoumání první výzkumné otázky. Jejím cílem bude tudíž ozřejmit, jakou roli hraje ochrana lidských práv v kontextu mezinárodní bezpečnosti, případně důraz na vysoké právní standardy takové ochrany v Evropské unii, se zvláštním ohledem na boj proti terorismu, v komunikaci Evropské unie jako aktéra mezinárodní bezpečnosti. Výzkum bude z metodologického hlediska pojat interpretativně, metodou bude kvalitativní analýza textu. Při výzkumu se také zaměřím na fakt, zda daná komunikace prochází nějakým vývojem relevantním vzhledem k základním výzkumným otázkám.

Jako předmět zkoumání jsem zvolil čtyři klíčové strategické dokumenty Evropské unie týkající se boje proti terorismu z doby po 11. září 2001, a to Bezpečnostní strategii EU z roku 2003²², Strategii EU pro boj proti terorismu z roku 2005²³, Stockholmský program z roku 2009²⁴ a Strategii vnitřní bezpečnosti Evropské unie²⁵, jež byla schválena v následujícím roce.

Otázky, na které se budu pokoušet při výzkumu zmíněných strategických dokumentů odpovědět, znějí: Jaká je dle Evropské unie role, jež je přikládána právu a ochraně lidských práv v mezinárodní bezpečnosti, zejména v boji proti terorismu? Staví se Evropská unie do role aktéra utváření právního rámce ochrany lidských práv, zejména na mezinárodní úrovni?

Na úvod je nutno určit několik východisek této části. Zaprvé, jsem si vědom, že komunikace Evropské unie neprobíhá pouze prostřednictvím veřejných strategických dokumentů, nýbrž má mnoho aktérů, rovin, prostředků i cílů, v kontextu této práce probíhá komunikace vnitřní i vnější, formální i neformální, záměrná i nezáměrná, veřejná

²² Bezpečná Evropa v lepším světě – Evropská bezpečnostní strategie, přijatá 12. prosince 2003

²³ Strategie EU pro boj proti terorismu, přijatá 30. listopadu 2005

²⁴ Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je, přijatý 2. prosince 2009

²⁵ Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie, přijatá na zasedání Evropské rady ve dnech 25. – 26. března 2010

i neveřejná, specifická na úrovni odlišných institucí, s odlišnými adresáty, prostřednictvím odlišných médií atd. Jako objekty této analýzy jsem zvolil strategické dokumenty EU, neboť ty stojí nejvýše v pomyslné hierarchii prostředků komunikace fenoménů, jež jsou předmětem této práce. Fungují totiž jako základ i referenční objekty příslušných evropských politik.

Evropská unie věnuje svým strategickým dokumentům zvláštní pozornost i z hlediska jazykového, neboť si je vědoma síly samotného jazyka a jeho možných reálných dopadů. Je možno tvrdit, že text zkoumaných dokumentů, jakkoli do značné míry deklaratorní, se stává normativním nejen dovnitř Unie²⁶, ale také navenek, a že ostatní relevantní aktéři na něj mohou adekvátně reagovat.²⁷

Zadruhé, cílem této kapitoly není přinést komplexní analýzu těchto dokumentů. Výzkum se zaměří na to, jakým způsobem zkoumané dokumenty pojmají tři sledované fenomény – právo a ochranu lidských práv při zajišťování mezinárodní bezpečnosti, zejména v boji proti terorismu, prostředky takového boje a roli, jakou Evropská unie připisuje sobě jakožto aktéru mezinárodní bezpečnosti s ohledem na své záměry a deklarace. Analýza praktické stránky příslušných institucí a jejich vývoj bude předmětem zkoumání v dalších částech této práce.

²⁶ Někteří autoři (viz Kratochvíl, P., Novák, O., Pojerová, P. 2011. *EU jako aktér: analýza „rámování“ jako součásti aktérství Evropské unie*. in: *Současná Evropa* 01/2011. s. 3-16) tvrdí, že tato komunikace je taktéž součástí rámování, tedy konkrétněji vytváření institucionální pozice pomocí vytváření hodnotových rámců. Unie pomocí těchto dokumentů vytváří atmosféru, ve které bude vnímána takovým způsobem, jak se sama identifikuje.

²⁷ Jackson, R. 2007. *An analysis of EU counterterrorism discourse post-September 11*. *Cambridge Review Of International Affairs*, 2/20, s. 240

1.2 Evropská bezpečnostní strategie (2003)

Nejvýznamnějším strategickým bezpečnostním dokumentem, který Evropská unie vyprodukovala v bezprostřední návaznosti na nové bezpečnostní hrozby po 11. září 2001, je Evropská bezpečnostní strategie odsouhlasená Evropskou radou 12. 12. 2003, nazvaná Bezpečná Evropa v lepším světě.

V první části, definující unijní pohled na bezpečnostní prostředí, ve kterém se EU nachází, nalezneme mimo jiné zmínku o dvou ohrožených oblastech, lidských právech, jež jsou ohrožena regionálními konflikty, a právním státě, jehož funkční struktury jsou podryvány mezinárodním organizovaným zločinem.

Terorismu se v této bezpečnostní strategii dostalo (nikoli překvapivě) prominentního místa mezi hlavními hrozbami evropské bezpečnosti, když je mezi nimi zařazen na první místo. Můžeme číst, že: *„Terorismus ohrožuje životy, nese s sebou vysoké náklady a jeho cílem je podlomit otevřenost a toleranci našich společností; představuje stále větší strategickou hrozbu pro celou Evropu. (...) Nejnovější vlna terorismu, která zasáhla celý svět, je spojena s násilným náboženským extremismem a její příčiny jsou komplexní. Patří k nim tlaky související s modernizací, kulturními, společenskými a politickými krizemi a odcizení mladých lidí žijících v cizích společnostech. Tento jev je součástí i naší vlastní společnosti.“* Samotná stať věnovaná terorismu ovšem neobsahuje zmínku o ochraně lidských práv v boji proti němu; způsobům, jak nejvýznamnějším hrozbám evropské bezpečnosti čelit, je věnována následující část Bezpečnostní strategie.

Jakkoli je tato Bezpečnostní strategie postavena na koncepci komplexnosti bezpečnostních hrozeb, pokusím se z ní extrapolovat ty nástroje, které se dotýkají boje proti terorismu. Hned úvodní zmínka o terorismu, znějící: *„V reakci na 11. září přijala (EU – pozn. aut.) opatření, mezi něž patří přijetí evropského zatýkacího rozkazu, kroky k potlačení financování terorismu a dohoda se Spojenými státy americkými o vzájemné právní pomoci. Evropská unie v této oblasti i nadále rozvíjí spolupráci a zdokonaluje svou ochranu.“*, upozorňuje na dva významné právní nástroje, kterým se budu věnovat v následujících částech této práce. Obě tato opatření ovšem znamenají snížení standardu ochrany lidských práv z důvodu posílení bezpečnosti. Jak problematické je zejména

vytvoření sankčních režimů k potlačení financování terorismu tak, aby případné zásahy do individuálních práv byly proporcionální k zamýšlenému cíli a současně dodržovaly minimální standardy vyžadované při činnosti státu v evropském kontextu, bude předmětem zkoumání části třetí.

V části zaměřené na problematiku vize mezinárodního řádu založeného na účinném multilateralismu se následně EU hlásí k hodnotám mezinárodního práva, když zdůrazňuje své závazky, a deklaruje: *„Jedním z našich cílů je rozvoj silnější mezinárodní společnosti, dobře fungujících mezinárodních institucí a mezinárodního řádu založeného na konkrétních pravidlech. Zavázali jsme se k dodržování a rozvoji mezinárodního práva. Základním rámcem pro mezinárodní vztahy je charta Organizace spojených národů. Za zachování celosvětového míru a bezpečnosti nese primární odpovědnost Rada bezpečnosti OSN. Posílení Organizace spojených národů a její vybavení prostředky nezbytnými k plnění jejich povinností a k účinnému jednání je pro Evropu hlavním úkolem. Chceme, aby mezinárodní organizace, režimy a smlouvy účinně reagovaly na hrozby pro celosvětový mír a bezpečnost, a proto musíme být připraveni jednat, pokud dojde k porušení jejich pravidel.“*

Tato poněkud delší citace nebyla přejata bezúčelně, ilustruje totiž dva zajímavé fenomény. Prvním z nich je nevyřčené východisko, že silnější mezinárodní právní instrumenty při OSN budou (bez dalšího) zajišťovat vyšší standard ochrany lidských práv. Evropská unie obecně totiž tenduje k pojímání procesu internacionalizace práva jako k procesu inherentně zvyšujícímu kvalitu práva.²⁸ EU bývá tedy považována za mimořádně otevřenou k rozvoji mezinárodního práva. Je možno tvrdit, že v tomto postoji se do značné míry odrážejí vlastní unijní zkušenosti s posilováním právních instrumentů na vyšší než národní úrovni. Toto tvrzení můžeme podepřít i tím, že se v podpoře mezinárodních institucí EU odvolává na étos vlastního institucionálního vývoje, když deklaruje, že: *„Naše vlastní evropská zkušenost dokazuje, že bezpečnost lze zvýšit skrze budování důvěry a režimy kontroly zbrojení. Tyto nástroje mohou také významným*

²⁸ Např. Klabbers identifikuje silný narativ, dle něž se EU identifikuje jako dítě mezinárodního práva, což vytváří silné tlaky na všestrannou podporu „svého rodiče“ bez ohledu na situaci. viz Klabbers, J. 2011. *Völkerrechtsfreundlich? International law and the Union legal order*. in: Koutrakos, P. (ed.). 2011. *European Foreign Policy : Legal and Political Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. s. 95

způsobem přispět k bezpečnosti a stabilitě jak v našem sousedství, tak i dále za hranicemi.“ Druhým je role, již si Unie v této oblasti vyhrazuje, a kterou můžeme chápat jako podpůrnou vůči OSN. EU tak jednoznačně uznává primát OSN při organizaci pravidel mezinárodního práva.

Odras tohoto internacionálního optimismu můžeme nalézt i v další části. Roli hodnot právního státu a právních instrumentů boje proti terorismu totiž dále Strategie deklaruje v odstavci, dle kterého je podmínkou mezinárodního pořádku založeného na pravidlech, *„aby se právo odvíjelo od vývoje situace v oblastech, jako je například šíření zbraní, terorismus a globální oteplování.*“ EU pak vyjadřuje svůj *„zájem na dalším rozvoji stávajících institucí, například Světové obchodní organizace, i na podpoře institucí nových, jako je Mezinárodní trestní soud.*“

Konečně, explicitní zmínka o lidských právech se nachází v tvrzení, dle něhož: *„Kvalita mezinárodního společenství se odvíjí od kvality vlád, které ho tvoří. Nejlepší ochranou naší bezpečnosti je svět sestávající z odpovědně spravovaných demokratických států. Nejvhodnějším způsobem posílení mezinárodního řádu je šíření řádné správy věcí veřejných, podpora sociálních a politických reforem, boj proti korupci a zneužívání pravomocí, zavádění zásad právního státu a ochrana lidských práv.*“ Tato formulace se zdá být taktéž vzhledem k výše uvedenému symptomatická. Lidská práva totiž mají, dle slov Strategie, sloužit jako prostředek k posílení mezinárodního řádu, nikoli naopak.

Závěrečná část této kapitoly bude věnována analýze závěrečné části Strategie. V ní totiž EU prezentuje svou charakteristiku jako aktéra mezinárodní bezpečnosti. EU se přitom popisuje pomocí tří adjektiv: aktivnější, akceschopnější a soudržnější. Svou aktivitu v části *aktivnější* však popisuje mj. slovy: *„Evropská unie by měla poskytovat podporu Organizaci spojených národů v jejím boji proti hrozbám celosvětovému míru a bezpečnosti.*“ EU se v této strategii identifikuje zejména jako aktér otevřený vůči multilateralitě a podporující OSN.

1.3 Strategie EU pro boj proti terorismu (2005)

Čestné místo unijnímu postoji k ochraně lidských práv v boji proti terorismu poskytuje další zkoumaný dokument, Strategie EU pro boj proti terorismu schválená Evropskou radou 1. prosince 2005, samotný podtitul Strategie totiž zní: „*Celosvětově bojovat proti terorismu a současně dodržovat lidská práva, učinit Evropu bezpečnější, umožnit jejím občanům žít v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.*“. Toto čestné místo je možno interpretovat jako deklarace EU, která se zavazuje považovat ochranu lidských práv v boji proti terorismu za svou prioritu.

Strategie EU pro boj proti terorismu se dělí do čtyř částí reprezentujících čtyři oblasti boje proti terorismu: oblast prevence (nazvanou předcházet), oblast ochrany (chránit), oblast perzekuce (pronásledovat) a konečně oblast následné akce (reakce). Oblast ochrany lidských práv se nejdříve objevuje v oblasti preventivní, jakožto nástroj, s jehož pomocí může Evropská unie zhoršovat podmínky pro vznik a rozvoj terorismu ve světě, kdy: „*za účelem potírání těchto podmínek mimo Unii musíme ještě důrazněji prosazovat řádnou správu věcí veřejných, lidská práva, demokracii, jakož i vzdělávání a hospodářskou prosperitu, a zapojovat se do řešení konfliktů.*“.

Pro účely této práce je ovšem důležitější oblast perzekuce terorismu. Hned první odstavec části s názvem Pronásledovat se věnuje oblasti ochrany lidských práv v boji proti terorismu, když stanovuje, že: „*naším cílem je ztěžovat plánování teroristů, narušovat jejich sítě a činnost osob provádějících nábor k terorismu, zastavit financování teroristů a jejich přístup k útočnému materiálu a postavit je před soud za současného dodržování lidských práv a mezinárodního práva.*“.

Strategie identifikuje jako klíčovou rovněž problematiku financování terorismu, přičemž stanovuje, že: „*Vytvářet prostředí nepříznivé pro teroristickou činnost znamená také vypořádat se s financováním teroristů. (...) Musíme (...) zajistit, aby finanční vyšetřování bylo nedílnou součástí všech vyšetřování terorismu.*“. Stojí za povšimnutí, že v takto citlivé oblasti se Strategie zvláště nezmiňuje o jejích lidskoprávních dopadech (jež

budou tématem části třetí této práce), které v době přijetí strategie hýbaly evropskou protiteroristickou politikou.²⁹

Tón vztahu EU k OSN se příliš od Evropské bezpečnostní strategie (2003) neliší. EU se zavazuje, že: *„bude pracovat na posílení mezinárodního konsensu prostřednictvím Organizace spojených národů a dalších mezinárodních subjektů a prostřednictvím dialogu a dohod (obsahujících ustanovení o boji proti terorismu) s klíčovými partnery...“*.

²⁹ viz kapitola 3.5, pojednávající o případu Kadi

1.4 Stockholmský program (2009)

Nejsilnější a nejjasněji formulovaný závazek EU k ochraně lidských práv v boji proti terorismu nalezneme v takzvaném Stockholmském programu, s podtitulem *otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je*, plánu, který komplexním způsobem stanoví priority EU v oblasti práva, svobody a bezpečnosti v období 2010 – 2014. Stockholmský program byl připraven švédským předsednictvím v druhé polovině roku 2009 a následně byl schválen Evropskou radou na jejím zasedání 2. prosince 2009. Stockholmský program je do značné míry zaměřen na rozvoj prostoru svobody, bezpečnosti a práva, tedy bývalého třetího pilíře Evropské unie, jenž se spolu se vstupem Lisabonské smlouvy v účinnost (1. prosince 2009) stal součástí unijních pravomocí a politik.

Již v preambuli Unie stanoví, že: *„pojem "evropské občanství" musí nabýt hmatatelné a reálné podoby. Prostor svobody, bezpečnosti a práva musí být především jednotným prostorem, v němž se uplatňuje ochrana základních práv a svobod. (...) Základními hodnotami jsou úcta k lidské bytosti, lidské důstojnosti a dalším právům zakotveným v Listině základních práv Evropské unie a v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod.“*³⁰. Druhá kapitola s podtitulem *Evropa práv* dále uvádí, že *„Unie je založena na společných hodnotách a respektování základních práv.“*. Jako jedny z jejích základních kořenů následně identifikuje judikaturu Soudního dvora EU.

Část programu věnovaná problematice terorismu je nebývale ostře formulovaná, když uvádí, že: *„Evropská rada se domnívá, že hrozba ze strany teroristů je i nadále značná a neustále se vyvíjí v reakci na pokusy mezinárodního společenství o její potírání i na nové příležitosti, které se teroristům naskýtají. Nesmíme oslabit naši bdělost vůči těmto zavrženíhodným zločincům.“*. Přitom ale: *„Dodržování právního státu, základních práv a svobod je jednou ze základních zásad celkové protiteroristické činnosti Unie. Opatření v boji proti terorismu musí být prováděna v rámci plného dodržování základních práv a svobod, aby nemohly být nijak napadnuty.“*

³⁰ O pojmu evropské občanství i vztahu těchto dokumentů, budu stručně pojednávat v části druhé.

Závěrečná sedmá kapitola programu je věnována roli Evropy v globalizovaném světě. Evropská rada přitom „*zdůrazňuje význam vnějšího rozměru politiky Unie, pokud jde o prostor svobody, bezpečnosti a práva, a zdůrazňuje nutnost výraznějšího začlenění těchto politik do všeobecných politik Unie.*“. Dále pak deklaruje, že: „*vnitřní a vnější bezpečnost jsou neoddělitelné*“.

Pro vnější rozměr svobody, bezpečnosti a práva pak program mj. stanovuje, že „*Unie a členské státy budou aktivně rozvíjet a prosazovat evropské a mezinárodní normy*“ a „*Unie bude ve svých vnějších vztazích postupovat proaktivně*“. Zde EU jednoznačně deklaruje svůj aktérský přístup k vytváření a prosazování norem mezinárodního práva. Chce toho dosáhnout i pomocí nových, „*lisabonských*“ institucí, když stanovuje, že: „*Vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, která je zároveň místopředsedkyní Komise, Evropská služba pro vnější činnost a Komise zajistí lepší soudržnost mezi tradičními nástroji vnější politiky a nástroji vnitřní politiky s významným vnějším rozměrem, jako je svoboda, bezpečnost a právo.*“. EU bude využívat svou nově nabytou právní subjektivitu k důraznějšímu prosazování svých postojů v mezinárodních organizacích díky možnosti přímého jednání.

Důležitost, kterou EU přikládá dialogu s OSN, potom můžeme nalézt v samotném závěru programu, kde: „*Evropská rada znovu opakuje svou oddanost účinnému multilateralismu doplňujícímu dvoustranná a regionální partnerství se třetími zeměmi a regiony.*“ a „*Evropská unie i nadále považuje Organizaci spojených národů za nejdůležitější mezinárodní organizaci.*“

1.5 Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie (2010)

Posledním ze strategických bezpečnostních dokumentů EU je Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie, podtitulem „Směrem k evropskému modelu bezpečnosti“ přijatá na zasedání Evropské rady ve dnech 25. – 26. března 2010. Strategie vnitřní bezpečnosti EU byla sepsána jako komplementární dokument k Bezpečnostní strategii EU, o níž pojednává kapitola 1.2.

Strategie vnitřní bezpečnosti Unie je zaměřena nikoli na vnější rozměr aktérství Unie v oblasti mezinárodní bezpečnosti, nýbrž na rozměr vnitřní. Vzhledem k neoddělitelnosti vnějších a vnitřních hrozeb v globalizované společnosti se ovšem nedá v rámci identifikace bezpečnostního prostředí EU mluvit o zásadních rozdílech od předcházejících dokumentů. Strategie uznává, že: *„Koncepce vnitřní bezpečnosti nemůže postrádat vnější rozměr, neboť vnitřní bezpečnost stále více závisí na vnější bezpečnosti.“* Strategie již reaguje na fakt, že spolu s Lisabonskou smlouvou nabyla EU právní subjektivity a volá po aktivnějším přístupu k ostatním aktérům mezinárodní bezpečnosti založeném na přímém jednání s nimi.

Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie zařazuje v pomyslné hierarchii hrozbu terorismu opět na první místo. V části Strategie věnované jednotlivě konkrétním formám hrozeb evropské bezpečnosti je terorismu opět věnován první odstavec. Jak vidno, i 5 let po posledním velkém teroristickém útoku na evropské půdě si terorismus drží pozici nejpalčivějšího problému evropské bezpečnosti.

Strategie dále volá zejména po zintenzivňování přístupů boje proti terorismu spočívajících v preventivních opatřeních. Tato preventivní opatření jsou dále konkretizována se zvláštním důrazem na možnosti kontroly finančních toků a případného zmražení finančních prostředků v případě podezření, že jsou používány k podpoře teroristických aktivit. To ovšem nutně znamená silnější zásahy do lidských práv a svobod kvůli zajištění bezpečnosti.

To se odráží i v závěru Strategie, kde EU formuluje zásady postupů při implementaci bezpečnostních politik, když nejdříve deklaruje, že: *„Lidé v Evropě očekávají, že budou žít v bezpečném prostředí a využívat svých svobod: bezpečnost sama o sobě patří mezi základní práva.“* Tato formulace značí, že dle mínění jejich autorů

nemůžeme na problematiku boje proti bezpečnostním hrozbám pohlížet prismatem střetu bezpečnosti a lidských práv, nýbrž je nutno jej vnímat pohledem proporcionality lidského práva na bezpečnost a ostatních lidských práv. Tento přístup je však vzápětí modifikován klasickou formulací, že: *„Strategie EU v oblasti vnitřní bezpečnosti je inspirována hodnotami a zásadami stanovenými ve Smlouvách a uvedenými v Listině základních práv. Politiky v oblasti svobody, bezpečnosti a práva, které se vzájemně posilují a současně dodržují základní práva, zásady mezinárodní ochrany, právního státu a právo na soukromí.“* O nějakém zásadním převratu v pojetí ochrany lidských práv v EU nemůže být řeč.

Spíše naopak, již v preambuli Strategie formuluje koncept takzvaného evropského modelu bezpečnosti, který je postaven na *„zásadách a hodnotách Unie, dodržování lidských práv a základních svobod, zásad právního státu, demokracie, dialogu, tolerance, transparentnosti a solidarity.“* Strategie přitom zdůrazňuje plnou příslušnost Soudního dvora v oblasti bezpečnosti.

1.6 Dílčí závěr

V kapitole první jsem analyzoval čtyři klíčové strategické dokumenty Evropské unie týkající se role Evropské unie jako bezpečnostního aktéra, vydané v rozmezí sedmi let a představující prezentaci postupů, cílů a hodnot Unie v boji proti jedné z nejvýznamnějších hrozeb, které musí v současnosti čelit nejen EU, ale celé mezinárodní společnosti - terorismu.

Jak vyplývá z výše popsaného, základní bezpečnostní manifest Evropské unie, Bezpečnostní strategie EU z roku 2003, pokládá terorismus za jednu z nejvýznamnějších hrozeb evropské bezpečnosti. Nesmíme ovšem zapomínat na to, že Bezpečnostní strategie byla přijata již v roce 2003, poměrně brzy po 11. září 2001, tedy v době, kdy problematika ochrany lidských práv v boji proti terorismu nehrála v rámci problematiky boje proti terorismu tak podstatnou roli, jako v letech následujících spojených zejména s mediálním zájmem o problémy týrání vězňů v amerických věznicích v Iráku a odhalením sítě amerických tajných věznic, který kulminoval v roce 2006.

Jak v případě Strategie EU pro boj proti terorismu, tak Stockholmského programu, je problematika ochrany lidských práv v boji proti terorismu jednoznačně v centru pozornosti orgánů EU. Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie poté koncepci ochrany lidských práv v rámci boje proti terorismu rozšiřuje, když zdůrazňuje existenci základního lidského práva na bezpečnost a zdůrazňuje také rizika, která plynou z vysokého evropského standardu lidských práv. Na druhé straně v ní nebyl opomenut zájem na ochraně lidských práv v boji proti terorismu obecně.

Tato část výzkumu byla věnována detailnímu zkoumání toho, zda hraje ochrana lidských práv v boji proti terorismu nebo důraz na vysoké právní standardy takové ochrany v Evropské unii významnou roli v komunikaci Evropské unie jako aktéra mezinárodní bezpečnosti. Jak bylo zdůrazněno v částech věnovaných jednotlivým strategickým dokumentům, terorismus je Evropskou unií vnímán jako prioritní hrozba evropské bezpečnosti. Přestože se téma ochrany lidských práv, respektive posilování daných právních nástrojů ve zkoumaných dokumentech objevuje v různém rozsahu, je z kontextu zkoumaných proklamací, jejich dikce i umístění v čelných místech předmětných strategických dokumentů nepochybné, že ochrana lidských práv v boji proti

terorismu je EU jasně prezentována jako závazek a jeden ze základních rysů evropského přístupu k boji proti terorismu. Na výzkumnou otázku, jež je předmětem této části, tedy jakou roli hraje ochrana lidských práv v kontextu mezinárodní bezpečnosti, se zvláštním ohledem na boj proti terorismu, v komunikaci Evropské unie jako aktéra mezinárodní bezpečnosti, musíme odpovědět, že zcela klíčovou.

Bylo by ovšem spíše překvapením, kdyby tomu tak nebylo. Jistě zajímavější bude zaměřit se na případný vývoj ve sledovaných oblastech. V případě hrozby terorismu mluví zkoumané strategické dokumenty v podstatě shodným jazykem. Identifikují terorismus jako klíčovou bezpečnostní hrozbu, již v současnosti čelí nejen Evropská unie, respektive její členské státy, ale i mezinárodní společenství. Strategie vnitřní bezpečnosti EU (2010) potom zdůrazňuje nutnost reagovat na změny, jimiž prošla strategie a taktika teroristů v posledních letech, a deklaruje proto vůli po zintenzivnění preventivních opatření. Mohlo by se tedy zdát, že se odklání od nastoleného směru deklarací ochrany lidských práv. Pravdou ovšem je, že ochrana lidských práv je všemi zkoumanými strategickými dokumenty považována za základ všech politik EU týkajících se zajišťování mezinárodní bezpečnosti. Lidskoprávní tematika se prolíná do všech oblastí zkoumaných politik.

Největší vývoj ze sledovaných fenoménů ovšem nacházíme u role Evropské unie jako aktéra v oblasti práva a ochrany lidských práv na mezinárodním poli. V dokumentu prvním, Evropské bezpečnostní strategii (2003), je zřejmá snaha EU podporovat mezinárodní organizace, zejména OSN. V Evropské bezpečnostní strategii je podpora OSN vyjádřena bez ohledu na to, zda ve skutečnosti vede k ochraně lidských práv komplementární s právem EU v boji s terorismem, byla-li by tato strategie koncipována jako komunikace jen vůči OSN, mohli bychom ji charakterizovat jako *bianco* šek.

Domnívám se, že cílem takových formulací mohlo být vymezení se vůči Spojeným státům, které v této době prosazovaly silnou unilaterální politiku s ohledem na omezenou mezinárodní podporu invaze do Iráku a *régime change policy* prezidenta Bushe obecně, jež se časově shoduje s dobou přijetí Strategie. To ovšem nic nemění na tom, že svou aktérskou roli EU ve Strategii upozadňuje.

Značný pokrok v sebeidentifikaci Unie jako aktéra mezinárodní bezpečnosti v oblasti práva a ochrany lidských práv vyplývá z v komparativní analýzy Evropské bezpečnostní strategie (2003) a Stockholmského programu (2009). V něm EU naopak činí četné odkazy na svou aktérskou úlohu, nové instituce, prostřednictvím nichž může Unie svou představu o mezinárodních právních režimech ochrany bezpečnosti prosazovat.

Závěrem tedy lze konstatovat, že důraz, který ve své komunikaci klade Evropská unie na ochranu lidských práv v kontextu mezinárodní bezpečnosti, je značný. Evropská unie rozhodně nesdílí přesvědčení, že by boj proti terorismu měl být veden pomocí spíše válečných, nikoli kriminálních metod, jak je tomu v některých ohledech u jiných aktérů mezinárodní bezpečnosti.³¹ V rámci debaty, zda by v boji proti terorismu nemělo dojít k významnému snížení standardu ochrany práv teroristů, a to dokonce pod úroveň ženevských konvencí, jak se tomu děje v případě Spojených států³², se Evropa viditelně staví bezvýjimečně za principy právního státu.

Co se týče aktérství Unie v ochraně lidských práv při zajišťování mezinárodní bezpečnosti, můžeme v sebeidentifikaci Evropské unie nalézt znatelný posun. V průběhu času se totiž EU ve svých strategických dokumentech profiluje jako relevantní aktér v této oblasti. To se nejvíce odráží v posledním dokumentu, Strategii vnitřní bezpečnosti EU, v níž se EU zavazuje i v jednání s ostatními aktéry klást důraz na *evropský model bezpečnosti*, postavený na vysokém standardu ochrany lidských práv, vycházejícím z hodnot této ochrany a projevujícím se jejím institucionálním zabezpečením. Na to se zaměřím v následující části, části druhé.

³¹ Crelinstein, R., Özkut, I. 2000. *Counterterrorism Policy in Fortress Europe: Implications for Human Rights*. in: Reinares, F. (ed.) *European Democracies Against Terrorism : Governmental policies and intergovernmental cooperation*. Aldershot: Ashgate.

³² srov. Corn, G. 2009. *What Law Applies to the War on Terror?* in: Lewis, M., Corn, G. 2009. *The war on terror and the laws of war: a military perspective*. New York: Oxford University Press. s. 3n

2 Institucionální kontext ochrany lidských práv v Evropské unii při udržování mezinárodní bezpečnosti

2.1 Dílčí úvod

V úvodu této práce jsem uvedl, že cílem této kapitoly bude stručným způsobem analyzovat, jaké je institucionální zabezpečení Evropské unie k ochraně lidských práv v kontextu udržování mezinárodní bezpečnosti.

Práce vychází z teoretického rámce nového institucionalismu. Pojmem nový institucionalismus, nebo též neoinstitucionalismus, je označován souhrn přístupů, které se vyvíjejí přibližně od konce 80. let v reakci na europeizační teorie intergovernmentální, které za hybnou sílu integračních tendencí považují členské státy. Nový institucionalismus naproti tomu, jak již název napovídá, vychází z konceptu ústřední role institucí. Navazuje tak na „starý“ institucionalismus, nauku o institucích v době před behaviorální revolucí padesátých let, instituce ovšem pojímá podstatně širěji a v širším kontextu.³³

Podle toho, jakým způsobem k institucím přistupují, rozdělujeme celý teoretický proud nového institucionalismu na několik větví, jejichž východiska se do značné míry překrývají, nejvýznamnějšími z nich jsou institucionalismus racionalistický, historický a sociologický. Jako institucionalismus racionalistický označujeme směr prosazující myšlenku, že instituce vůči svým aktérům fungují v poměru správce – agent. Agenti (akéři) vytváří a udržují instituce, neboť samostatně by nemohli dospět stejně efektivně k zamýšleným cílům. Správce (instituce) si dále buduje autonomní mocenské postavení. Agenti a správce tak žijí v určité mocensko–politické symbióze, jejich vztahem je vzájemná kontrola a vyvažování.

Institucionalismus historický se zaměřuje na vývoj institucí a tvrdí, že jednání aktérů i institucí je determinováno jejich vznikem a vývojem (mluvíme o takzvané path-dependence), zejména pak idejemi, na nichž byli vystavěni. Historický institucionalismus upozadňuje roli interakce mezi aktéry a institucemi, dává přednost vysvětlení, že aktéři i instituce žijí svým vlastním životem a jejich zdánlivé vzájemné

³³ Kratochvíl, P. 2008. *Teorie evropské integrace*. Vyd. 1. Praha: Portál. s. 131

ovlivňování je spíše výsledkem jejich shodných ideologických základů, s pomocí nichž reagují na vnější jevy.

Konečně instiucionalismus sociologický se zaměřuje zejména na rozšiřování konceptu instituce až na úroveň libovolného symbolického systému. Instituce dle tohoto přístupu vůbec nemají vlastní ratio, spíše vytvářejí prostředí, které utváří a vymezuje možnosti jednání aktérů.³⁴

Přístupem z pohledu této práce relevantním je takzvaný institucionální normativní. Normativní institucionální, považovaný také za klasický, původní nový institucionální, předpokládá, že instituce, vytváří určité vlastní normativní, hodnotové rámce, které upravují vnímání jejich (členských) aktérů na to, co je vhodné.

Tito aktéři následně používají takzvanou *logiku vhodnosti* k rozhodnutím o svém dalším jednání. Stručně řečeno, instituce posouvá u aktérů vnímání toho, jaké jednání je považováno za vhodné a tím ovlivňuje jejich následné akce. Tito aktéři pak mohou například posilovat pravomoci této instituce i na úkor vlastní moci, neboť takové posílení se jim bude zdát vhodné. Instituce tedy vytváří v aktérech přesvědčení, že v určité situaci by bylo vhodné, aby se chovali určitým způsobem, i přesto, že takové jednání by mohlo být proti jejich racionálním mocenským zájmům.

V první kapitole této části práce se zaměřím na roli lidských práv při založení Evropských společenství a následně budu analyzovat roli Soudního dvora při posilování role Evropské unie jako aktéra ochrany lidských práv. V kapitole druhé se pokusím prozkoumat, jakým způsobem se vývoj příslušné judikatury odrazil v primárním právu EU, tedy jakým způsobem na aktivity Soudního dvora reagovaly členské státy. V kapitole třetí se pak zaměřím na trendy ve vývoji institucionálního zabezpečení vnějších vztahů EU a boje EU proti terorismu. V dílčím závěru nakonec shrnu zjištěné poznatky a pokusím se vysvětlit popsané jevy.

³⁴ Kratochvíl, P. 2008. Teorie evropské integrace. Vyd. 1. Praha: Portál. s. 137 - 142

2.2 Kořeny unijní ochrany lidských práv a role Soudního dvora

Étos Evropské unie jako záruky ochrany lidských práv je mimořádně silný. První fakt, který si ovšem musíme uvědomit předtím, než začneme zkoumat roli Evropské unie v zahraničněpolitických a lidskoprávních otázkách, je to, že Evropská unie stojí na základech ekonomické spolupráce.

Primárně ekonomická, nikoli politická integrace každopádně stála u zrodu unijních institucí, jak je dnes známe. V roce 1952 je založeno Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO), v roce 1957 Euratom (Evropské společenství pro atomovou energii) a v roce 1958 potom organizace pro evropskou integraci nejvýznamnější, Evropské hospodářské společenství (EHS). Zakládající státy si bezpochyby uvědomovaly politickou dimenzi ekonomické integrace. Článek 12 Smlouvy o založení EHS stanoví, že vytvořením společného trhu by měl být podpořen: *„udržitelný a vyrovnaný růst, větší stabilita, rychlé zvyšování životní úrovně a také těsnější vztahy mezi státy, které společenství vytvářejí.“*

Výslovné zmínky o lidských právech v zakládajících smlouvách Evropských společenství nenalezneme, a to ani v preambulích, vyjadřujících hodnotová východiska smluv. Je třeba si přitom uvědomit, že signatáři těchto smluv přitom již v prosinci 1948 schválili Všeobecnou deklaraci lidských práv a v listopadu 1950 Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod zakládající Radu Evropy.³⁵ Zakládající dokumenty Evropských společenství tedy vůči těmto bezprostředně předcházejícím dokumentům vystupují ostře kontrastně. Lze se tudíž domnívat, že zakládající státy projekt evropské integrace zakládaly s úmyslem ochranu lidských práv plně ponechat na úrovni členských zemí.

Mezi „základními“ institucemi Evropské unie hraje z pohledu ochrany lidských práv roli hlavního aktéra přenosu kompetencí na evropskou úroveň jednoznačně Soudní dvůr EU. V kontrastu k intergovernmentálním přístupům k evropské integraci, které za

³⁵ Rada Evropy představuje evropský systém ochrany lidských práv. Ten je založen na Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě roku 1950. Soudním orgánem dohledu nad jejím dodržováním je Evropský soud pro lidská práva sídlící ve Štrasburku. Jeho mezivládní podstata ovšem spočívá v tom, že nemůže meritorně rozhodovat předložené případy, nýbrž konstatuje pouze porušení Úmluvy v konkrétních případech a poškozeným subjektům přiznává odškodnění za utrpěnou újmu. V tom se liší od Soudního dvora, který nejenže má možnost rozhodovat spory meritorně, ale vytvořil i další nástroje, například předběžnou otázku, kterými upevňuje svou pozici v unijní soudní soustavě.

klíčové aktéry integrace považují členské státy, je možno říci, že právě Soudní dvůr se stal hlavním aktérem evropské integrace v oblasti lidských práv. Členské státy tyto snahy přitom podporovaly.³⁶ Soudní dvůr si v průběhu šedesátých a sedmdesátých let vytvořil soubor doktrín, jež znamenaly značný posun v jeho pravomocích, a jež se zároveň přímo dotýkaly ochrany lidských práv.

Soudní dvůr EU³⁷ je vrcholným orgánem bdícím nad dodržováním práva uvnitř Evropské unie. Má nezastupitelnou roli při výkladu a provádění zakládajících smluv³⁸, neboť je nejvyšším orgánem soudního přezkumu v otázkách práva EU.

Soudní dvůr byl vytvořen v rámci Evropského společenství uhlí a oceli, ale záhy se jeho působnost rozšířila na celé Společenství, respektive Unii. Při soudu funguje osm takzvaných generálních advokátů, kteří pro soud provádějí analýzy složitých právních rozhodnutí a de facto tak zpravidla předjímají rozhodnutí Soudního dvora.³⁹

Vedle dvora funguje Tribunál⁴⁰, který rozhoduje některé jednodušší, nebo naopak administrativně náročnější spory v první instanci.⁴¹ Soudní dvůr v těchto sporech má roli kasačního⁴² soudu. Specializovaným orgánem Soudního dvora je Soud pro veřejnou službu, který rozhoduje pracovní spory mezi Unií a jejími zaměstnanci.

Soudní dvůr na začátku 60. let rozvinul⁴³ doktrínu přímého účinku⁴⁴ a přednosti⁴⁵ komunitárního práva, které způsobily unikátnost Evropských společenství vůči běžným

³⁶ Garret, G., Kelemen, D. R., Schulz, H. 1998. *The European Court of Justice, National Governments, and Legal Instigation in the European Union*. International Organisation, 52/1, zima 1998, s. 149-176, s. 150

³⁷ Do přijetí lisabonské smlouvy nesla tato instituce název Evropský soudní dvůr.

³⁸ viz článek 19 Smlouvy o EU

³⁹ Léger, P. 2004. *Law In The European Union: The Role Of The Advocate General*. Journal Of Legislative Studies 1/10. s. 1-8. s. 6

⁴⁰ před Lisabonskou smlouvou nazývaný Soud prvního stupně

⁴¹ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. 2006. *Evropské právo*. 3. vyd. Praha: Beck. s. 170

⁴² Kasace je forma odvolání, při níž vyšší instance přezkoumává případ co do právního posouzení, nikoli skutkových otázek.

⁴³ rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, věc 26/62, a rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 1964, Flaminio Costa v. ENEL, věc 6/64

⁴⁴ Evropské právo má přímé účiny vůči fyzickým a právnickým osobám, nejen pro členské státy, jak je tomu v běžném právu mezinárodním.

⁴⁵ Evropské právo má přednost před právem vnitrostátním.

mezinárodním organizacím založeným na mezivládním principu. Lze tedy říci, že judikatura Soudního dvora stvořila jeden ze základních kamenů supranacionality EU⁴⁶.

Pokud pomineme pro tuto práci nevýznamnou výjimku ochrany rovnosti pohlaví v zaměstnaneckých sporech⁴⁷, první zmínku o tom, že Soudní dvůr je oprávněn svou judikaturou chránit také lidská práva, je rozsudek ve věci Stauder 29/69⁴⁸. V něm Soudní dvůr prohlásil, že chrání základní práva zakotvená v zásadách práva společenství.⁴⁹

Zanedlouho následoval rozsudek ve věci Internationale Handelsgesellschaft 11/70⁵⁰, v němž Soud konstatoval, že respektování základních práv tvoří nedílnou součást obecných právních zásad jím chráněných, a že ochrana takových práv, jakkoli je inspirována ústavními tradicemi společnými členskými státy, musí být zajištěna v rámci struktury a cílů Společenství.⁵¹ V případě Nold 4/73⁵² soud rozšířil škálu pramenů, z nichž může ve svých rozhodnutích čerpat, když konstatoval, že pramenem práva ochrany lidských práv společenství jsou také ústavní tradice společné členským zemím. Tato judikatura, rozvíjená a utvrzovaná v následujících letech, položila základ soudní ochrany lidských práv v Evropské unii.

Soudní dvůr tak rozšířil spektrum pramenů práva Společenství, a to bez jakéhokoli výslovného oprávnění od členských států. Soudní dvůr vytvořil tři skupiny nepsaných pramenů práva Společenství, ty, jež jsou společné vnitrostátním právním předpisům (ústavněprávní tradice), ty, jež jsou odvozeny z konkrétních právních předpisů členských států a pak specifické zásady Společenství (například solidarity mezi členskými státy).⁵³

⁴⁶ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. 2006. *Evropské právo*. 3. vyd. Praha: Beck. s. 169

⁴⁷ článek 119 Smlouvy o založení Evropských společenství

⁴⁸ rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1969, Erich Stauder v. město Ulm, věc 29/69

⁴⁹ bod 7 rozsudku

⁵⁰ rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970, Internationale Handelsgesellschaft GmbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, věc 11/70

⁵¹ rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970, Internationale Handelsgesellschaft GmbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, věc 11/70, bod 4

⁵² rozsudek Soudního dvora ze dne 14. května 1974, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities, věc 4/73

⁵³ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114533_cs.htm (navštíveno 20. července 2013)

Je dokonce možno tvrdit, že popsaná judikatura potvrzuje a ilustruje myšlenkový zlom, jenž nastává v celkovém pojmání ochrany lidských práv v tomto období: zaprvé, namísto pojetí lidských práv jako čehosi, co je třeba chránit proti nedemokratickým režimům, ochrana lidských práv dopadá mnohem více na subtilní problémy každodenního života v demokratických společnostech, zadruhé, oproti pojetí absolutní přednosti ochrany lidských práv před politikou státu nastává období hledání proporcionality ochrany a oprávněnosti zásahu do lidských práv a, zatřetí, nastává celková změna v pojetí toho, co je pramenem práva ochrany lidských práv – spíše než k čistě legalistickému (nebo pozitivistickému) hledisku při interpretaci práva se Soudní dvůr přiklání k racionalistickému přístupu stavícímu často na vágněji definovaných „obecně sdílených zásadách“, přičemž reálným důsledkem tohoto příklonu jsou rozhodnutí, která reflektují více hodnoty Soudního dvora než originalisticko-historické hledisko pohledu normotvůrce.⁵⁴

Tento teoretický spor mezi dvěma pohledy na to, co by mělo být výchozím bodem výkladu (zejména ústavního) práva, zda současné hodnoty, nebo záměry zákonodárce, v současné době hýbe například Nejvyšším soudem Spojených států, kde mají obdobnou sílu zastánci přístupů založených na vůli ústavodárce (konzervativní křídlo) a progresivního výkladu reflektujícího společenskou změnu (liberální křídlo). V rámci lidskoprávní judikatury na půdě Evropské unie se tento spor zdá být již od první poloviny 70. let rozhodnut ve prospěch proudu neoriginalistického.

Toto nové paradigma ovšem nemělo dopady pouze na pozici Soudního dvora, nýbrž i na ostatní instituce, zejména Komisi, která využívala rozsudky Soudního dvora jako základ pro novou legislativu sjednocující evropské právo v oblastech, v kterých Soudní dvůr judikoval.⁵⁵

Bylo by možno předpokládat, že členské státy takový postup budou vnímat s jistou nelibostí, protože takovéto přisvojování si větších pravomocí, než jaké bylo možno předpokládat při uzavírání zakládajících smluv, jednoznačně limituje jejich moc jako aktérů v oblasti lidských práv. Opak je ovšem pravdou. V reakci na výše

⁵⁴ Mattias Kumm. 2009. *Internationale Handelsgesellschaft, Nold and the New Human Rights Paradigm* dostupné z <http://www.law.harvard.edu/faculty/faculty-workshops/kumm.paper.ii.pdf> (navštíveno 12. července 2013)

⁵⁵ Stome Sweet, A. 2004. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press. s. 191

zmiňovanou judikaturu Soudního dvora týkající se rozšiřování pramenů evropského práva ochrany lidských práv přijaly Evropský parlament, Rada a Komise společnou deklaraci⁵⁶, ve které vyjádřily s postupem Soudního dvora souhlas a zdůraznily váhu, již přikládají ochraně lidských práv v rámci Společenství.

⁵⁶ Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission Concerning the Protection of Fundamental Rights and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (*Official Journal C 103*, 27/04/1977)

2.3 Reflexe judikatury primárním právem

Konstantní spokojenost s ochranou lidských práv Soudním dvorem dokládá i preambule Jednotného evropského aktu⁵⁷, v němž členské státy prezentují své odhodlání „společně podporovat demokracii zakládající se na základních právech přiznaných v ústavách a v zákonech členských států, v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod⁵⁸ a v Evropské sociální chartě, zejména na svobodě, rovnosti a sociální spravedlnosti“.⁵⁹ To odpovídá definici pramenů ochrany lidských práv Soudního dvora.

Přelomovým dokumentem se v tomto ohledu stala Smlouva o Evropské unii, takzvaná Maastrichtská smlouva.⁶⁰ Ta již obsahuje nejen odkaz na lidská práva v preambuli, ale také, ve svém článku F, stanoví, že: „Unie ctí základní lidská práva, která zajišťuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950, a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům jako všeobecné zásady práva Společenství.“. Tato formulace je opět v naprosté shodě s textem relevantních judikátů Soudního dvora.

Maastrichtská novelizace Smlouvy o založení ES také institucionálně zakotvila evropské občanství jako soubor nových základních práv obyvatel členských států. S ním je spojen vznik a rozvoj takzvaných volných pohybů.

Amsterodamská smlouva⁶¹ poté přináší několik významných posunů v otázce Evropské unie jako aktéra ochrany lidských práv. Prvním a ze symbolického hlediska zřejmě nejvýznamnějším z nich je ustavení nového článku F.1. Článek F.1 stanoví, že: „na návrh jedné třetiny členských států nebo Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu může Rada složená z hlav států nebo předsedů vlád jednomyslně rozhodnout, že došlo k závažnému a trvajícím porušení zásad uvedených v čl. F odst. 1 ze strany členského státu, poté co byla vláda tohoto členského státu vyzvána, aby se k této věci vyjádřila“. Tento článek sice nebyl nikdy využit,⁶² avšak důležitá je jeho deklaratorní síla. EU se v něm totiž identifikovala jako společenství států chránících lidská práva,

⁵⁷ Jednotný evropský akt, účinný od 1. července 1987, Úř. věst. L 169 ze dne 29. 6. 1987

⁵⁸ Úmluva je dle judikatury Soudního dvora součástí ústavních tradic členských států.

⁵⁹ tamtéž, preambule

⁶⁰ Smlouva o Evropské unii, účinná od 1. listopadu 1993, Úř. věst. C 191 ze dne 29. 7. 1992

⁶¹ Amsterodamská smlouva, účinná od 1. května 1999, Úř. věst. C 340 ze dne 10. 11. 1997

⁶² V roce 2000 se o jeho využití uvažovalo vůči Rakousku v souvislosti se vstupem krajně konzervativní a nacionálně populistické strany Svobodných do vlády.

čímž de facto definitivně institucionalizovala konstrukci Soudního dvora z případů Stauder 29/69 a věci Internationale Handelsgesellschaft 11/70. Článek F.1 předchází novelizovaný článek F, který nově stanoví, že „Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům.“ .

Dalším posunem Amsterodamské smlouvy je nová pravomoc Rady zakotvená v článku F, která stanovuje, že Rada může přijímat opatření v boji proti diskriminaci. Zmínky o lidských právech se poté objevují i v ostatních hmotněprávních ustanoveních smluv. V neposlední řadě potom Amsterodamská smlouva zahrnuje do komunitární pravomoci takzvaného prvního pilíře problematiku volného pohybu osob a ochranu vnějších hranic, vízovou a azylovou politiku.

Po smlouvě z Nice⁶³, která nepřinesla z pohledu ochrany lidských práv žádné výraznější kvalitativní změny, následuje v rámci primárního práva již jen jeden dokument - Lisabonská smlouva⁶⁴. Lisabonská smlouva přinesla v oblasti zajištění unijní ochrany lidských práv v oblasti mezinárodní bezpečnosti zásadní změny, a to jak na úrovni hmotněprávní, tak institucionální.

Zřejmě nejvýznamnější změnou z pohledu ochrany lidských práv je článek 6 odst. 1 Smlouvy, jenž přiznává Listině základních práv Evropské unie⁶⁵ stejnou závaznost jako zakládajícím smlouvám. Listina základních práv EU je dokument, jenž byl vytvořen na základě rozhodnutí Rady přijatého v roce 1999 s tím, že by měla shrnovat základní práva⁶⁶ občanů EU. Charta, sepsaná platformou nazvanou Evropský konvent, byla v prosinci 2000 schválena Evropskou radou, Komisí i Evropským parlamentem jako deklaratorní akt. Následně byla jako integrální součást včleněna do návrhu Ústavy pro Evropu. Po neúspěchu snah o přijetí Ústavy byla zvolena výše zmíněná formulace článku 6 odst. 1 Lisabonské smlouvy.

⁶³ Smlouva z Nice, účinná od 1. února 2003, Úř. věst. C 80 ze dne 10. 3. 2001

⁶⁴ Smlouva o fungování Evropské unie, účinná od 1. prosince 2009, Úř. věst. C 306 ze dne 17. 12. 2007

⁶⁵ Listina základních práv Evropské unie, Úřední věstník 303, 14/12/2007

⁶⁶ Pojmy základní práva a lidská práva jsou v právu EU pojímány nejednotným způsobem, v této práci tedy budou tyto termíny používány *promiscue*.

Charta obsahuje výčet práv, jež musí být respektována při vytváření a implementaci práva EU. Nelze přitom říci, že by tento výčet nějakým způsobem rozšiřoval dosavadní lidskoprávní judikaturu Soudního dvora, spíše kodifikuje dopad dosavadních dekád lidskoprávní judikatury. Přesto je možno jej vnímat jako posílení argumentačního postavení ochrany, která již nestojí na pouhé judikatuře, nýbrž má též legislativní základ.

2.4 Trendy institucionálního zajištění vnější vztahů EU a ochrana lidských práv

Na následujících řádcích ve stručnosti shrnu institucionální vývoj v oblasti vnějších vztahů EU, zaměřím se přitom na dimenzi ochrany lidských práv. Dlužno dodat, že důkladná analýza tématu lidských práv ve vnějších vztazích Unie by jistě dokázala naplnit celou publikaci, pokusím se na tomto prostoru shrnout alespoň základní trendy ve vývoji této oblasti.

Základy unijní zahraniční spolupráce byly položeny již založením Evropského hospodářského společenství, v této době se ovšem, jak bylo uvedeno, činnost Společenství omezovala na ekonomické otázky. Zahraniční politika EHS tudíž spočívala takřka výhradně v dojednávání hospodářské spolupráce s ostatními aktéry mezinárodních ekonomických vztahů.

Změna nastala až v 70. letech, kdy byla ministry zahraničních věcí členských států přijata takzvaná Lucemburská zpráva.⁶⁷ Ta zakládala takzvanou Evropskou politickou spolupráci, mezivládní iniciativu, jež institucionalizovala konzultace zahraničněpolitických otázek mezi členskými státy. Lucemburská zpráva se taktéž zmiňuje o lidskoprávní dimenzi jednotné Evropy s tím, že veškerá činnost Společenství by měla být založena na „*úctě ke svobodě a právům člověka*“⁶⁸.

Evropská politická spolupráce (EPS) se stala plně součástí Společenství svou kodifikací v primárním právu přijetím Jednotného evropského aktu v 1986, zachovává si však svůj diplomatický charakter. V Jednotném evropském aktu v souvislosti s EPS již zmínku o lidských právech nenajdeme.

Maastrichtská smlouva přináší v tomto ohledu kvalitativní změnu, když z EPS vytváří mezivládní II. pilíř Evropské unie, Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP). Její článek J.1 uvádí, že cílem SZBP je mj. „*rozvíjet a upevňovat demokracii a právní stát, jakož i dodržování lidských práv a základních svobod*“. Problematika lidských práv tím na počátku 90. let postupně vstupuje do zahraniční politiky Unie, když

⁶⁷ Davignon Report, Bulletin of the European Communities. November 1970, n° 11

⁶⁸ Davignon Report, Bulletin of the European Communities. November 1970, n° 11, bod 5

EU začala systematicky připojovat lidskoprávní klauzule do mezinárodních dohod, a podmiňovat jí poskytovanou vnější ekonomickou pomoc dodržováním lidských práv.⁶⁹

Amsterodamská smlouva (jež byla psána mj. pod vlivem bezzubosti SZBP ve vztahu k válkám v bývalé Jugoslávii) dále SZBP posilovala vytvořením úřadu Vysokého představitele Unie pro SZBP⁷⁰. Od 90. let pak Unie začíná hrát stále aktivnější roli při jednání jak z ostatních států, tak na půdě mezinárodních organizací.

Smlouva z Nice poté dále posílila SZBP, když k ní přiřadila Evropskou bezpečnostní a obrannou politiku, v rámci níž byla například přijata Evropská bezpečnostní strategie.

Smlouva o EU v posledním znění ve svém článku 21 stanoví, že činnost „Unie na mezinárodní scéně spočívá na zásadách, které se uplatnily při jejím založení, jejím rozvoji a jejím rozšiřování a které hodlá podporovat v ostatním světě: demokracie, právní stát, univerzálnost a nedělitelnost lidských práv a základních svobod, úcta k lidské důstojnosti, zásady rovnosti a solidarity a dodržování zásad Charty Organizace spojených národů a mezinárodního práva.“

Problematika Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Lisabonskou smlouvou sice velmi posílila svůj unijní prvek, ale stále si do značné míry ponechává svůj mezivládní charakter. V souvislosti s těmito změnami vytváří Lisabonská smlouva dvě nové funkce, Stálého předsedu Rady a Vysokého představitele unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Stálý předseda Evropské rady⁷¹, nazývaný také, poněkud nepřesně, prezident EU, mj. zastupuje EU na světové scéně. Stává se tak významným aktérem vnější činnosti Unie v ochraně lidských práv. Repräsentantem zahraniční a bezpečnostní politiky EU na ministerské úrovni se stává zmiňovaná Vysoká představitelka unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku⁷². V rámci své funkce je také mj. hlavou nově zřízené diplomatické služby EU, Evropské služby pro vnější činnost.

⁶⁹ Brandtner, B., Rosas, B. 1998. *Human Rights and the External Relations of the European Community : An Analysis of Doctrine and Practice*. European Journal of International Law 9/3, s. 468-490

⁷⁰ Tento post zastával Španěl Javier Solana.

⁷¹ Od 1. prosince 2009 tuto funkci zastává Belgičan Herman Van Rompuy.

⁷² Od 1. prosince 2009 tuto funkci zastává Britka Catherine Margaret Ashton.

Z pohledu ochrany lidských práv, a zejména pak pro zvýšenou možnost jejich ochrany v roli aktéra mezinárodních vztahů, je důležitá nově nabytá právní subjektivita Evropské unie. Právní subjektivita EU, vycházející z novelizovaného článku 1 Smlouvy o EU, dává Unii možnost vystupovat jako plnohodnotný aktér mezinárodních vztahů.

Instituce vnějších vztahů Evropské unie byly v průběhu evropské integrace neustále posilovány. V případě vnější činnosti Unie můžeme pozorovat poměrně turbulentní institucionální vývoj, který se, přes neustálé potíže způsobené zejména neochotou členských zemí omezit své pozice a pouze velmi pomalým překonáváním mezivládního charakteru zahraniční politiky Unie, který má potenciál způsobovat nekonzistenci vnějších vztahů, odráží v posilování pozice Evropské unie na mezinárodním poli.⁷³

Dlužno dodat, že v rámci boje proti terorismu byly využívány spíše nástroje třetího pilíře, tedy Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Terorismus byl totiž pojmán jako kriminální hrozba.

Lisabonská smlouva přitom ruší třípilířovou strukturu Evropské unie, problematika třetího pilíře, respektive Prostoru svobody, bezpečnosti a práva, v jehož rámci se odehrává většina protiteroristických aktivit EU, byla plně sjednocena s bývalým prvním pilířem. Evropská unie tedy získala celý rejstřík nástrojů prvního pilíře pro boj s terorismem. Pro veškerou činnost Unie v této oblasti platí požadavek plného dodržování zásad ochrany lidských práv, jak ji definoval Soudní dvůr. Jak se požadavky lidskoprávní ochrany při dodržování lidských práv při vnější činnosti Unie a v boji proti terorismu mohou odrazit v praxi protiteroristických opatření, bude předmětem části třetí.

⁷³ srov. např. Bindi, F., Shapiro, J. 2010. *EU Foreign Policy: Myt hor Reality?* in: Bindi, F. (ed.). 2010 *The Foreign Policy of the European Union : Assessing Europe's Role in the World*. Washington D. C.: Brookings Institution Press. s. 346

2.5 Dílčí závěr

Jak vidno, byl to Soudní dvůr, kdo si v průběhu let svou judikaturou vydobyl dominantní institucionální postavení v oblasti unijní ochrany lidských práv. A nejen to, právě díky jeho judikatuře získala Evropská unie svou lidskoprávní dimenzi, kterou nadále rozvíjí. Mezinárodní činnost Unie nehraje oproti tomu na unijním poli roli rozhodující institucionální základny pro prohlubování ochrany lidských práv, odráží jen vývoj lidskoprávní dimenze práva EU. To dokazují i formulace hodnotových základů vnější činnosti EU, jak se objevují v primárním právu. Ty neobsahují formulace, na jejichž základě bychom se mohli domnívat, že standard ochrany lidských práv při vnější unijní činnosti nějakým způsobem posouvá celkové unijní pojetí standardu jejich ochrany. Je otázkou, do jaké míry se na tom podepisuje přetrvávající mezivládní charakter vnějších vztahů EU.

Jak bylo uvedeno v předchozích kapitolách, porušování lidských práv v Evropské unii je nepřijatelné. To vyplývá zejména z primárního práva, jež pojímá EU jako společenství demokratických zemí postavených na principech právního státu a úcty k právům jednotlivce. V případě porušení základních práv, ať již ze strany členského státu nebo unijní instituce hrozí řízení před Soudním dvorem. V případě dlouhodobého porušování v případě členského státu je pak nejvyšším trestem možnost vyloučení z Evropské unie.

Úkolem této kapitoly bylo pokusit se stručně analyzovat to, jaké je institucionální zabezpečení Evropské unie k ochraně lidských práv v kontextu udržování mezinárodní bezpečnosti. Zásadní roli při vývoji EU jako významného aktéra lidských práv zaujal Soudní dvůr, který se díky své progresivní judikatuře stal základním hráčem na poli ochrany lidských práv v Evropské unii a způsobil, že Evropská unie se stala vůči svým členským státům rozhodujícím aktérem na poli ochrany lidských práv.

Reakce členských států na tuto změnu byla z mocensko-racionalistického pohledu nečekaná. Členské státy, místo aby se snažily chránit své pravomoci v tak politicky citlivé a často také nacionálně zabarvené oblasti, jako je ochrana lidských práv, přejaly diskurs nastavený Soudním dvorem. Tento diskurs se následně odrazil v primárním právu Evropské unie, konkrétně v částech, ve kterých nalézáme charakteristiku Evropské unie z pera členských států.

Evropská unie přitom konstantně posiluje svou institucionální pozici jako aktéra ochrany lidských práv. Nové instituce, vytvořené po 11. září v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy, rozšiřují repertoár možností, jimiž Unie disponuje k tomu, aby mohla posilovat svou pozici jako aktéra mezinárodní bezpečnosti vzhledem k vnitřním i vnějším aktérům.

Jak vidno z analýzy představené zejména v kapitole 2.3, Soudnímu dvoru se, s jeho pojetím ochrany lidských práv, nezávislým na vůli členských států a odkazujícím na normy sdílené členskými státy, jakožto demokratickými entitami ctícími pravidla právního státu, podařilo ovládnout diskurs ochrany lidských práv v EU.

Na základě výše uvedeného se domnívám, že členské státy neustále posilují evropskou úroveň ochrany lidských práv, a tím oslabují vlastní mocenské postavení proto, že v souladu s konceptem logiky vhodnosti přijaly za své konzistentně judikované tvrzení Soudního dvora o společných hodnotách členských zemí jakožto normativních rámcích Evropské unie. Jsem přesvědčen, že normativní institucionalismus je proto nejvhodnějším teoretickým rámcem pro analýzu role Evropské unie jako aktéra vnitřní dimenze ochrany lidských práv, a že na rozdíl od mocensko-racionalistických přístupů nezbuzuje pochybnosti stran účelnosti a vyváženosti soužití členských států a Soudního dvora⁷⁴. Tento závěr se budu snažit ověřit i v následující kapitole věnované roli Evropské unie v ochraně lidských práv v boji proti terorismu. V jejím rámci ověříme, zda je možné, aby Soudní dvůr, jako z unijních institucí nejvýznamnější garant ochrany lidských práv, mohl ovlivnit též aktérství EU v oblasti mezinárodní bezpečnosti.

⁷⁴ srov. Garret, G., Kelemen, D. R., Schulz, H. 1998. *The European Court of Justice, National Governments, and Legal Instegartion in the European Union*. International Organisation, 52/1, zima 1998, s. 149-176

3 Ochrana lidských práv v boji proti terorismu – teroristické seznamy

3.1 Dílčí úvod

V úvodu této práce jsem předeslal, že v této kapitole se pokusím zodpovědět třetí dílčí výzkumnou otázku této práce, tedy zda můžeme komunikaci ochrany lidských práv EU s ohledem na faktickou unijní politiku považovat za úspěšnou v kontextu snahy Evropské unie profilovat se jako významný aktér globální bezpečnosti. V této části se zaměřím na problematiku boje proti financování terorismu.

V druhé kapitole se zaměřím na čtyři dílčí problémy právního a teoretického základu protiteroristických sankčních mechanismů. Jimi jsou v první řadě obecné kořeny pojetí morálních, respektive lidskoprávních podmínek vedení válečných konfliktů v kontextu teorií takzvané spravedlivé války, dále pak role, která je v těchto normativních systémech připisována nestátním aktérům, posléze, zatřetí, vývoj současného pojetí sankcí vůči těmto (nestátním) aktérům, a nakonec, začtvrté, právní základ mezinárodních sankcí, jak je kodifikován v Chartě OSN.

V následující kapitole prozkoumám principy sankčních mechanismů protiteroristických seznamů dle rezolucí Rady bezpečnosti 1267 (1999)⁷⁵ a 1373 (2001)⁷⁶, přičemž se zaměřím na shody a odlišnosti týkající se systémů tvorby a úpravy těchto seznamů. Kapitola čtvrtá pak bude věnována systému aplikaci sankcí dle rezolucí Rady bezpečnosti 1267 (1999) a 1373 (2001).

V kapitole páté budu poté analyzovat proces soudního přezkumu sankčních režimů, a to na případu Kadi, zřejmě nejvýznamnějším případu střetu zajištění mezinárodní bezpečnosti a ochrany lidských práv dle OSN a jejích členských států na úrovni evropské, přičemž se zaměřím zejména na střet lidskoprávních a protiteroristických institucí a jeho dopady na roli EU jako aktéra mezinárodní bezpečnosti.

Nakonec, v dílčím závěru, se budu snažit vyvodit z předchozího výzkumu výsledky s ohledem na teoretický základ definovaný v úvodu této práce.

⁷⁵ rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1267, schválená 15. října 1999

⁷⁶ rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1373, schválená 28. září 2001

3.2 Právní a politické základy sankčního mechanismu

3.2.1 „Spravedlivá válka“ a lidská práva v historickém kontextu

Je možné říci, že všechny civilizace vytvářely své teorie, jež definovaly morální podmínky, za nichž mohla být vedena válka. Základy dnešního pojetí válečného práva vychází ze západních teorií, jejichž kořeny můžeme najít, stejně jako filozofické kořeny celé západní civilizace, ve starém Řecku. Z našeho pohledu nejvýznamnějšími se jeví být Aristotelova teorie spravedlivé války, jež vycházela z konceptu práva na obranu společnosti před zotročením na straně jedné a právem rozšířit dobrý systém vlády do dalších společenství na straně druhé.⁷⁷ Také klasické římské právo limitovalo okolnosti, za kterých mohlo impérium vstoupit do války.⁷⁸ Největší vliv na středověké křesťanské pojetí spravedlivé války má učení Tomáše Akvinského. Ten podmínil spravedlivé vedení války jejím vyhlášením právoplatnou autoritou z důvodu nápravy křivd. Humanista Hugo Grotius odmítá Akvinského podmínku nutnosti vyhlášení spravedlivé války autoritou, když prohlašuje, že v případě tyranie je možno se vzbouřit. Na druhou stranu dodává, že válku je možno vést pouze v případě, že předpokládané jí způsobené utrpení bude menší, než utrpení, jemuž má válka zabránit.⁷⁹

Nutno dodat, že až do 19. století neexistovala v rámci mezinárodních vztahů síla, jež by byla s to jakkoli sankcionovat porušení byť jen minimálního standardu pravidel vedení války. V souvislosti s vytvářením takzvaného vestfálského systému suverénních států byl totiž křesťanský univerzalizmus (jakkoli ve věcech vztahu morálky a války omezený v možnostech ovlivnění reálné politiky) nahrazen systémem plně svrchovaných entit, jež mají (v ideálním případě) možnost plně ovládat dění uvnitř svých hranic a směrem vně vystupovat jako vrchní arbitr morálnosti svých činů. Mezinárodní vztahy v 17. a 18. století se tak nesou ve znamení takzvaných kabinetních válek charakterizovaných ad hoc mocenskými koalicemi, kdy, slovy Carla von Clausewitze, „*Válka je pouze pokračování politiky jinými prostředky.*“

⁷⁷ Husby, T. K. 2009. *Justice and the Justification of War in Ancient Greece: Four Authors.* in: Classics Honors Papers. Paper 1 dostupné z <http://digitalcommons.conncoll.edu/classicshp/1> (navštíveno 13. 5. 2013). s. 80

⁷⁸ Oppenheim, L. 1924. *Mezinárodní právo. svazek I., Mír.* Orbis, s. 48-49

⁷⁹ Malanczuk, P. 1993. *Humanitarian intervention and the legitimacy of the use of force.* Amsterdam: Het Spinhuis. s. 7

Kvalitativní změna v uvažování přichází spolu s francouzskou revolucí, kdy války začínají být motivovány nacionálními (či nacionalistickými), v podstatě demokratickými silami. Revoluční a napoleonské války následuje éra takzvaného koncertu národů, politika vzájemného vyvažování v kontinentální Evropě, spojená s budováním koloniálních impérií pod zámořskou dominancí Británie. Druhá polovina 19. století je svědkem prvních mírových konferencí snažících se kodifikovat pravidla humanitárního práva.

První světová válka zavedla příčinu vzniku Společnosti národů, jež se měla stát prostorem, na němž národy světa řešily své problémy mírovou cestou. Společnost národů se ovšem ukázala být příliš slabá a nejednotná, selhala při sankcionování mezinárodních agresorů a zanikla ve víru druhé světové války. Nahradila ji Organizace spojených národů. Jejím pravomocem se budeme věnovat v následujících podkapitolách.

3.2.2 Válka a nestátní aktéři

Stát definujeme jako entitu, jež splňuje následující znaky: má ohraničené území se stálou populací a vládu, která zajišťuje výkon státní moci a je schopna vstupovat do vztahů s jinými státy.⁸⁰ Nejproblematictější z těchto kritérií bývá schopnost vlády zajišťovat výkon státní moci. Tento výkon můžeme spolu s Maxem Weberem ideálně popsat jako monopol legitimního užití násilí uvnitř státního teritoria.⁸¹ Pokud tato podmínka splněna není, hovoříme o takzvaných failed states, zhroutených státech. Neznamena to ovšem, že stát v takovém případě přestává být státem. Aktéry, kteří tato kritéria dlouhodobě nesplňují, označujeme tedy jako aktéry nestátní.

Za zakladatele právně-filosofické reflexe nestátních aktérů mezinárodních vztahů můžeme považovat Huga Grotia, zmiňovaného v předchozí kapitole. Grotius při svém uvažování o podmínkách spravedlivé války dospívá k názoru, že potrestat zaslouží jakékoli porušení přirozeného práva.⁸² Dle jeho názoru se tedy nestátní aktér může nalézat na straně sankcionující i sankcionované. Grotius vychází z římskoprávní

⁸⁰ Cudworth, E. 2007. *The Modern State: Theories and Ideologies*. Edinburgh: Edinburgh University Press. s. 1

⁸¹ Weber, M. 1948. *Politics as a Vocation*. s.4 dostupné z: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/ethos/Weber-vocation.pdf> (navštíveno 14. 7. 2013)

⁸² Grotius, H. *De Jure Belli ac Pacis Libri Tres* (Buffalo, NY: W.S. Hein, 1995 [1646]), II.I.II., cit. dle Heinze, E. A., Steele B. J. 2009. *Ethics, Authority, and War : Non-state Actors and the Just War Tradition*. New York: Palgrave Macmillan. s. 75

koncepte trestněprávního konání, kterým jednotlivec narušuje řád společenství. Takové jednání musí následovat trest, jehož vykonání je právem i obligací erga omnes, všech členů společenství. Z předešlého tedy Grotius dovozuje, že porušení přirozeného práva aktérem, ať již státním či nestátním, zavazuje také všechny aktéry k jeho potrestání bez ohledu na to, v čí jurisdikci se nachází.⁸³ K obdobným závěrům jako Grotius dospívá i španělský myslitel Francisco de Vitoria.⁸⁴

V období takzvaného vestfáleského systému je pojetí nestátních aktérů v mezinárodních vztazích značně omezeno na úkor států, jejichž vnitřní moc není z pohledu mezinárodních vztahů limitována. Klasickým teoretikem suverénního postavení státu v mezinárodních vztazích je Thomas Hobbes, dle jehož názoru je suverén z podstaty neodpovědný.⁸⁵ Toto reflektuje například Kant, jehož teorie spravedlivé války je zaměřena takřka výhradně na suverénní státy.⁸⁶

Situace se mění s nástupem takzvaného systému postvestfálského, jehož reflexe bude provedena v následující kapitole.

3.2.3 Charta OSN a sankční režimy

Kritické ohlasy vůči dosavadnímu postupu OSN - ukládání komplexních hospodářských sankcí vůči státům porušujícím mezinárodní právo - začaly sílit v průběhu 90. let 20. století, zejména ze strany katolické církve a organizací OSN s humanitárním mandátem, jako jsou UNICEF (Dětský fond Organizace spojených národů) a Světová zdravotnická organizace. Příčinou byl zejména vzrůstající zájem o vývoj hospodářské a sociální situace na Kubě, rychle se zhoršující vinou pádu sovětského impéria, krizi v Haiti a v neposlední řadě humanitární dopad sankcí na Irák po válce

⁸³ Grotiovo učení reflektovalo raný nizozemský imperialismus reprezentovaný zejména Nizozemskou východoindickou společností (tedy nestátním aktérem), jež přicházela do konfliktu se společnostmi, státními aktéry, kteří neakceptovali pojetí přirozeného práva, jak je pojímala křesťanská Evropa. Teorie tak mohla sloužit justifikaci koloniálních výbojů a obsazování zámořských území Východoindickou společností.

⁸⁴ Hehir, A. 2010. *Humanitarian Intervention: An Introduction*, Palgrave Macmillan: Basingstoke, s. 29-30

⁸⁵ tamtéž, s. 16-19

⁸⁶ Onuf, N. 2009. *Conclusion: Elusive Distinctions, Epochal Changes*. in: Heinze, E. A., Steele B. J. 2009. *Ethics, Authority, and War : Non-state Actors and the Just War Tradition*. New York: Palgrave Macmillan s. 244

v Zálivu.⁸⁷ Již v dubnu roku 1995 se zástupci stálých členů Rady bezpečnosti shodli na tom, že „další kolektivní akci Rady bezpečnosti v souvislosti s jakýmkoli dalšími sankčními režimy budou řízeny s cílem minimalizovat nežádoucí neblahé vedlejší efekty těchto sankcí na nejzranitelnější segmenty postižených zemí“.⁸⁸

Ve druhé polovině devadesátých let se do debaty již zapojilo kromě mezinárodních organizací v čele s OSN a vlád členských zemí také několik stovek nevládních organizací.⁸⁹ Změna diskursu ohledně sankcí byla vyvolána etickými problémy, jež způsobovaly komplexní sankční režimy. Důvody, pro něž se mezinárodní komunita v průběhu přibližně deseti let (mezi koncem studené války a útoky z 11. září 2001) rozhodně přiklonila na stranu cílených sankcí vůči nestátním aktérům a odklonila od komplexních sankčních režimů postihujících státy, byly jednoznačně humanitární a lidskoprávní, nikoli strategické či taktické.⁹⁰

3.2.4 Právní základ „chytrých“ sankčních režimů

Právní základ sankčních mechanismů nalzáme v Chartě OSN. OSN byla na sklonku druhé světové války, konfliktu, který zcela změnil politickou mapu světa, zakládána jako organizace, jejímž hlavním cílem je zachování míru a mezinárodní bezpečnosti. Článek 1 Charty definuje jako hlavní cíle OSN mj. „1. zachovati mezinárodní mír a bezpečnost a k tomu cíli podnikati účinná kolektivní opatření, aby se předešlo a odklidila ohrožení míru a byly zkruseny útočné činy neb jiná porušení míru a bylo dosaženo pokojnými prostředky a v shodě se zásadami spravedlnosti a mezinárodního práva úpravy nebo řešení těch mezinárodních sporů neb situací, které by mohly vésti k porušení míru; 2. rozvíjeti mezi národy přátelské vztahy, založené na úctě k zásadě rovnoprávnosti a sebeurčení národů, a činiti jiná vhodná opatření na posílení světového míru“.

⁸⁷ Eriksson, M. 2009. *In Search of a Due Process- Listing and Delisting Practices of the European Union*. Uppsala University. Uppsala, Sweden, s. 11. dostupné z http://pcr.uu.se/digitalAssets/99/99245_in_search_091119.pdf (navštíveno 10. února 2013)

⁸⁸ United Nations Security Council, Letter Dated 13 April 1995, Addressed to the President of the Security Council, S/1995/300, Annex 1. překlad autora práce

⁸⁹ Mikael Eriksson. 2009. *In Search of a Due Process- Listing and Delisting Practices of the European Union* Uppsala University. Uppsala, Sweden, s. 11, dostupné z http://pcr.uu.se/digitalAssets/99/99245_in_search_091119.pdf (navštíveno 10. února 2013)

⁹⁰ tamtéž, s. 12-13

Tato spíše politická deklaráce je následována vlastními normami mezinárodního práva. Chartu OSN můžeme tudíž považovat za základní dokument mezinárodní bezpečnosti. Orgánem, kterému byla svěřena pravomoc dohlížet nad dodržováním těchto norem, je dle čl. 24 Charty Rada bezpečnosti OSN. Rada bezpečnosti je, spolu s Valným shromážděním, Hospodářskou a sociální radou, Poručenskou radou, Mezinárodním soudním dvorem a Sekretariátem, jedním z hlavních orgánů OSN dle čl. 7 odst. 1 Charty a je jí věnována celá kapitola V Charty.

Není pochyb o tom, že v situacích ohrožení míru Rada bezpečnosti fungovala od počátku svého působení jako de facto mezinárodní zákonodárce.⁹¹ Stejně jako v právu vnitrostátním, i v právu mezinárodním platí, že nutnou podmínkou k existenci právní normativity je možnost ukládání sankcí.⁹² Rada bezpečnosti je hlavní světovou institucí, jež má možnost sankce ukládat. Škála jejích nástrojů k udržování mezinárodního míru a bezpečnosti⁹³ je definována v kapitolách VI a VII Charty. Kapitola VI, nazvaná Pokojné řešení sporů, obsahuje diplomatické instrumenty k zamezení válečným i jiným konfliktům. Kapitola VII, nazvaná Akce při ohrožení míru, porušení míru a činech útočných, vyjmenovává možnosti řešení vážnějších situací, při kterých již akutně hrozí válečný konflikt, nebo takový konflikt již probíhá. Článek 25 Charty potom zavazuje členské země přijmout a splnit rozhodnutí Rady bezpečnosti.

Jaké konkrétní podoby mohou tyto sankce nabývat? Klíčovými v tomto ohledu jsou články 41 a 42. Článek 41 uvádí, že *„(a)by Rada bezpečnosti svým usnesením dodala účinnosti, může rozhodnouti, jakých opatření, vyjma užití ozbrojené síly, má být použito, a může vyzvati členy Spojených národů, aby taková opatření provedli. Mohou mezi nimi býti i úplné nebo částečné přerušeni hospodářských styků, spojů železničních, námořních, leteckých, poštovních, telegrafních, radiových nebo jiných a přerušeni styků diplomatických,“* článek 42 poté, že *„(k)dyby Rada bezpečnosti měla za to, že by opatření podle článku 41 nebyla dostatečná, nebo kdyby se nedostatečnými ukázala, může podniknouti takovou akci leteckými, námořními nebo pozemními silami, jaké je třeba, aby byl zachován nebo obnoven mezinárodní mír a bezpečnost. Mezi takovými akcemi mohou*

⁹¹ Kirgis, F. L. 1995. *The Security Council's First Fifty Years. The American Journal of International Law*, 3/89, s. 506-539. s. 520

⁹² Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. 2004. *Teorie práva. 2.*, přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing. s. 82

⁹³ čl. 24, odst. 1 Charty

býti i demonstrace, blokáda a jiné operace leteckými, námořními nebo pozemními silami členů Spojených národů“. Z textu těchto citací vyplývají dva podstatné fakty. Na rozdíl od vnitrostátních sankčních systémů, například systému trestního práva, není aktér udílející sankce limitován taxativním výčtem možností, nýbrž výčet těchto možných sankcí je pouze demonstrativní. Dále, a to je z hlediska této práce zvláště důležité, není nikterak omezena osoba sankcionovaného, například tím, že by se muselo jednat o členský stát OSN.

Klasickým případem, kdy se Rada bezpečnosti odpoutala od možností vyjmenovaných ve výše uvedených člancích, je případ vytvoření mezinárodních trestních tribunálů, Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii⁹⁴ a Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu⁹⁵.

Další klíčovou normu zakotvuje v Chartě článek 48, který stanovuje, že, zaprvé, *„Akce potřebné k tomu, aby se provedla rozhodnutí Rady bezpečnosti pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, podnikají všichni nebo někteří členové Spojených národů tak, jak určí Rada bezpečnosti.“* a, zadruhé, že: *„Taková rozhodnutí provádějí členové Spojených národů přímo i svou akcí v příslušných mezinárodních orgánech, jejichž jsou členy.“* Z pohledu Charty je za takovou organizaci pokládána i Evropská unie.

⁹⁴ rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 827, schválená 25. května 1993

⁹⁵ rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 955, schválená 8. listopadu 1994

3.3 Sankční režimy dle rezolucí 1267 (1999) a 1373 (2001)

3.3.1 Sankční režim dle rezoluce 1267 (1999)

Prvním z řady takzvaných chytrých (*smart*) sankčních režimů, cílených proti nestátním aktérům namísto států, byl sankční režim podle rezoluce RB OSN 1267 z roku 1999. Rezoluce 1267 (1999) byla jednomyslně přijata Radou bezpečnosti 15. října 1999 v reakci na teroristické útoky spáchané v srpnu roku 1998 proti ambasádám Spojených států v Nairobi a Dar es Salámu.⁹⁶

Jejím cílem byl tlak na al-Kájdu a jejího hlavního představitele, Usámu bin Ládina, a režim Talibanu, okupující v té době cca 80% území Afghánistánu.⁹⁷ Původní rezoluce 1267 (1999) může být ještě vnímána jako směřující vůči určité zemi, v tomto případě tedy Afghánistánu, neboť přestože vláda Talibanu nebyla mezinárodním společenstvím uznána jako legitimní reprezentant afghánského státu, bezpochyby do značné míry efektivně ovládala velkou většinu území země a mohla vystupovat jako suverén v mezinárodních vztazích. Se svržením vlády Talibanu americkou invazí na přelomu let 2001 a 2002 byla tedy přijata nová rezoluce 1390 (2002)⁹⁸, která zcela oprostila ukládání sankcí od návaznosti na státní území.⁹⁹

Rezoluce také zakládá novou instituci v rámci OSN, Sankční výbor (Výbor pro sankce) při Radě bezpečnosti (Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee). Úkolem výboru je sestavování seznamu sankcionovaných osob. Kritéria pro zařazení na seznam byla stanovena tak, že kterýkoli členský stát může navrhnout vepsání nového subjektu na seznam, stejně jako výmaz subjektu, Sankční výbor následně o žádosti rozhodne, pro schválení žádosti přitom byla stanovena podmínka jednomyslnosti.

⁹⁶ Při těchto útocích zahynulo více než 200 lidí a dalších přibližně 5000 bylo zraněno.

⁹⁷ Původní sankce byly namířeny vůči Talibanu, rozšíření na al-Kájdu bylo provedeno rezolucí Rady bezpečnosti 1333 z 19. prosince 2000.

⁹⁸ rezoluce Rady bezpečnosti 1390 z 16. ledna 2002

⁹⁹ Keller, H., Fischer, A. 2009 *The UN Anti-terror Sanctions Regime under Pressure*. Human Rights Law Review., 2/9, s. 258.

3.3.2 Sankční režim dle rezoluce 1373 (2001)

Druhým sankčním režimem je režim založený rezolucí 1373 (2001).¹⁰⁰ Rezoluce 1373 (2001) byla přijata v reakci na útoky z 11. září, 28. září 2001¹⁰¹. V preambuli Rada bezpečnosti stanovuje, že „každý akt mezinárodního terorismu představuje ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti“¹⁰².

Rezoluce ukládá členským státům, aby přijaly opatření, která zintenzivní iniciativy vedoucí ke kriminalizaci financování terorismu na mezinárodní i vnitrostátní úrovni a aby zmrazily veškerá aktiva osob spojených s teroristickými útoky, odmítly jakoukoliv formu podpory teroristickým skupinám, zabránily poskytování útočiště, pomoci a podpory teroristům, a spolupracovaly při předávání informací, při vyšetřování, zadržování, vydávání a souzení osob, které terorismus financují.¹⁰³

Na rozdíl od rezoluce 1267 (1999) ovšem rezoluce 1373 (2001) nezakládá žádné institucionální zajištění na úrovni OSN k implementaci úkolů uložených rezolucí. Provedení úkolů je ponecháno na úrovni členských zemí, respektive jimi vytvořených či pověřených mezinárodních organizací. Klíčovým úkolem vyplývajícím z rezoluce je přirozeně vytváření sankčních seznamů subjektů, vůči nimž budou uplatňovány sankce.

Rezoluce 1373 (2001) také zavazovala členské státy přistoupit k Úmluvě o potlačování financování terorismu. Úmluva o potlačování financování terorismu byla schválena valným shromážděním OSN v prosinci 1999.¹⁰⁴ Symptomatickým se přitom jeví být fakt, že do září 2001 byla tato úmluva ratifikována pouze 4 členskými státy (Angola, Botswana, Šrí Lanka a Spojené království (v abecedním pořádku)).¹⁰⁵

¹⁰⁰ rezoluce Rady bezpečnosti 1373 z 28. září 2001

¹⁰¹ O rychlosti, s jakou byla rezoluce přijímána svědčí i fakt, že zasedání, na němž byla rezoluce přijata, trvalo dle záznamu 3 minuty. viz <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm> (navštíveno 19. 8. 2013)

¹⁰² viz čl. 48 Charty

¹⁰³ Trávníčková, Z. 2010. *Opatření proti financování terorismu: ladění pravidel pro vytváření evropských sankčních seznamů*. Současná Evropa 02/2010, s. 45-59, s. 47

¹⁰⁴ rezoluce Valného shromáždění OSN č. 54/109 z 9. prosince 1999

¹⁰⁵ http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-11&chapter=18&lang=en (navštíveno 8. února 2013)

3.4 Implementace rezolucí

3.4.1. Seznamy dle rezoluce 1373 (2001)

Jak bylo popsáno v předchozí kapitole, vytváření a implementace protiteroristických sankčních seznamů podle rezoluce 1373 (2001) je plně ponechána v kompetenci členských států OSN, respektive jimi k tomuto úkolu pověřených mezinárodních organizací. Mluvíme proto o takzvaném režimu autonomních sankcí.

K provedení rezoluce 1373 (2001) Evropská unie schválila v první fázi dva právní akty. Prvním byl společný postoj 2001/931/SBZP¹⁰⁶, druhým nařízením Rady (ES) 2580/2001¹⁰⁷. Poté následovalo přijetí mnoha dalších aktů a novelizací.

Institucionální zajištění správné implementace sankcí na úrovni OSN bylo svěřeno takzvanému Výboru proti terorismu (Counter-terrorism Comitee), který působí při Radě bezpečnosti. Jeho úlohou je dohlížet na správnou implementaci úkolů vyplývajících z rezoluce 1373 (2001).

Pro vytváření sankčního seznamu, který tvoří přílohu společného postoje, stanoví následující pravidla: „*Seznam je vypracován na základě přesných informací nebo materiálů, ze kterých vyplývá, že justiční orgán členského státu přijal na základě závažných a věrohodných důkazů nebo stop ve vztahu k dotyčným osobám, skupinám a subjektům rozhodnutí, které spočívá v zahájení vyšetřování nebo trestního stíhání za teroristický čin, pokus o spáchání teroristického činu, účast na něm nebo napomáhání k jeho spáchání nebo odsouzení za takové činy.*“¹⁰⁸

Do seznamu mohou být zahrnuty osoby, skupiny a subjekty uvedené Radou bezpečnosti OSN jako osoby, skupiny a subjekty spojené s terorismem, a proti nimž Rada bezpečnosti OSN nařídila sankce. Jména fyzických nebo právnických osob, skupin nebo subjektů uvedených v příloze musí být doprovázena dostatečnými údaji umožňujícími účinnou identifikaci. Jména osob a subjektů na seznamu uvedeném v příloze budou

¹⁰⁶ společný postoj Rady ze dne 27. prosince 2001, o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu (2001/931/SZBP)

¹⁰⁷ nařízení rady (ES) č. 2580/2001 ze dne 27. prosince 2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a subjektům s cílem bojovat proti terorismu

¹⁰⁸ Trávníčková, Z. 2010. *Opatření proti financování terorismu: ladění pravidel pro vytváření evropských sankčních seznamů*. Současná Evropa 02/2010, s. 45-59, s. 49

pravidelně, nejméně však jednou za šest měsíců, prověřována s cílem zjistit, zda trvají důvody pro jejich uvedení v seznamu.¹⁰⁹

Nařízení 2580/2001 dále zmrazuje finanční prostředky osob zahrnutých na sankční seznam, zakazuje jim poskytování jakýchkoliv hospodářských zdrojů a finančních služeb a stanoví výjimky ze sankčního režimu. Vypracování sankčního seznamu je ponecháno na Radě.¹¹⁰

3.4.2 Seznamy dle rezoluce 1267 (1999)

Z pohledu poměru evropských a mezinárodních právních institucí je rozhodně zajímavější režim implementace sankčních seznamů dle rezoluce 1267 (1999). Vytváření sankčních seznamů, v osobní působnosti limitovanějších, než jsou sankční seznamy dle rezoluce 1373 (2001), neboť tyto jsou zaměřeny pouze na osoby spojené s Talibanem nebo al-Kájdou, bylo svěřeno do plné kompetence zvláštního orgánu při Radě bezpečnosti, Sankčnímu výboru.

Sankční výbor můžeme charakterizovat jako mezivládní, politický orgán, pověřený úkolem vést seznam osob, jež podléhají sankcím dle rezoluce 1267 (1999) a monitoringem implementace sankcí přijatých na základě této rezoluce.¹¹¹ Sankční výbor na návrh členských zemí zapisuje osoby na seznam. Jeho dalším úkolem je pravidelně vypracovávat a předkládat Radě bezpečnosti zprávy o dopadech sankčních opatření. Členy výboru jsou všichni členové Rady bezpečnosti.

Činnost Výboru byla od počátku přímo modelovým příkladem vychýlení rovnováhy mezi zajišťováním mezinárodní bezpečnosti a ochranou lidských práv. Výbor je totiž politickým orgánem, nikoli orgánem soudním, avšak jeho rozhodnutí mají výrazné následky pro jednotlivé postižené osoby. Přitom nejsou zaručena práva spravedlivého procesu, jakými jsou presumpce nevin, právo na nepodjatého soudce, právo obhajoby atd. Tato fakta způsobovala mnohostrannou kritiku jak ze strany právních expertů, tak i ze strany lidskoprávních organizací. Nebylo pochyb, že sankční režim musí

¹⁰⁹ společný postoj Rady ze dne 27. prosince 2001, o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu (2001/931/SZBP), čl. 4, odst. 4

¹¹⁰ Trávníčková, Z. 2010. *Opatření proti financování terorismu: ladění pravidel pro vytváření evropských sankčních seznamů*. Současná Evropa 02/2010, s. 50

¹¹¹ Harpaz, G. 2009. *Judicial Review by the European Court of Justice of UN 'Smart Sanctions' Against terror in the Kadi Dispute*. in: European Foreign Affairs Review, r. 14, s. 67.

dostát kvalitativních změn zaručujících vyšší standard ochrany lidských práv, než tomu bylo na počátcích existence Výboru.

3.5 Případ Kadi

3.5.1 Kadi I

Zřejmě nejvýznamnějším z případů, které se objevily v souvislosti s implementací sankčního režimu dle rezoluce 1267 (1999), byl případ Kadi. Případ Kadi je proto zajímavý hned ze dvou důvodů, na jedné straně proto, že zpochybnil standard ochrany lidských práv před Sankčním výborem, na straně druhé proto, že v něm bylo rozhodnuto o vztahu práva mezinárodního a evropského stran soudního přezkumu.¹¹² V této kapitole se budu věnovat oběma rovinám daného problému. Případ Kadi nebyl k analýze zvolen náhodou, z obou výše zmíněných důvodů je tento případ považován za nejzásadnější soudní proces posledních let týkající se zahraničních vztahů Evropské unie, jak uvádí např. generální advokátka Kokott.¹¹³

Yassín Abdullah Kadi, občan Saúdské Arábie, je obchodník s významnými finančními zájmy na území státu EU. Na seznam dle rezoluce 1267 (1999) byl Radou bezpečnosti zařazen na základě rozhodnutí Sankčního výboru v říjnu 2001 kvůli svým silným vazbám na organizace podezřelé z podpory terorismu. V březnu roku 2001 přijala Rada nařízení č. 461/2001, které provádí rozhodnutí Výboru, a kterým se zavádí sankce vůči subjektům podporujícím hnutí Taliban v Afghánistánu. Yassín Abdullah Kadi je na seznam přidán 19. října 2001 nařízením Komise

Dne 18. prosince 2001 podal pan Yassín Abdullah Kadi na žalobu proti Radě a Komisi a navrhoval zrušení příslušných nařízení v rozsahu, v němž se jej týkají. Dovolával se přitom „*tří žalobních důvodů na zrušení vycházejících z porušení jeho základních práv. První důvod vychází z porušení práva být vyslechnut, druhý z porušení*

¹¹² k aktuální debatě o právně-politických implikacích kauzy Kadi viz např. Búrca, G. de. 2010. *The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi*, The Harvard International Law Journal. 1/51. zima 2010. s. 1- 50, Klabbers, J. 2011. *Völkerrechtsfreundlich? International law and the Union legal order*. in: Koutrakos, P. (ed.). 2011. *European Foreign Policy : Legal and Political Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. a Skordas, A. 2001. *Völkerrechtsfreundlichkeit as comity and the disquiet of neoformalism: a response to Jan Klabbers*. in: Koutrakos, P. (ed.). 2011. *European Foreign Policy : Legal and Political Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

¹¹³ Kokott, J., Sobott, Ch. 2012. *The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?*. The European Journal of International Law 4/23. s. 1015 - 1024

*práva na ochranu vlastnictví a zásady proporcionality a třetí z porušení práva na účinný soudní přezkum.*¹¹⁴

V následujících odstavcích rozeberu řízení, přičemž se zaměřím na lidskoprávní problematiku, jíž se orgány EU musely v rámci tohoto procesu zabývat.¹¹⁵ Předtím, než mohl soud přejít k vlastnímu posouzení újmy pana Kadiho na lidských právech, musel vyřešit první klíčovou otázku, jíž je vztah evropského a mezinárodního práva.¹¹⁶

Komise a Rada měly totiž za to, že závazky členských států vyplývající z Charty, jakožto základního dokumentu mezinárodního práva, musí mít přednost před právem komunitárním a že Soudní dvůr nemá pravomoc přezkoumávat mezinárodní závazky vyplývající z Charty.¹¹⁷ Článek 103 Charty totiž stanoví, že: *jestliže by došlo ke střetu mezi závazky členů Spojených národů podle této Charty a jejich závazky podle kteréhokoliv jiného mezinárodního ujednání, mají vrch závazky podle této Charty.*¹¹⁸ Z tohoto důvodu instituce argumentovaly nepřislusnost Soudu k přezkoumání toho, zda došlo k újmě na právech pana Kadiho.

Soud se ovšem domnívá, že ačkoli Společenství není samo o sobě členem OSN, dosavadní konzistentní judikatura Soudního dvora dovozuje, že je vázáno ustanoveními Charty OSN. Charta OSN totiž pokládá základy mezinárodního práva, na kterých je postaveno i Společenství, stejně tak ji ctí právní řády členských soudů. Povinnosti, zejména charakteru kogentního práva, tak můžeme pokládat za tradici společnou

¹¹⁴ rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 21. 9. 2005, Kadi v. Rada a Komise, T-315/01, bod 59

¹¹⁵ struktura této analýzy je částečně přejata z: Kratina, J. 2012. *Význam rozsudku T-85/09 Kadi proti Evropské komisi pro mezinárodní právo*. diplomová práce. Masarykova univerzita

¹¹⁶ V procesu Kadi I můžeme přitom identifikovat tři otázky řešené unijními soudy. Zaprvé, zda problematika financování terorismu může za určitých okolností spadat do pravomocí prvního pilíře Unie a zda tedy měla EU možnost sankční seznam přejmout pomocí nařízení, aktu sekundárního práva. Tato otázka pozbyla relevance v případě Kadi II spolu se zrušením třípilířové struktury Unie Lisabonskou smlouvou (viz kapitola 2.4) a pro analýzu faktorů, pomocí nichž tento proces ovlivnil aktérství Unie nemá, krom samotného faktu institucionálního posilování EU na poli boje proti terorismu, větší relevanci. V rámci rozboru případu se budu tedy zabývat zbylými dvěma rovinami, tedy zda a do jaké míry může Soudní dvůr napadená nařízení přezkoumat, a zda případně došlo k porušení práv pana Kadiho.

¹¹⁷ tamtéž, bod 156

¹¹⁸ tamtéž, bod 183

členským zemím. Soud dále odkazuje na článek 307, který dále stanovuje povinnost členským státům uvést své mezinárodní závazky do souladu se Smlouvou.¹¹⁹

Z toho dle soudu vyplývá, že Společenství nejenže nemůže bránit členským státům plnit jejich závazky z Charty, ale na základě Smlouvy je povinno přijmout taková opatření, která jsou nezbytná pro to, aby jeho členské státy mohly své závazky z Charty plnit.¹²⁰

Soud ovšem uvažoval nad tím, zda je taková povinnost bezvýhradná, když konstatoval, že orgány, jež přijímaly předmětná nařízení „nemohly ani přímo změnit obsah příslušných rezolucí, ani zavést mechanismus, který by mohl vést k takové změně.“¹²¹ Dále uvedl, že přezkum vnitřní legality napadeného nařízení, zejména s ohledem na ustanovení nebo obecné právní zásady Společenství týkající se ochrany základních práv by *de facto* znamenal, že by přezkoumával legalitu samotné rezoluce,¹²² respektive její soulad s evropským právem. To je dle názoru Soudu nemožné.¹²³

Soud následně analyzuje legislativní pravomoci Rady bezpečnosti v oblasti mezinárodního práva, přičemž dochází k závěru, že i Rada bezpečnosti musí být vázána kogentními ustanoveními vyplývajícími z Charty.¹²⁴ Tudíž Soud konstatuje, že: „je (...) oprávněn incidenčně¹²⁵ přezkoumávat legalitu dotčených rezolucí Rady bezpečnosti s ohledem na *ius cogens*, chápané jako mezinárodní právní řád, který je závazný pro veškeré subjekty mezinárodního práva, včetně orgánů OSN, a od nějž se nelze odchýlit.“¹²⁶

Charta OSN totiž na mnoha místech odkazuje na lidská práva jako základní hodnotu, na níž staví.¹²⁷ Soudní dvůr tudíž dovozuje, že žádný akt založený na Chartě nemůže lidským právům odporovat, byť by to byl akt Rady bezpečnosti. Soud konstatuje,

¹¹⁹ tamtéž, body 196 - 198

¹²⁰ tamtéž, bod 204

¹²¹ tamtéž, bod 214

¹²² tamtéž, bod 215

¹²³ tamtéž, body 216 - 223

¹²⁴ tamtéž, bod 224

¹²⁵ nepřímě, skrze unijní akt (pozn. autora práce)

¹²⁶ tamtéž, bod 226

¹²⁷ tamtéž, bod 228

že musí mít právo přezkoumat akt protivící se těmto kogentním normám, neboť od závazku ochrany lidských práv se nemohou odchýlit ani členské státy.¹²⁸

Dle soudu je tudíž možno přezkoumávat legalitu rezoluce Rady bezpečnosti, a to v rozsahu slučitelnosti s kogentními pravidly vyplývajícími z Charty.¹²⁹ Soud se v návaznosti pustil do analýzy, zda tedy porušení práv pana Kadiho dosahovala takové intenzity, abychom je mohli považovat za rozporná s *ius cogens*.

Zde soud konstatuje, že z Všeobecné deklarace lidských práv plyne, že nikdo nesmí být svévolně zbaven svého majetku,¹³⁰ neboť má-li „*být ochrana práva vlastnit majetek považována za součást imperativních norem obecného mezinárodního práva, lze v každém případě za odporující ius cogens považovat pouze svévolné zbavení tohoto práva. Je však nutné konstatovat, že žalobce nebyl tohoto práva svévolně zbaven.*“¹³¹ Jeho právo bylo pouze omezeno.

Dále soud argumentuje, proč dle jeho názoru nebyl pan Kadi zbaven práva na spravedlivý proces, když dovozuje, že „*(j)e pravdou, že výše popsany postup (před Sankčním výborem, popsany v kapitole 3.4.2, pozn. autora práce) nepřiznává přímo samotným zúčastněným osobám právo být vyslechnut Výborem pro sankce, který je jediným orgánem příslušným vyjádřit se na žádost státu k přezkumu jejich případu*“.¹³² Tyto osoby jsou tudíž závislé na diplomatické ochraně, kterou státy poskytují svým státním příslušníkům. Mohou se totiž obrátit na své orgány zajišťující diplomatické zastoupení u OSN, aby jednali v jejich prospěch. Takové omezení práva být přímo a osobně vyslechnut příslušným orgánem však nelze pokládat za nepřipustné s ohledem na imperativní normy mezinárodního právního řádu.¹³³

Soud konstatuje, že právo spravedlivého procesu žalobce může být naplněno před správními úřady členských zemí předtím, než tyto požádají o zapsání příslušného subjektu na seznam. Soud se tak přiklání na stranu ochrany bezpečnosti na úkor ochrany lidských práv před orgánem OSN.

¹²⁸ tamtéž, bod 231

¹²⁹ tamtéž, bod 231

¹³⁰ tamtéž, bod 241

¹³¹ tamtéž, body 242 -3

¹³² tamtéž, body 267-8

¹³³ tamtéž, bod 268

Soud prvního stupně tedy nemohl než dospět k verdiktu, kterým žalobu zamítl. Pan Kadi podal proti rozhodnutí kasační stížnost k Soudnímu dvoru, přičemž vyjádření k jeho případu dostal na starost generální advokát Miguel Poiares Maduro. Ten taktéž pokračoval v analýze započaté soudem, když zkoumal, zda je možnost přezkoumat napadené právo soudním orgánem Společenství, a pokud ano, tak na jakém základě, a, v neposlední řadě, zda došlo k porušení práv pana Kadiho, které by mělo za následek označení nařízení jako nelegálního.

Generální advokát analyzuje judikaturu Soudního dvora a dokládá, že poměr práva mezinárodního a práva evropského není hierarchický, jak se domnívá Soud, nýbrž dualistický. „*To však neznamená,*“ konstatuje poměrně poeticky Maduro, „*že vnitřní právní řád Společenství a mezinárodní právní řád se mijejí jako dvě lodi v noci. Naopak, Společenství hraje tradičně aktivní a konstruktivní roli na mezinárodní scéně. Použití a výklad práva Společenství jsou tudíž vedeny předpokladem, že Společenství chce dostát svým mezinárodním závazkům. Soudy Společenství tudíž pečlivě přezkoumávají povinnosti, kterými je Společenství vázáno na mezinárodní scéně, a právně tyto závazky zohledňují.*“¹³⁴. Maduro, jak rozebereme dále, reflektuje vývoj pozice Společenství na mezinárodním poli, jenž vyplýval i z dokumentů analyzovaných v části první.

Z toho Maduro dovozuje, že v konečném výsledku jsou to soudy Společenství, kdo určuje účinek mezinárodních závazků v rámci právního řádu Společenství odkazem na podmínky stanovené právem Společenství.¹³⁵

Argumentem zpochybňujícím soudní přezkum napadeného nařízení, vychází z výše uvedeného článku 307 Smlouvy, jehož interpretací lze dospět k závěru, že Společenství nemůže vůbec zasahovat do závazků členských států přijatých před rokem 1958, tedy i závazkům plynoucím z Charty.¹³⁶ Článek 307 SES totiž také uvádí: „*Práva a povinnosti vyplývající ze smluv uzavřených před 1. lednem 1958 nebo pro přistupující státy přede dnem jejich přistoupení mezi jedním nebo několika členskými státy na jedné*

¹³⁴ stanovisko Generálního advokáta M. Madura, ze dne 16. 1. 2008, C-402/05 P, bod 21

¹³⁵ tamtéž, bod 23

¹³⁶ tamtéž, bod 29

straně a jedním nebo několika třetími zeměmi na straně druhé nejsou touto smlouvou dotčeny.“¹³⁷

Takovou interpretaci Maduro odmítá zaprvé s tím, že Společenství nebrání vykonávat členským státům své závazky z Charty, jen konstatuje, že: „(p)ravomoci, které mají členské státy v oblasti bezpečnostní politiky, musí být nicméně vykonávány způsobem, který je v souladu s právem Společenství.“¹³⁸ Zadruhé, konstatuje Maduro, by takový výklad umožňoval obcházení pravidla zmiňovaného článku 6 odst. 1 SEU, podle kterého „je Unie založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu“.¹³⁹

Maduro se ve svém stanovisku dovolává aktérské role členských států, které nepřejímají právo OSN jako danost, nýbrž se musí snažit: „a zejména – v kontextu projednávané věci – (ti, kteří) jsou členy Rady bezpečnosti, jednat tak, aby pokud možno zabránily tomu, aby orgány OSN přijaly rozhodnutí, která by se mohla dostat do rozporu se základními zásadami právního řádu Společenství. Samotné členské státy tudíž nesou odpovědnost za minimalizaci rizika střetů mezi právním řádem Společenství a mezinárodním právem.“¹⁴⁰ Článek 34 SEU navíc specificky po členských zemích, jež jsou zároveň členy Rady bezpečnosti, hájit zájmy a hodnoty EU.

Žalovaní dále odkazovali na vysokou citlivost kauzy, kterou je nutno pojímat v bezpečnostním kontextu,¹⁴¹ tudíž je nutno uplatňovat odlišný standard ochrany lidských práv z důvodu ochrany práva na bezpečnost a na život případných obětí teroristických útoků. Maduro ovšem pokládá takový postoj za zcestný, protože „tam, kde se má za to, že rizika pro veřejnou bezpečnost jsou mimořádně vysoká, je vyvíjen skutečně velký tlak na přijetí opatření, která nezohledňují práva jednotlivců, zejména ve vztahu k jednotlivcům, kteří mají omezený nebo žádný přístup k politickému procesu. Ty samé okolnosti, které mohou odůvodnit výjimečná omezení základních práv, tedy rovněž vyžadují, aby soudy pečlivě zvážily, zda tato omezení nepřesahují rámec toho, co je nezbytné.“¹⁴²

¹³⁷ tamtéž, bod 185

¹³⁸ tamtéž, bod 30

¹³⁹ tamtéž, bod 31

¹⁴⁰ tamtéž, bod 32

¹⁴¹ tamtéž, bod 33

¹⁴² tamtéž, bod 35

Generální advokát dále tvrdí, že vzhledem ke stále větší provázanosti jednotlivých bezpečnostních institucí vyvstává nutnost posilovat spolupráci institucí EU a OSN. Pro soudy je povinností zasáhnout, když hrozí, že politická nutnost dneška se stane právní realitou zítřka. Dle Madura je jejich povinností *„zajistit, aby to, co může být politicky účelné v daný okamžik bylo rovněž v souladu s pravidly právního státu, bez nichž nemůže dlouhodobě skutečně prosperovat žádná demokratická společnost.“*¹⁴³

Co se týče problému porušení základních práv pana Kadiho, Maduro konstatuje, že: *„Neexistuje tudíž žádný důvod, aby se Soudní dvůr v projednávané věci odklonil od svého běžného výkladu základních práv, kterých se navrhovatel dovolává.“*¹⁴⁴ Novou otázkou tak podle Madura je pouze to, zda konkrétní potřeby spočívající v zásazích do svobod lidí, které vyvstaly z důvodu předcházení mezinárodnímu terorismu, odůvodňují omezení základních práv navrhovatele. Je ovšem jisté, že za jiných okolností by takové zásahy byly nepřijatelné. To, že se v případě jedná o vztazích mezinárodní bezpečnosti, říká Maduro: *„nemá za následek rozdílné pojetí těchto základních práv a použitelného standardu přezkumu. Znamená to pouze, že váha, kterou je třeba přikládat různým zájmům, které musí být vždy vyváženy, při uplatňování dotčených základních práv, může být rozdílná v důsledku specifických potřeb, které vyvstaly z důvodu předcházení mezinárodnímu terorismu. Ale to by mělo být posouzeno při běžném výkonu soudního přezkumu Soudního dvora. Projednávané okolnosti mohou vést k rozdílné rovnováze mezi hodnotami, které jsou ve hře při ochraně základních práv, ale použitelný standard ochrany by se neměl měnit.“*¹⁴⁵

Generální advokát se dále věnuje poměru bezpečnosti a ochrany vlastnického práva, když uvažuje, že: *„Problém, kterému čelí navrhovatel, je, že všechna jeho finanční aktiva ve Společenství jsou již několik let zmrazena, bez časového omezení a za podmínek, kdy zřejmě neexistují žádné odpovídající prostředky, prostřednictvím kterých by napadl tvrzení, že se dopustil protiprávního jednání. (...) Časově neomezené zmrazení prostředků jednotlivce zjevně představuje dalekosáhlý zásah do pokojného užívání majetku. Důsledky pro dotčenou osobu mohou být potenciálně ničující, i když jsou přijata opatření ohledně základních potřeb a výdajů. Samozřejmě to vysvětluje, proč toto*

¹⁴³ tamtéž, bod 45

¹⁴⁴ tamtéž, bod 46

¹⁴⁵ tamtéž

*opatření má takový silný donucovací účinek a proč „chytré sankce“ tohoto typu mohou být považovány za prostředky, které jsou vhodné nebo dokonce nezbytné k předcházení teroristickým činům. Nicméně to rovněž zdůrazňuje potřebu procesních záruk, které vyžadují, aby orgány odůvodnily taková opatření a prokázaly jejich přiměřenost, nikoli pouze abstraktně, ale v konkrétních okolnostech daného případu.“*¹⁴⁶

Maduro dává za pravdu Komisi, která tvrdí, že předcházení mezinárodnímu terorismu může odůvodnit omezení práva na ochranu majetku. Avšak to dle Madura nezbavuje *ipso facto* orgány povinnosti prokázat, že tato omezení jsou odůvodněna ve vztahu k dotyčné osobě. Procesní záruky jsou nezbytné právě z toho důvodu, aby zajistily, že tomu tak skutečně je. Při neexistenci takových záruk porušuje zmrazení aktiv jednotlivce na neomezenou dobu právo na ochranu majetku.¹⁴⁷

Generální advokát Maduro se dále zevrubně věnuje tomu, proč nelze považovat v případě Kadi jemu projevenou ochranu práva na spravedlivý proces za dostatečnou, když tvrdí, že: *„Jak právo být vyslechnut, tak i právo na účinný soudní přezkum představují základní práva, která tvoří součást obecných zásad práva Společenství.“* Ustálená judikatura soudního dvora totiž zakotvuje nutnost respektování práva být vyslechnut v každém řízení, které může vést k přijetí aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení určité osoby. Toto pravidlo bylo uznáno za jednu ze základních zásad práva Společenství a musí tedy být zajištěno i při neexistenci jakéhokoliv předpisu týkajícího se dotčeného řízení¹⁴⁸. V projednávané věci ovšem orgány Společenství nedaly návrhovateli žádnou příležitost, aby mohl vyjádřit své stanovisko ohledně toho, zda sankce proti němu jsou odůvodněny a zda by měly zůstat v platnosti.¹⁴⁹

Dále v reakci na argumentaci žalovaných Maduro zkoumá odůvodněnost omezení práva na spravedlivý proces v kontextu boje proti terorismu a možnosti žádat o výmaz na úrovni OSN, a konstatuje, že: *„Existence řízení o výmazu ze seznamu na úrovni OSN není v tomto ohledu žádnou útěchou. Toto řízení umožňuje žadatelům předložit žádost o výmaz ze seznamu Výboru pro sankce nebo své vládě. Řízení o této žádosti je ale zcela věcí mezivládních konzultací. Ve skutečnosti neexistuje povinnost Výboru pro sankce vzít v*

¹⁴⁶ tamtéž, bod 47

¹⁴⁷ tamtéž

¹⁴⁸ tamtéž, bod 49

¹⁴⁹ tamtéž, bod 51

úvahu názory žadatele. Mimoto v rámci řízení o výmazu není poskytnut ani minimální přístup k informacím, na kterých bylo založeno rozhodnutí zapsat žadatele na seznam. Přístup k takovým informacím je ve skutečnosti odepřen bez ohledu na jakýkoliv odůvodněný požadavek, co se týče potřeby chránit jejich důvěrnost. Jedním ze zásadních důvodů, na základě kterého musí být právo být vyslechnut dodržováno, je umožnit dotčeným účastníkům řízení účinně bránit svá práva, zejména v právních řízeních, která mohou být zahájena po ukončení správního přezkumného řízení. V tomto smyslu má dodržování práva být vyslechnut přímou relevancí ve vztahu k zajištění práva na účinný soudní přezkum. Procesní záruky existující na správní úrovni nemohou nikdy odstranit potřebu následného soudního přezkumu. Neexistence takových správních záruk má však i tak značné negativní důsledky na právo navrhovatele na účinnou soudní ochranu.¹⁵⁰

Následně svou úvahu Maduro uzavírá s tím, že pokud by existoval skutečný a účinný mechanismus soudní kontroly nezávislým soudem na úrovni OSN, nebylo by nutné, aby Soudní dvůr přezkoumával prováděcí opatření, která se uplatní v rámci právního řádu Společenství. „Nicméně,“ konstatuje Maduro, „žádný takový mechanismus v současné době neexistuje. Jak samotná Komise i Rada zdůraznily ve svých vyjádřeních, rozhodnutí, zda vymazat osobu ze sankčního seznamu OSN, zůstává zcela v diskreční pravomoci Výboru pro sankce – diplomatického orgánu. Za těchto okolností je třeba mít za to, že právo na soudní přezkum nezávislým soudem není na úrovni OSN zajištěno. V důsledku toho se orgány Společenství nemohou vzdát řádného soudního přezkumu při provádění dotčených rezolucí Rady bezpečnosti v rámci právního řádu Společenství.“¹⁵¹

Z těchto důvodů Maduro dochází k závěru, že navrhovatelův žalobní důvod tkívá v tom, že napadené rozhodnutí porušuje právo být vyslechnut, právo na soudní přezkum a právo na ochranu majetku, je opodstatněný. Soudní dvůr by podle něj měl zrušit napadené nařízení v rozsahu, ve kterém se týká navrhovatele.¹⁵²

Rozsudek Soudního dvora měl celý problém rozhodnout. Na úvod nutno podotknout, že případ byl kvůli shodným skutkovým okolnostem sjednocen do jednoho řízení s případem švédskoarabské Al Barakaat International Foundation, mluvíme tedy o

¹⁵⁰ tamtéž, bod 51

¹⁵¹ tamtéž, bod 54

¹⁵² tamtéž, bod 55

rozsudku ve spojených věcech C-402/05 P a C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi a Al Barakaat International Foundation.¹⁵³ Jako z pohledu této práce mimořádně zajímavý fakt vystupují též samotní účastníci řízení. K žalovaným, Komisi a Radě se totiž se svými argumenty již na počátku řízení připojily Francie, Nizozemsko, Španělsko a Spojené království.

Soudní dvůr se ve většině s Madurovými argumenty ztotožnil a plně vyhověl žalobě, když zrušil rozsudky Soudu prvního stupně Evropských společenství ze dne 21. září 2005, Kadi v. Rada a Komise (T-315/01), jakož i Yusuf a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (T-306/01) i nařízení Rady (ES) č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a nařízení Rady (ES) č. 467/2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu, v rozsahu, v němž se vztahuje na Y. A. Kadiho a Al Barakaat International Foundation.

V části týkající se poměru mezinárodního a evropského práva Soudní dvůr konstatuje, že *„mezinárodní dohoda nemůže zasahovat do pravomocí stanovených Smlouvami, a tedy do autonomie právního systému Společenství, jehož dodržování zajišťuje Soudní dvůr na základě výlučné pravomoci, která mu je svěřena,*“¹⁵⁴ a připomíná, že *„podle ustálené judikatury platí, že základní práva jsou nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje“*¹⁵⁵ a že z *„judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že respektování lidských práv je podmínkou legality předpisů Společenství.*“¹⁵⁶

Soudní dvůr tudíž dovozuje, že povinnosti, které ukládá mezinárodní dohoda, nemohou mít za následek porušení ústavních zásad Smlouvy o ES, mezi něž se řadí

¹⁵³ rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P

¹⁵⁴ rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P, bod 282

¹⁵⁵ tamtéž, bod 283

¹⁵⁶ tamtéž, bod 284

i zásada, že veškeré akty Společenství musí respektovat základní práva.¹⁵⁷ Soudní dvůr se zcela rozchází s argumentací Soudu prvního stupně, když říká, že unijní instituce nemůže v žádném případě přezkoumávat samotný akt mezinárodního práva, byť by se jednalo o přezkum jeho slučitelnosti s *ius cogens*. Soudní dvůr sice vyjadřuje pochopení pro zvláště citlivý kontext boje proti terorismu, v němž bylo napadené nařízení přijato, avšak konstatuje, že to neznamena, že při přezkumu nařízení bude užito nižšího standardu ochrany lidských práv.¹⁵⁸

Co se týče problému ochrany práva na spravedlivý proces, Soudní dvůr ostře kritizoval postup Sankčního výboru, evropských institucí i členských států, podle něhož nemá subjekt zapsaný na seznam dle rezoluce 1267 (1999) možnost zjistit důvody, pro které je s ním takto nakládáno, neboť takové důvody podléhají režimu utajení. Soudní dvůr proto upozorňuje, že kvůli nemožnosti domoci se relevantních informací, které by zdůvodňovaly zařazení na seznam, „*není schopen přezkoumat legalitu sporného nařízení v rozsahu, v němž se vztahuje na navrhovatele, takže je třeba rovněž z tohoto důvodu dospět k závěru, že v projednávané věci nebylo respektováno základní právo navrhovatelů na účinnou soudní ochranu.*“¹⁵⁹

K problému ochrany vlastnického práva Soudní dvůr konstatuje, že: „*Vzhledem k tak zásadnímu obecnému zájmu, jakým je pro mezinárodní společenství boj všemi prostředky – v souladu s Chartou Spojených národů – proti ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, které představují teroristické činy, nemůže být zmrazení prostředků, finančních aktiv a jiných hospodářských zdrojů osob označených Radou bezpečnosti nebo Výborem pro sankce za osoby spojené s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem považováno samo o sobě za nevhodné či nepřiměřené,*“¹⁶⁰ nicméně „*sporné nařízení přitom bylo v rozsahu, v němž se vztahuje na Y. A. Kadiho, přijato, aniž by mu byla poskytnuta jakákoli záruka, že bude moci příslušným orgánům vylíčit svůj případ, a to v situaci, kdy je nutné omezení jeho vlastnických práv kvalifikovat jako značné vzhledem k obecnému rozsahu a skutečné době trvání omezujících opatření, které vůči němu byla*

¹⁵⁷ tamtéž, bod 285

¹⁵⁸ tamtéž, bod 299

¹⁵⁹ tamtéž, bod 351

¹⁶⁰ tamtéž, bod 363

uplatněna.“¹⁶¹ „Nelze tedy“, konstatuje Soudní dvůr, „než dospět k závěru, že za okolností projednávaného případu jsou omezující opatření obsažená ve sporném nařízení a zavedená vůči Y. A. Kadimu na základě jeho zapsání na seznam v příloze I sporného nařízení neodůvodněným omezením jeho vlastnického práva.“¹⁶²

3.5.2 Změny v ochraně lidských práv při sestavování sankčních seznamů po Kadi I

V kapitole 3.4.2 jsem uvedl, že tvorba sankčních seznamů dle rezoluce 1267 (1999) se od svého počátku stala předmětem kritiky odborné veřejnosti. Rozhodnutí Soudního dvora dalo této kritice za pravdu a způsobilo pojetí boje proti terorismu vedenému Radou bezpečnosti problémy. V důsledku rozsudku Soudního dvora byl pan Kadi i Al Barakaat International Foundation v Evropské unii, na níž se vztahuje působnost Soudního dvora, vyjmut ze sankčních seznamů, tudíž mohl volně disponovat svými zablokovanými finančními prostředky a užívat i jiných svobod sankcionovaným osobám zapovězeným.

Dlužno dodat, že Rada bezpečnosti po počáteční kritice sama iniciovala určité dílčí reformy sankčního mechanismu. Rezoluce 1452 (2002)¹⁶³ zavádí humanitární výjimky ze zmrazení prostředků a finančních zdrojů. Další reformy na sebe přitom nenechaly dlouho čekat. Rada bezpečnosti je přijímala již při vědomí toho, že soudní přezkum sankčního mechanismu dle rezoluce 1267 (1999) se pro ni nevyvíjí dobrým směrem. Následovaly zejména: rezoluce 1730 (2006)¹⁶⁴, již bylo ustanoveno centrální kontaktní místo pro osoby a organizace uvedené na seznamech, a rezoluce 1735 (2006)¹⁶⁵, ve které byla zakotvena povinnost informovat subjekty o jejich zařazení na seznam. Dále byla přijata rezoluce 1822 (2008)¹⁶⁶, dle které je povinností Sankčního výboru zveřejnit důvody, které jej vedly k zařazení subjektu na seznam, přičemž nabádá státy, aby na žádost o výmaz ze seznamu reagovaly v časově únosných mezích a hlásily Sankčnímu výboru jakékoliv změny v okolnostech, jež vedly k zápisu určitého subjektu. Dále tato rezoluce zavedla povinnost Sankčního výboru periodicky seznamy kontrolovat

¹⁶¹ tamtéž, bod 369

¹⁶² tamtéž, bod 370

¹⁶³ rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1452, schválená dne 20. prosince 2002, odst. 1

¹⁶⁴ rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1730, schválená 19. prosince 2006

¹⁶⁵ rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1735, schválená 22. prosince 2006

¹⁶⁶ rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1822, schválená 30. června 2008

a přehodnocovat, zda je stále potřebné osoby a organizace vést na seznamu. Ve výčtu je nutno uvést i rezoluce 1617 (2005)¹⁶⁷ a 1526 (2004)¹⁶⁸, které zavedly další humanitární výjimky ze sankčního režimu.

Soudní dvůr vzal tato dílčí vylepšení v rozsudku Kadi I na vědomí s tím, že: „(v) každém případě důsledkem skutečnosti, že v rámci systému Spojených národů existuje přezkumné řízení prováděné před Výborem pro sankce, nemůže být, ani při zohlednění nedávných změn učiněných v uvedeném řízení, všeobecná soudní imunita v rámci vnitřního právního řádu Společenství.“¹⁶⁹

Rada bezpečnosti tudíž v reakci na rozhodnutí Soudního dvora ve věci Kadi I¹⁷⁰ přijala důraznou reformu sankčního mechanismu, a to prostřednictvím zavedení instituce Ombudsmana při Sankčním výboru rezolucí 1904 (2009).¹⁷¹

Ombudsman má za úkol přijímat žádosti o vyřazení ze sankčního seznamu. Tyto žádosti má přitom nezávisle a nestranně posuzovat. Při tom nesmí vyžadovat ani přijímat žádné instrukce od vlád členských států.¹⁷² Vzhledem k dosavadnímu čistě diplomatickému procesu zápisu a výmazu je vytvoření úřadu ombudsmana s podobným mandátem vpravdě revoluční změnou oproti předchozímu stavu.

Řízení před Ombudsmanem je dle přílohy II rezoluce rozděleno do tří fází. Po iniciačním obdržení žádosti o výmaz ze sankčního seznamu zahajuje Ombudsman fázi sběru informací (*information gathering phase*). Ombudsman při ní kontaktuje dotčené státy a orgány a vyžádá si veškeré informace, které odůvodňují zápis na seznam v daném případě. Přestože Ombudsman nebyl od počátku nadán jakoukoli donucovací autoritou

¹⁶⁷ rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1617, schválená 29. července 2005

¹⁶⁸ rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1526, schválená 30. ledna 2004

¹⁶⁹ rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P, bod. 321

¹⁷⁰ srov. např. Morgan, G. 2013. *The Kadi Saga: UN targeted asset-freezing sanctions under scrutiny*, dostupné z <http://kslr.org.uk/blogs/europeanlaw/2013/05/28/the-kadi-saga-un-targeted-asset-freezing-sanctions-under-scrutiny/> (navštíveno 22. července 2013) nebo Howell, D. 2009. *A House of Kadis? Recent Challenges to the UN Sanctions Regime and the Continuing Response to the ECJ Decision in Kadi*, dostupné z <http://www.ejiltalk.org/a-house-of-kadis-recent-challenges-to-the-un-sanctions-regime-and-the-continuing-response-to-the-ecj-decision-in-kadi/> (navštíveno 22. července 2013)

¹⁷¹ Od počátku do data odevzdání této práce vykonávala tuto funkci paní Kimberly Prost, bývalá soudkyně Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii.

¹⁷² rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1904, schválená dne 17. prosince 2009, čl. 20

vůči členským zemím, institucionální síla jeho mandátu sama o sobě se ukázala jako dostatečný prostředek pro úspěch sběru informací.¹⁷³

Po fázi sběru informací přichází fáze dialogu (*dialog phase*). V této fázi je kontaktován žadatel, kterému je mu umožněno vyjádřit se k nashromážděným informacím. Ombudsman přitom působí jako prostředník a dbá na to, aby stěžovatel měl přístup k podstatným důvodům, které způsobily jeho přidání na seznam, avšak nedošlo přitom k prozrazení tajných informací. Na závěr fáze dialogu vypracovává Ombudsman komplexní zprávu (*comprehensive report*) ve které členům Sankčního výboru shrnuje svůj dosavadní postup.

Poslední fází procesu je fáze rozhodnutí v Sankčním výboru (*deliberation phase*). Na jednání Výboru je Ombudsman přítomen osobně. Poté, co je představena jeho zpráva a členové Výboru vedou s Ombudsmanem diskusi, výbor rozhoduje o výmazu žadatele ze seznamu. Rozhodnutí musí být přijato jednomyslně. V případě, že je výsledek negativní, musí členové výboru vypracovat odůvodnění svého rozhodnutí. To je pak přes Ombudsmana zasláno žadateli.¹⁷⁴

Jak vidno, procesní úprava výmazu ze sankčního seznamu doznala zásadních změn směrem k zajištění práva na spravedlivý proces sankcionovanému subjektu. Je ovšem možné takové změny pokládat za dostatečné?

3.5.3 Kadi II

Již 8. září 2008 podala Francie žádost předsedovi Sankčního výboru o sdělení důvodů, pro které byl pan Kadi zařazen na seznam.¹⁷⁵ Toto odůvodnění, poměrně stručné¹⁷⁶, bylo Francii zasláno, ta ho následně předala Komisi. Komise ho následně předala panu Kadimu, aby se k němu mohl vyjádřit a tím využít svého práva být slyšen jako součásti práva na spravedlivý proces.

¹⁷³ Prost, K. (2001) *Lecture At The Institute of Legal Research on The Invitation of the Ministry of Foreign Affairs and the National Autonomous University of Mexico*, 24 June 2011. dostupné z <http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/pdfs/Mexico%20Presentation%20-%2024%20June%202011%20%28English%29.pdf> (navštíveno 15. 7. 2013)

¹⁷⁴ rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1904, schválená dne 17. prosince 2009, příloha II

¹⁷⁵ rozsudek Tribunálu (sedmého senátu) vydaný dne 30. září 2010, Yassin Abdullah Kadi v. Evropská komise, věc T-85/09, bod 49

¹⁷⁶ tamtéž, bod 50

Pan Kadi se uvedenému odůvodnění vyjádřil a popsal formu svého napojení na subjekty spolupracující s teroristy, přičemž namítal, že obvinění jsou formulována příliš obecně, tudíž je pro něj velmi složité sepsat účinnou obhajobu.¹⁷⁷ Komisi ovšem nepřesvědčil o tom, že by nebyl napojen na organizace podporující terorismus. Komise tudíž v reakci přijala nové nařízení č. 1190/2008¹⁷⁸, které opět doplnilo jméno žalobce na seznam z přílohy k nařízení 881/2002.¹⁷⁹ Kadi tedy znovu podal žalobu k Soudu prvního stupně, směřující tentokrát proti nařízení Komise č. 1190/2008. Připomínám, že toto se stalo ještě před přijetím rezoluce 1904 (2009), která zakládá úřad Ombudsmana.

17. června 2010 vydal Tribunál (jako soud prvního stupně) rozsudek ve věci T-85/09, Yassin Abdullah Kadi proti Komisi¹⁸⁰, kterou stále podporovaly Rada, Francie, Velká Británie a neformálně též Nizozemí. Tímto rozsudkem bylo předmětné nařízení v části, která se týká pana Kadiho, stejně jako předchozí nařízení, zrušeno.

Tribunál byl do značné míry vázán argumentací Soudního dvora týkající se možnosti přezkumu nařízení, konstatoval ovšem, že když soud přezkoumává legalitu implementace sankčních seznamů v plném rozsahu dle práva EU, jak to činí Soudní dvůr, implicitně tím přezkoumává legalitu samotné rezoluce OSN.¹⁸¹

Významný posun v argumentaci Tribunálu nastává v případě přezkumu zásahu do lidských práv pana Kadiho. Tribunál k problematice zásahu do vlastnického práva žalobce uvádí, že: *„zmrazení prostředků je zajišťovacím opatřením, které na rozdíl od konfiskace nezasahuje do samotné podstaty vlastnického práva dotčených osob k jejich finančním aktivům, ale pouze do jejich užívání, by nyní po deseti letech od původního zmrazení žalobcových prostředků neměl být zpochybněn. Stejně tomu je i s vícekrát připomínaným, zejména v rezoluci 1822 (2008), ujištěním Rady bezpečnosti, že dotčená opatření „mají preventivní povahu a nezávisejí na trestněprávních normách*

¹⁷⁷ tamtéž, bod 55

¹⁷⁸ nařízení Komise (ES) č. 1190/2008 ze dne 28. listopadu 2008, kterým se po sto první 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-Kajdá a Talibanem

¹⁷⁹ tamtéž, bod 56

¹⁸⁰ rozsudek Tribunálu (sedmého senátu) vydaný dne 30. září 2010, Yassin Abdullah Kadi v. Evropská komise, věc T-85/09

¹⁸¹ rozsudek Tribunálu (sedmého senátu) vydaný dne 30. září 2010, Yassin Abdullah Kadi v. Evropská komise, věc T-85/09, bod 116

vnitrostátního práva. V měřítku lidského života znamená totiž deset let ve skutečnosti značnou dobu a to, zda dotčená opatření kvalifikovat jako preventivní nebo represivní, předběžná nebo konfiskující, civilní nebo trestní, se napříště jeví jako otevřené.“¹⁸²

To Tribunál dále zdůvodňuje, když uvádí, že se domnívá, že časová neomezenost jednotlivých rozhodnutí o zařazení na seznam může vést k tomu, že se ze zmrazení aktiv stane *de facto* konfiskace. To by se rovnalo sankci za trestný čin. Pan Kadi ovšem nikdy nebyl z žádného trestného činu usvědčen, nadto by se takové usvědčení muselo odehrát v rámci trestního procesu, s jeho vysokým standardem ochrany práv.¹⁸³

Co se práva na spravedlivý proces týče, Tribunál uvádí, že: „(p)ostup, jehož se přidržela Komise v návaznosti na žádost žalobce, navíc žalobci nedal žádný, byť jen minimální přístup k důkazům v jeho neprospěch. Tento přístup byl ve skutečnosti dotčené osobě přes její výslovnou žádost odepřen, bez jakéhokoli vyvážení zájmů této osoby oproti nutnosti chránit důvěrnost dotčených informací.“¹⁸⁴ Za těchto okolností se některé informace a vágní tvrzení uvedená ve shrnutí důvodů jeví jako zjevně nedostatečná k tomu, aby žalobce mohl účinně vyvrátit obvinění, která se ho týkají, v souvislosti s jeho domnělou účastí na teroristických činnostech.“¹⁸⁵ Z toho dle Tribunálu vyplývá, že: „žalobcovo právo na obhajobu bylo „respektováno“ jen ryze formálně a zdánlivě, protože Komise se ve skutečnosti považovala být důsledně vázána posouzeními Výboru pro sankce a v žádném okamžiku proto neuvažovala o zpochybnění těchto posouzení ve světle žalobcových vyjádření.“¹⁸⁶

Tribunál svou úvahu uzavírá komentářem k tehdy čerstvě zřízenému úřadu Ombudsmana. Tribunál konstatuje, že kritika Soudního dvora zůstává v platnosti „když se vezme v úvahu „úřad ombudsmana“, jehož zřízení bylo v zásadě schváleno rezolucí 1904 (2009) a kterýžto úřad byl nedávno obsazen. Rada bezpečnosti však v podstatě stále nepovažovala za vhodné zřídit nezávislý a nestranný orgán, který by byl pověřen rozhodováním, po právní i skutkové stránce, o opravných prostředcích směřujících proti jednotlivým rozhodnutím přijatým Výborem pro sankce. Mechanismus kontaktního místa

¹⁸² tamtéž, bod 150

¹⁸³ tamtéž

¹⁸⁴ tamtéž, bod 173

¹⁸⁵ tamtéž, bod 174

¹⁸⁶ tamtéž, bod 171

ani úřadu ombudsmana navíc nezvrátil zásadu, že výmaz určité osoby ze seznamu Výboru pro sankce vyžaduje konsensus v rámci tohoto Výboru. Volba toho, jaké důkazy lze dotčené osobě zpřístupnit, navíc dále zcela závisí na uvážení státu, který navrhl zápis této osoby na seznam Výboru pro sankce a žádný mechanismus nezaručuje to, že dotčená osoba bude mít dostatek informací pro svou účinnou obhajobu (dokonce ani to, že se dozví, který stát navrhl její zápis na seznam Výboru pro sankce). Přinejmenším z těchto důvodů nelze zřízení kontaktního místa a ombudsmana postavit na roveň zavedení účinného prostředku soudní ochrany proti rozhodnutím Výboru pro sankce.“¹⁸⁷

3.5.4 Změny po rozsudku Tribunálu

Tato kritika se odrazila ve zprávě o fungování úřadu Ombudsmana vypracované v roce 2011. V návaznosti na ni byla přijata rezoluce 1989 (2011)¹⁸⁸, jež přináší do mechanismu fungování Ombudsmana podstatné změny z hlediska ochrany lidských práv.

Rozhodovací proces před Sankčním výborem totiž doznal zásadních změn. Pokud Ombudsman doporučí výmaz ze seznamu, je možné subjekt na seznamu ponechat, pouze pokud Sankční výbor rozhodne jednomyslně. Pokud jednomyslně nerozhodne, výmaz je proveden automaticky po uplynutí 60 dnů. V případě, že se Sankční výbor shodne (proti vůli Ombudsmana) na ponechání subjektu na seznamu, musí Ombudsmanovi bez zbytečného odkladu poskytnout důvody takového rozhodnutí. Tyto důvody pak Ombudsman předá přímo stěžovateli, bez ohledu na utajení.

Dlužno dodat, že v době, kdy Tribunál rozhodoval, nebyl ukončen ani jeden případ u Ombudsmana. Vysoká efektivita reformované instituce ovšem vyplývá z dostupných statistických dat. K 22. červenci 2013 proběhlo řízením u Ombudsmana 34 případů, z toho jich 28 skončilo úspěchem žadatele.¹⁸⁹ Tyto údaje naznačují, že právo na spravedlivý proces stěžovatelů před Sankčním výborem je chráněno.

¹⁸⁷ tamtéž, bod 128

¹⁸⁸ rezoluce Rady bezpečnosti č. 1989, přijatá dne 17 července 2011

¹⁸⁹ <http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/status.shtml> (navštíveno 24. 7. 2013), celkově je na seznamu k 24. červenci 2013 zapsáno 289 subjektů, viz <http://www.un.org/sc/committees/1267/AQList.htm> (navštíveno 24. 7. 2013)

Zatímco ve Spojených státech se pan Kadi nedomohl výmazu z tamějšího teroristického seznamu¹⁹⁰, dne 27. ledna 2010 rozhodl Nejvyšší soud Spojeného království o výmazu pana Kadiho ze sankčního seznamu britského¹⁹¹.

Dne 5. října 2012 Výbor pro sankce rozhodl o výmazu pana Kadiho ze seznamu poté, co posoudil jeho žádost o výmaz, jakož i zprávu Ombudsmana.¹⁹²

3.5.5 Kadi II před Soudním dvorem

Vůči rozsudku Tribunálu ve věci Kadi II byla ovšem po vyhlášení rozsudku Soudu podána kasační stížnost k Soudnímu dvoru, tentokrát tedy neúspěšnými žalovanými. Dne 19. března 2013 bylo zveřejněno stanovisko generálního advokáta Bota, jež se tentokrát, i na základě reforem mandátu Ombudsmana u Rady bezpečnosti, staví na stranu žalovaných.¹⁹³

Generální advokát Bot tvrdí, že v případě přezkumu napadených nařízení Tribunál chyboval při vymezení uplatnitelného standardu přezkumu, když odmítl tezi zastávanou Komisí, Radou a vládami, které předložily vyjádření, jež se vyslovily ve prospěch omezení soudního přezkumu unijních aktů, které v rámci Unie transponují seznam osob a subjektů označených Výborem pro sankce.¹⁹⁴

Bot konstatuje, že rozsah přezkumu, jak ho stanovil Tribunál v napadeném rozsudku, je absurdně široký, neboť tvrdí, například, že: *„Třebaže zde nebudu přezkoumávat relevanci takového standardu přezkumu v rámci režimu autonomních seznamů zmrazení majetku, musím poukázat na to, že použití v oblasti boje proti terorismu judikatury, podle které komplexní hospodářská posouzení mohou vést k poměrně důkladnému přezkoumání unijním soudem, není podle mého názoru vůbec samozřejmé. Měly by analýzy a zdroje zpravodajských služeb podléhat unijním soudům? Rovněž se mi zdá, že přijmout takový standard přezkumu znamená zapomenout na to, že zápis na autonomní seznam je ve značné míře založen na posouzení prováděném*

¹⁹⁰ Yassin Kadi v. Timothy Geithner, et al., United States District Court for the District of Columbia, civil action no. 09-0108 (JDB), 21 March 2012

¹⁹¹ Her Majesty's Treasury (Respondent) v. Mohammed Jabar Ahmed and Others [2010] UKSC2

¹⁹² stanovisko Generálního advokáta Yvese Bota, ze dne 19. března 2013, spojené věci C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, bod 42

¹⁹³ stanovisko Generálního advokáta Yvese Bota, ze dne 19. března 2013, spojené věci C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P

¹⁹⁴ tamtéž, bod 54

příslušnými vnitrostátními orgány existence, spolehlivosti a dostatečnosti důkazů nebo závažnosti a důvěryhodnosti indicií týkajících se účasti dotčené osoby na teroristických činnostech. Je tudíž třeba se zabývat otázkou, zda je v systému spočívajícím ve značné míře na důvěře, kterou unijní orgány vkládají do posouzení, prováděného příslušnými vnitrostátními orgány, závažnosti důkazů nebo indicií na podporu opatření ke zmrazení majetku, zevrubný přezkum těchto důkazů unijním soudem skutečně namístě.“¹⁹⁵

Bot tudíž dovozuje, že úplný přezkum, jehož se Soudní dvůr v případě Kadi I dovolává, nemůže být úplný z hlediska slučitelnosti s evropským právem jako celkem, nýbrž znamená pouze přezkum zjevných pochybení při zápisu subjektu na sankční seznam.

Důvodem pro to je i fakt, že procesní pravidla zápisu na seznam nyní, po reformách instituce Ombudsmana, jsou slučitelná se standardy spravedlivého procesu. Generální advokát má za to, že reformy „svědčí o tom, že si Organizace spojených národů přes požadavky na zachování důvěrnosti uvědomila, že postupy při zápisu a výmazu musejí být napříště prováděny na základě dostatečného množství informací, že sdělení těchto informací dotyčné osobě musí být podporováno a že odůvodnění musí být dostatečně podloženo. Ombudsman, který vykonává své funkce zcela nezávisle a nestranně, hraje v tomto ohledu významnou úlohu. Shromažďuje informace nezbytné k posouzení od dotyčných států, zahajuje na tomto základě dialog s návrhovatelem a poté předkládá Výboru pro sankce návrhy týkající se nutnosti ponechat osobu či subjekt na seznamu. V rámci postupu při výmazu tedy tento výbor přijímá svá rozhodnutí na základě nezávislého a nestranného posouzení nutnosti ponechat dotyčné osoby na seznamu.“¹⁹⁶

S ohledem na tyto skutečnosti je generální advokát toho názoru, že nové procesní režimy zápisu a výmazu v Sankčním výboru představují dostatečné záruky pro to, aby unijní orgány mohly presumovat opodstatněnost rozhodnutí přijatých tímto orgánem. Unijní soud tedy nesmí vykonávat zevrubný přezkum opodstatněnosti zápisu na základě

¹⁹⁵ tamtéž, bod 66

¹⁹⁶ tamtéž, bod 82

důkazů, na kterých se zakládají závěry Výboru pro sankce, nýbrž pouze dbát na to, aby se zápis v rámci Unie nezakládal na zjevně nedostatečném nebo nesprávném odůvodnění.¹⁹⁷

Bot dále argumentuje, že: „(z)ápisy na seznam jsou tak součástí politického procesu, který překračuje individuální případ. (...) Politický rozměr tohoto procesu, na kterém se Unie rozhodla podílet, si (...) vyžaduje umírněnost při výkonu soudního přezkumu unijním soudem, to znamená, aby v zásadě nenahrazoval posouzení příslušných politických orgánů posouzením vlastním.“¹⁹⁸ Hlásí se tak k doktríně vyvažování ochrany lidských práv v citlivé oblasti boje proti terorismu, dále naráží na nutnost dodržování doktríny dělby moci, dle níž soudu nepřísluší činit politická rozhodnutí.

Bot následně dovozuje, že: „unijní soud na jednu stranu musí vykonávat důkladný přezkum dostatečnosti odůvodnění, na druhou stranu však musí vykonávat omezený přezkum opodstatněnosti odůvodnění. Vzhledem zejména ke skutečnosti, že posouzení vhodnosti zápisu přísluší Výboru pro sankce, nepřísluší unijnímu soudu přezkoumávat důkazy o tvrzeném jednání.“¹⁹⁹ A dále shrnuje: „Stručně řečeno, přezkum vnitřní legality unijních aktů provádějících rozhodnutí přijatá Výborem pro sankce vykonávaný unijním soudem ho nesmí v zásadě vést ke zpochybnění opodstatněnosti zápisu na seznam, vyjma případu, kdy postup provádění tohoto zápisu v rámci Unie umožnil odhalit zjevné pochybení v provedeném zjištění skutkového stavu, v právní kvalifikaci skutkových okolností nebo v posouzení přiměřenosti opatření. „

Z těchto důvodů generální advokát Bot uvažuje, že pan Kadi byl dostatečným způsobem obeznámen s důvody, pro které byl zařazen na seznam. Přestože bylo vyjádření Sankčního výboru o důvodech, jež ho vedly k zařazení pana Kadiho na seznam stručné, byly „dostatečně přesné na to, aby dotyčnému umožnily zpochybnit osobní a profesní vztah s Al-Kajdou a jejím financováním, které mu jsou vytýkány.“²⁰⁰

¹⁹⁷ tamtéž, bod 88-110

¹⁹⁸ tamtéž, bod 80

¹⁹⁹ tamtéž, bod 105

²⁰⁰ tamtéž, bod 116

Generální advokát Bot následně ukončuje své vyjádření s tím, že dle jeho názoru by bylo nejen odůvodněné, ale i vhodné „za účelem uzavření ságy věci Kadi“²⁰¹, aby Soudní dvůr stížnost pana Kadiho odmítl.

V průběhu dokončování této práce, 18. července 2013, byl vydán rozsudek Soudního dvora ve věci Kadi II, jež celý příběh, snad navždy, ukončuje.²⁰² Z pohledu autora této práce se jeví jako zajímavé, že Česká republika se v tomto řízení přihlásila (spolu s většinou členských států) jako podporovatel stěžujících si institucí.

Soudní dvůr v tomto rozsudku potvrdil rozhodnutí Tribunálu a kasační stížnost zamítl. S některými závěry Tribunálu se však neztotožnil. Předně, Soudní dvůr kritizuje přístup Tribunálu k hodnocení nedostatečnosti odůvodnění zařazení pana Kadiho na seznam, když konstatuje, že odůvodnění poskytnuté Sankčním výborem nebylo v kontextu daného případu natolik vágní, aby neumožnilo panu Kadimu obhájit se.²⁰³

Soudní dvůr dále dovozuje, že právo EU nesmí, ani implicity, přehodnocovat rozhodnutí orgánu OSN. Tudíž, „(d)održení práva na obhajobu a práva na účinnou soudní ochranu vyžaduje, aby v rámci řízení týkajícího se přijetí rozhodnutí o zápisu nebo ponechání jména na seznamu v příloze I nařízení č. 881/2002 příslušný unijní orgán sdělil dotyčné osobě informace svědčící v její neprospěch, které má tento orgán k dispozici a jimiž odůvodňuje své rozhodnutí, tj. přinejmenším shrnutí důvodů poskytnuté Výborem pro sankce (...), aby této osobě bylo umožněno hájit svá práva za co nejpříznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné obrátit se na unijní soud.“²⁰⁴ Soud má tedy přehodnocovat záruky spravedlivého procesu pouze na úrovni Evropské unie.

Unijní soud má tedy, domnívá se Soudní dvůr, právo přehodnotit důkazy, na základě nichž dospívá Sankční výbor ke svým závěrům, a to navzdory reformám funkce Ombudsmana, neboť: „postupy pro výmaz a revizi ex officio zavedené na úrovni OSN

²⁰¹ tamtéž, bod 123

²⁰² rozsudek Soudního dvora ze dne 18. července 2013, Evropská komise a další v. Yassin Abdullah Kadi, spojené věci C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P

²⁰³ rozsudek Soudního dvora ze dne 18. července 2013, Evropská komise a další v. Yassin Abdullah Kadi, spojené věci C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, body 135 - 150

²⁰⁴ tamtéž, bod 111

neposkytují osobě, jejíž jméno je zapsáno na konsolidovaný seznam Výboru pro sankce a následně na seznam v příloze I nařízení č. 881/2002, záruky účinné soudní ochrany“²⁰⁵

Soudní dvůr se tudíž domnívá, že fakt nedostatečnosti odůvodnění rozhodnutí Sankčního výboru nemůže sám o sobě zakládat porušení práva na spravedlivý proces. Pokud unijnímu orgánu pošle Sankční výbor informace, které neumožňují na evropské úrovni zachování práv spravedlivého procesu, musí příslušný unijní orgán (tedy v tomto případě Komise) žádat Sankční výbor o jejich doplnění.²⁰⁶

Role soudu dle Soudního dvora pak spočívá v přehodnocení poskytnutých důkazů v kontextu vyjádření sankcionovaného, tak, jak to provádí unijní orgán. Pokud by unijní orgán hodnotil důkazní situaci chybně, soud by byl povinen rozhodnutí orgánu zrušit pro nezákonnost.²⁰⁷

Na konci rozsudku Soudní dvůr dle výše uvedeného návodu přezkoumává, zda Komise posoudila správně vyjádření pana Kadiho ve světle informací poskytnutých Sankčním výborem přičemž ve většinové shodě s rozhodnutím Tribunálu dospívá k závěru, že ve výsledku nikoli.²⁰⁸ Kasační stížnost institucí v neprospěch pana Kadiho je tudíž zamítnuta.²⁰⁹

Debata o dopadech tohoto rozhodnutí k datu ukončení práce stále probíhá. Není jasné, zda tento nejnovější rozsudek, jímž se Soudní dvůr rozhodl ignorovat řízení před Ombudsmanem, včetně jeho reforem, dokud nebude mít charakter plného soudního přezkumu, je spíše vyjádřením touhy Soudního dvora po ještě hlubších reformách Sankčního výboru,²¹⁰ nebo neochoty Soudního dvora akceptovat jakýkoli nižší standard přezkumu, než je ten jeho.²¹¹

²⁰⁵ tamtéž, bod 133

²⁰⁶ tamtéž, body 136 a 137

²⁰⁷ tamtéž, bod 137

²⁰⁸ tamtéž, body 135 - 154

²⁰⁹ tamtéž, bod 165

²¹⁰ Které je ovšem s ohledem na dosavadní úspěšnost Ombudsmana dle mého názoru obtížné předpokládat.

²¹¹ Tzanakopoulos, A. 2013. *Kadi Showdown: Substantive Review of (UN) Sanctions by the ECJ*. dostupné z <http://www.ejiltalk.org/kadi-showdown/> (navštíveno 24. 7. 2013)

3.6 Dílčí závěr

V úvodu této práce jsem definoval, jakým způsobem si zodpovíme otázku, zda se, s ohledem na konkrétní snahy Evropské unie v ochraně lidských práv v boji proti terorismu, můžeme domnívat, že se Evropská unie profiluje jako významný aktér mezinárodních vztahů. V předcházejících částech této kapitoly jsem prozkoumal roli institucí Evropské unie v utváření a výkonu mezinárodních sankcí proti terorismu. Nyní se pomocí aplikace teoretického rámce představeného v úvodu této práce pokusím zodpovědět klíčovou otázku této kapitoly.

Předmět této práce můžeme, navzdory jeho silné vnitřní dimenzi, zařadit do oblasti vnějších vztahů EU. Nyní se tedy pokusím určit, zda je Evropská unie vnímána vzhledem ke svému přístupu k sankčním protiteroristickým režimům vycházejícím z práva OSN jednak jako rámuující aktér (při pohledu z vnitřku unie) a jednak jako uznávaný aktér (při pohledu z vnějšku unie).

Zaměříme se tudíž na to, zda můžeme s ohledem na roli evropských institucí při vytváření a implementaci protiteroristických sankčních seznamů Evropskou unii považovat za významného aktéra mezinárodní bezpečnosti. Toto zkoumání má dvě složky, respektive se odvíjí od dvojí perspektivy, EU jako rámuujícího aktéra a EU jako uznávaného aktéra.

Uznání jako součást aktérství EU jsem v úvodu definoval jako schopnost EU vstupovat do jednání s ostatními aktéry a ovlivňovat jejich jednání. Z toho, jakým způsobem Rada bezpečnosti OSN reagovala na proces Kadi, je zcela jisté, že EU významně ovlivnila chování OSN v případě vytváření protiteroristických seznamů. Zejména vytvoření pozice Ombudsmana v průběhu procesu Kadi I a její úprava v reakci na rozhodnutí Tribunálu ve věci Kadi II jsou jasným dokladem toho, že EU nejenže dokáže ovlivňovat jednání Rady bezpečnosti OSN jakožto světově nejvýznamnějšího aktéra mezinárodní bezpečnosti, ale, což je ještě podstatnější, dokáže jej i přimět k proměně vlastních institucí.

Druhá podmínka toho, zda je EU vnímána jako uznávaný aktér, je schopnost EU vstupovat s ostatními aktéry do jednání. Zde ovšem narážíme na problém spočívající v institucionální nejednotnosti EU. Soudní soustava EU, v našem případě „hybatel“

aktérství, nepochybně přímo do jednání s OSN, potažmo Radou bezpečnosti nevstupovala a nevstupuje. Dva stálí členové Rady bezpečnosti jsou ovšem členy Rady a jejich dvojaké institucionální zakotvení bylo v této věci pro aktérství EU spíše na překážku. Osobně se přikláním k tomu, že schopnost jednání s ostatními aktéry můžeme v tomto případě dovést spíše implicitně, z „dialogu“ soudních institucí EU a Rady bezpečnosti, odrážející se v reformním snažení Rady, jež soudní instituce ve svých rozhodnutích reflektovaly. Evropskou unii v tomto pohledu musíme vnímat jako soubor institucí se svou vlastní dynamikou. V našem případě to totiž není Unie přímo diplomaticky, nýbrž Unie prostřednictvím Soudního dvora, kdo se profiluje jako aktér.

Rámování jako součást aktérství EU jsme potom v úvodu této práce definovali jako vytváření a prosazování interpretačních vzorců a návodů pro politické jednání, které se řízeně i samovolně šíří od ústředních institucí EU směrem k nižším úrovním (ať už se jedná o členské země, regiony, nevládní organizace, nebo například i občanskou společnost). Důležité je na tomto místě podotknout, že rámování není interpretace institucí zdola, například národními elitami či médii.

V předcházející kapitole jsem shrnul hlavní změny, jimiž od založení Evropských společenství prošla role Evropské unie jako aktéra ochrany lidských práv. Jako teoretický rámec, jenž dle mého soudu nejlépe vystihuje příčiny charakteru těchto změn, jsem zvolil normativní institucionalismus a jeho *logiku vhodnosti*, dle které se instituce snaží aktérům vytvořit normativní rámec, v němž tito aktéři budou považovat posilování instituce za vhodné z hlediska toho, jak na sebe samotné tito aktéři nazírají.

Ze závěrů části druhé můžeme dovést, že Soudní dvůr v případě svého přístupu k ochraně lidských práv fungoval jako rámujeví instituce EU, která svou představu o pravomocích v oblasti ochrany lidských práv a o standardu této ochrany dokázala aktivně prosazovat ve směru k členským zemím.

Situace v případě Kadi se jeví být v tomto směru ilustrativní. Členské země EU se, jak samostatně, tak prostřednictvím Rady, snažily po celou dobu hájit bezpečnostní hlediska, zejména nutnost utajování důkazu proti subjektům zapsaným na sankčních seznamech, na úkor lidských práv. Na druhou stranu členské státy, zejména ty zastoupené v Radě bezpečnosti, plně podporovaly reformní proces režimu vytváření sankčních

seznamů dle rezoluce 1267 (1999). Mezitím probíhaly přípravy textu Lisabonské smlouvy, ta byla přijata, ratifikována a vstoupila v platnost. Členské státy mohly v Lisabonské smlouvě snadno vymezit poměr mezinárodního a evropského práva takovým způsobem, aby to znamenalo jejich výhru v případě. To by přitom odpovídalo racionalistické koncepci mocenského vyvažování aktérů a instituce, kterou zastávají například Garret, Kelemen a Schulz.²¹² V našem případě došlo naopak v potvrzení judikturních základů ochrany lidských práv Soudním dvorem v ustanovení závaznosti Charty základních práv EU, která výslovně stanoví, že akty práva EU, tedy i napadená nařízení, musí splňovat vysoké standardy ochrany lidských práv. To svědčí ve prospěch tvrzení, že Soudní dvůr byl úspěšný ve své snaze prosadit mezi členskými státy své postoje k ochraně lidských práv v rámci EU. Těmito vzorci, jak vidno, nemůže otřást vývoj jedné kauzy, jakkoli významné.

²¹² Garret, G., Kelemen, D. R., Schulz, H. 1998. *The European Court of Justice, National Governments, and Legal Instigation in the European Union*. International Organisation, 52/1, zima 1998, s. 161-175

Závěr

V úvodu jsem definoval hlavní cíl této práce, jímž je určit, zda můžeme Evropskou unii považovat za relevantního aktéra vztahů mezinárodní bezpečnosti v oblasti ochrany lidských.

Abych mohl tento cíl splnit, položil jsem si trojici otázek, na které jsem se snažil nalézt odpověď v odpovídající trojici částí této práce.

V první části této práce jsem se věnoval analýze toho, jakou roli hraje ochrana lidských práv v kontextu mezinárodní bezpečnosti, případně důraz na vysoké právní standardy takové ochrany v Evropské unii, v komunikaci Evropské unie jako aktéra mezinárodní bezpečnosti. Z tohoto důvodů jsem zvolil čtyři zásadní strategické dokumenty EU: Bezpečnostní strategii EU z roku 2003, Strategii EU pro boj proti terorismu z roku 2005, Stockholmský program z roku 2009 a Strategii vnitřní bezpečnosti Evropské unie z roku 2010, jakožto hlavní reprezentanty ideových i politických východisek Evropské unie jako bezpečnostního aktéra.

V této části jsem dospěl k závěru, že nejenže ochrana lidských práv v kontextu mezinárodní bezpečnosti hraje zcela principiální roli, ale je v nich patrný i vývoj sebeidentifikace Unie jakožto prosazovatele svého pojetí ochrany lidských práv a příslušné normotvorby na mezinárodním poli. Tento vývoj je nejvíce patrný ve srovnání Bezpečnostní strategie EU a Stockholmského programu. Zatímco v Bezpečnostní strategii svou roli definuje Unie zejména jako podpůrnou vůči OSN, ve Stockholmském programu je již připravena aktivně se podílet na vytváření právních režimů i na mezinárodní úrovni.

Ve druhé části této práce jsem se zaměřil na vývoj role Evropské unie v ochraně lidských práv. Zvláštní pozornost jsem přitom věnoval pozici Soudního dvora. Soudní dvůr z analýzy vychází jako instituce, která měla na pozici Evropské unie jako aktéra ochrany lidských práv určující vliv. S ohledem na vývoj vztahu Soudního dvora a členských států jsem poté odůvodnil, proč se domnívám, že posilující role Evropské unie v této oblasti je nejlépe vysvětlitelná pomocí teorie normativního institucionalismu, spolu s konstruktivistickým konceptem logiky vhodnosti.

V části třetí jsem se pak snažil odpovědět na otázku, zda můžeme komunikaci unijního přístupu k ochraně lidských práv, respektive důraz na vysoké právní standardy takové ochrany v Evropské unii s ohledem na faktickou unijní protiteroristickou politiku považovat za úspěšnou v kontextu snahy Evropské unie profilovat se jako významný aktér globální bezpečnosti.

Již předtím jsem využil definici aktérství Unie, jež předpokládá, že podmínkou pro to, aby EU hrála roli relevantního aktéra v určité oblasti vnějších politik, je nutno, aby vystupovala jednak jako rámující aktér (při pohledu z vnitřku unie) a jednak jako uznávaný aktér (při pohledu z vnějšku unie).

Analýzou případu Kadi jsem dospěl k závěru, že vůči vnějším aktérům vystupuje Evropská unie jednoznačně jako uznávaný aktér ochrany lidských práv v mezinárodní bezpečnosti, neboť nejenže je schopna ovlivňovat chování ostatních aktérů, nýbrž je i schopna měnit jejich institucionální podobu.

Nicméně, určitý rozpor mezi definicí uznání a zjištěnými fakty nastal, když definice uznání považovala za nutné, aby Unie vstupovala s ostatními aktéry do jednání. Vzhledem k závěrům části třetí se domnívám, že tato podmínka je nadbytečná. Bylo by absurdní, kdybychom připustili, že EU není uznávaným aktérem mezinárodní bezpečnosti, neboť v konkrétním případě s ostatními aktéry nevstoupila do přímého jednání, přestože je schopna ovlivňovat jednání ostatních aktérů. Jsem přesvědčen, že naopak, to, že Unie dokáže přesvědčit ke změně chování jiného aktéra bez přímého kontaktu, znamená, že ji můžeme považovat za aktéra ještě uznávanějšího. Po úvaze si tudíž dovoluji navrhnout změnu definice. Uznání bych definoval nikoli jako schopnost EU vstupovat do jednání s ostatními aktéry a svou autoritou ovlivňovat jejich jednání, nýbrž jako schopnost EU svou autoritu ovlivňovat jednání ostatních (vnějších) aktérů.

Druhým prvkem aktérství unie je takzvané rámování, tedy schopnost vytváření a prosazování interpretačních vzorců a návodů pro politické jednání, které se řízeně i samovolně šíří od ústředních institucí EU směrem k nižším úrovním. Odůvodnil jsem, jaká fakta mě vedou k přesvědčení, že je to logika vhodnosti, konstruktivistický koncept teorie normativního institucionalismu, která ovlivňuje to, že interpretační vzorce prezentované Soudním dvorem jsou úspěšně přejímány členskými státy Unie. S ohledem

na výše zmíněné jsem dospěl k závěru, že logika vhodnosti je hlavním principem, jenž způsobuje posilování Evropské unie jako aktéra ochrany lidských práv vůči svým členským státům.

Díky vývoji, který tento koncept teorie normativního institucionalismu vysvětluje, proč se Evropská unie, s ohledem na činnost Soudního dvora, může profilovat též jako aktér mezinárodní bezpečnosti, a, jak jsem analyzoval v části třetí této práce, má schopnost ovlivnit i institucionální vývoj nejvyšší instituce mezinárodní bezpečnosti na světě, Rady bezpečnosti OSN.

V této práci jsem se pokusil skloubit přístupy právní vědy a politologie. Syntéza těchto přístupů měla být hlavním přínosem této práce. Je nutno říci, že problematiky představené v této práci, ochrana lidských práv, role Evropských institucí v ní, mezinárodní bezpečnost a boj proti terorismu, jsou vysoce komplexními fenomény, jejichž výzkum a hodnocení jsou předmětem mnohých prací, zaměřujících se na jejich nejrůznější aspekty a využívajících odlišné metodologie a teoretické přístupy.

Přestože podstatná část materie této práce sestává z analýzy právní, je zaměřena spíše než na otázky právní na otázku bytostně politickou, konflikt lidských práv a svobody s bezpečností. Bylo by tedy chybou vnímat tuto práci jako práci právní, právní problematiky v práci zmíněné mi sloužily jako praktické případy, na které bylo možno aplikovat politologické teoretické rámce. Právě v této aplikaci by mělo ležet těžiště mého výzkumu.

Na konci Úvodu jsem napsal, že s trochou nadsázky můžeme protiteroristické politiky států světa přirovnat k flotile lodí, pohybujících se mezi Skyllou svobody a nebezpečí teroru a Charybdou bezpečnosti za cenu porušování lidských práv. Pokud jsem byl v tomto výzkumu dobrým pozorovatelem, můžeme říci, že loď plující pod vlajkou Evropské unie rozhodně není solitérem, ani nepluje v závěsu za ostatními, nýbrž pomáhá celé flotile nabrat kurz směrem pryč od Charybdina chřtánu.

Summary

Presented diploma thesis aims to answer a question whether the European Union can be perceived as a relevant actor of international security relations in the context of human rights protection and international security threat regulation.

In order to be able to answer the question, three questions were formulated. On the basis of these questions the thesis was divided into three parts.

The first part of the thesis was dedicated to analysis of the four key strategy document produces by the EU since the 9/11: EU Security Strategy (2003), EU Counterterrorism Strategy (2005), Stockholm Program (2009) and EU Internal Security Strategy (2010). The analysis was focused on the context, in which human rights protection and actorness of the EU as international human rights protection actor, appears.

There are two main conclusions of the first part of the thesis. First, the human rights protection plays a crucial role in the self-awareness of the EU as an actor of international security. An emphasis on human rights pervades into practically all policies of the EU international policies. Second, the documents reflect the strengthening EU role as an actor of the international human rights protection within the field of international security. While in the EU Security Strategy EU presents itself mainly as a supportive actor of the UN, in the Stockholm Program EU express its willingness to promote the EU security model.

The second part attempts to summarize the development of the EU role in human rights protection. Special attention is dedicated to the position of the ECJ as a key institution responsible for the development of EU authority in human rights affairs. The theoretical framework in this part lies in the theory of normative institutionalism and its constructivist concept – logic of appropriateness. I conclude that the ECJ convinces the Member States that they it would be appropriate for them as democratic states upholding the rule of law that to support the ECJ doctrine even though it might diminish their own power and influence.

In the third part of the thesis I try to examine whether, based on the conclusions of the previous parts, we might consider the EU successful in establish itself as a relevant actor of international security and human rights protection. I use the definition of the EU actorness claiming that the EU might be considered an actor only if two conditions are met.

The first, focused on the external dimension, states that the EU might be considered an actor only if it is able to interact with other actors and convince them to change their behavior. In the analysis of the ECJ Kadi case, I conclude that the EU met this condition. Because of the ECJ rulings, the UN Security Council changed its counterterrorist institutions in order to be more open to human rights protection and therefore meet the threshold of being able to guarantee an at least minimal procedural standard for terrorist supporter suspects.

The second, internal dimension condition claims that the EU cannot be considered an actor unless its normative patterns spread among its Member States. I am convinced that we can witness such process in the ECJ doctrine prevalence which meets a consistent approval of the Member States, as stated in the previous part of the thesis.

Literatura a prameny

Monografie

- Bindi, F. 2010. *European Union Foreign Policy: A Historical Overview*. in: Bindi, F. (ed.). 2010 *The Foreign Policy of the European Union : Assessing Europe's Role in the World*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Bindi, F., Shapiro, J. 2010. *EU Foreign Policy: Myt hor Reality?* in: Bindi, F. (ed.). 2010 *The Foreign Policy of the European Union : Assessing Europe's Role in the World*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. 2004. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing.
- Cohen, D. G. 2011. *The "Human Rights Revolution" at Work: Displaced Persons in Postwar Europe*. in: Hoffmann, S. *Human Rights in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.
- Crelinstein, R., Özkut, I. 2000. *Counterterrorism Policy in Fortress Europe: Implications for Human Rights*. in: Reinares, F. (ed.) *European Democracies Against Terrorism : Governmental policies and intergovernmental cooperation*. Aldershot: Ashgate.
- Cudworth, E. 2007. *The Modern State: Theories and Ideologies*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Fierke, K. M. 2007. *Critical Approaches to International Security*. Cambridge: Polity Press.
- Hehir, A. 2010. *Humanitarian Intervention: An Introduction*, Palgrave Macmillan: Basingstoke.
- Heinze, E. A., Steele B. J. 2009. *Ethics, Authority, and War : Non-state Actors and the Just War Tradition*. New York: Palgrave Macmillan.
- Klabbers, J. 2011. *Völkerrechtsfreundlich? International law and the Union legal order*. in: Koutrakos, P. (ed.). 2011. *European Foreign Policy : Legal and Political Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited
- Kratina, J. 2012. *Význam rozsudku T-85/09 Kadi proti Evropské komisi pro mezinárodní právo*. diplomová práce. Masarykova univerzita.
- Kratochvíl, P. 2008. *Teorie evropské integrace*. Vyd. 1. Praha: Portál.

- Corn, G. 2009. *What Law Applies to the War on Terror?* in: Lewis, M., Corn, G. 2009. *The war on terror and the laws of war: a military perspective*. New York: Oxford University Press
- Malanczuk, P. 1993. *Humanitarian intervention and the legitimacy of the use of force*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- McSweeney, B. 1999. *Security, identity, and interests: a sociology of international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Onuf, N. 2009. *Conclusion: Elusive Distinctions, Epochal Changes*. in: Heinze, E. A., Steele B. J. 2009. *Ethics, Authority, and War : Non-state Actors and the Just War Tradition*. New York: Palgrave Macmillan.
- Oppenheim, L. 1924. *Mezinárodní právo. svazek I., Mír*. Orbis.
- Skordas, A. 2011. *Völkerrechtsfreundlichkeit as comity and the disquiet of neoformalism: a response to Jan Klabbers*. in: Koutrakos, P. (ed.). 2011. *European Foreign Policy : Legal and Political Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Spence, D. 2007. *The European Union and terrorism*. London: John Harper Publishing..
- Stone Sweet, A. 2004. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. 2006. *Evropské právo*. 3. vyd. Praha: Beck.
- Ward, I. 2009. *Law, text, terror*. Cambridge: Cambridge University Press.

Články v periodických publikacích

- Biernatzki, W. E. 2003 *War and Media*. *Communication Research Trends*. 3/22, dostupné z: http://cscs.scu.edu/trends/v22/v22_3.pdf (navštíveno 8. června 2013)
- Búrca, G. de. 2010. *The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi*, *The Harvard International Law Journal*. 1/51. zima 2010. s. 1-50

- Garret, G., Kelemen, D. R., Schulz, H. 1998. *The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union*. International Organisation, 52/1, zima 1998, s. 149-176
- Harpaz, G. 2009. *Judicial Review by the European Court of Justice of UN 'Smart Sanctions' Against terror in the Kadi Dispute*. in: European Foreign Affairs Review, r. 14
- Jackson, R. 2007. *An analysis of EU counterterrorism discourse post-September 11*. Cambridge Review Of International Affairs, 2/20
- Keller, H., Fischer, A. 2009 *The UN Anti-terror Sanctions Regime under Pressure*. Human Rights Law Review, 2/9
- Kirgis, F. L. 1995. *The Security Council's First Fifty Years*. The American Journal of International Law, 3/89, s. 506-539
- Kokott, J., Sobott, Ch. 2012. *The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?*. The European Journal of International Law 4/23. s. 1015 - 1024
- Kratochvíl, P., Cibulková, P., Beník, M. *The EU as a Framing Actor: Reflections on the Media Debate about EU Foreign Policy*. Journal of Common Market Studies 2/49, s. 391–412.
- Kratochvíl, P., Novák, O., Pojerová, P. 2011. *EU jako aktér: analýza „rámování“ jako součásti aktérství Evropské unie*. in: Současná Evropa 01/2011. s. 3-16
- Kratochvíl, P., Šimon, O. 2011. *Analýza uznání jako dimenze aktérství Evropské unie*. in: Politologický časopis 1/2011. s. 3-18
- Léger, P. 2004. *Law In The European Union: The Role Of The Advocate General*. Journal Of Legislative Studies 1/10. s. 1-8.
- Moravcsik, A. 2000. *The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe*. International Organization 2/54 - jaro 2000
- Stráth, B. 2002. *A European Identity: To the Historical Limits of a Concept European*. in: Journal of Social Theory. November 5/2002. s. 387-401
- Trávníčková, Z. 2010. *Opatření proti financování terorismu: ladění pravidel pro vytváření evropských sankčních seznamů*. Současná Evropa 02/2010, s. 45-59

Elektronické zdroje

- http://eeas.europa.eu/human_rights/index_cs.htm (navštíveno 19. 5. 2013)
- http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-11&chapter=18&lang=en (navštíveno 8. 2. 2013)
- <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm> (navštíveno 19. 8. 2013)
- <http://www.un.org/sc/committees/1267/AQList.htm> (navštíveno 24. 7. 2013)
- <http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/status.shtml> (navštíveno 24. 7. 2013)
- European Commission: *Furthering Human Rights and democracy across the globe.* 2007. Luxembourg
http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/brochure07_en.pdf (navštíveno 19. 5. 2013)
- Eriksson, M. 2009. *In Search of a Due Process- Listing and Delisting Practices of the European Union.* Uppsala University. Uppsala, Sweden, s. 11. dostupné z http://pcr.uu.se/digitalAssets/99/99245_in_search_091119.pdf (navštíveno 10. 2. 2013)
- Husby, T. K. 2009. *Justice and the Justification of War in Ancient Greece: Four Authors.* in: *Classics Honors Papers. Paper 1* dostupné z <http://digitalcommons.conncoll.edu/classicshp/1> (navštíveno 13. 5. 2013)
- Mattias Kumm. 2009. *Internationale Handelsgesellschaft, Nold and the New Human Rights Paradigm* dostupné z <http://www.law.harvard.edu/faculty/faculty-workshops/kumm.paper.ii.pdf> (navštíveno 12. 7. 2013)
- Morgan, G. 2013. *The Kadi Saga: UN targeted asset-freezing sanctions under scrutiny,* dostupné z <http://kslr.org.uk/blogs/europeanlaw/2013/05/28/the-kadi-saga-un-targeted-asset-freezing-sanctions-under-scrutiny/> (navštíveno 22. července 2013)
- Prost, K. (2001) *Lecture At The Institute of Legal Research on The Invitation of the Ministry of Foreign Affairs and the National Autonomous University of Mexico,* 24 June 2011. dostupné z <http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/pdfs/Mexico%20Presentation%20-%2024%20June%202011%20%28English%29.pdf> (navštíveno 15. 7. 2013)

- Howell, D. 2009. *A House of Kadis? Recent Challenges to the UN Sanctions Regime and the Continuing Response to the ECJ Decision in Kadi*. dostupné z <http://www.ejiltalk.org/a-house-of-kadis-recent-challenges-to-the-un-sanctions-regime-and-the-continuing-response-to-the-ecj-decision-in-kadi/> (navštíveno 22. 7. 2013)
- Tzanakopoulos, A. 2013. *Kadi Showdown: Substantive Review of (UN) Sanctions by the ECJ*. dostupné z <http://www.ejiltalk.org/kadi-showdown/> (navštíveno 24. 7. 2013)
- Weber, M. 1948. *Politics as a Vocation*. s.4 dostupné z: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/ethos/Weber-vocation.pdf> (navštíveno 14. 7. 2013)

Judikatura

- Her Majesty's Treasury (Respondent) v. Mohammed Jabar Ahmed and Others [2010] UKSC2
- rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, věc 26/62
- rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 1964, Flaminio Costa v. ENEL, věc 6/64
- rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1969, Erich Stauder v. město Ulm, věc 29/69
- rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970, Internationale Handelsgesellschaft GmbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, věc 11/70
- rozsudek Soudního dvora ze dne 14. května 1974, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities, věc 4/73
- rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P
- rozsudek Soudního dvora ze dne 18. července 2013, Evropská komise a další v. Yassin Abdullah Kadi, spojené věci C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P

- rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 21. 9. 2005, Kadi v. Rada a Komise, T-315/01
- rozsudek Tribunálu (sedmého senátu) vydaný dne 30. září 2010, Yassin Abdullah Kadi v. Evropská komise, věc T-85/09
- stanovisko Generálního advokáta M. Madura, ze dne 16. 1. 2008, C-402/05 P
- stanovisko Generálního advokáta Yvese Bota, ze dne 19. března 2013, spojené věci C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P
- Yassin Kadi v. Timothy Geithner, et al., United States District Court for the District of Columbia, civil action no. 09-0108 (JDB), 21 March 2012

Právní akty

- Amsterodamská smlouva, účinná od 1. května 1999, Úř. věst. C 340 ze dne 10. 11. 1997
- Charta Organizace spojených národů
- Davignon Report, Bulletin of the European Communities. November 1970, n° 11
- Jednotný evropský akt, účinný od 1. července 1987, Úř. věst. L 169 ze dne 29. 6. 1987
- Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission Concerning the Protection of Fundamental Rights and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (*Official Journal C 103*, 27/04/1977)
- Listina základních práv Evropské unie, Úřední věstník 303, 14/12/2007
- nařízení rady (ES) č. 2580/2001 ze dne 27. prosince 2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a subjektům s cílem bojovat proti terorismu
- nařízení Rady (ES) č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 467/2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu

- nařízení Komise (ES) č. 1190/2008 ze dne 28. listopadu 2008, kterým se po sto první 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-Kajdá a Talibanem
- rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 827, schválená 25. května 1993
- rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 955, schválená 8. listopadu 1994
- rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1267, schválená 15. října 1999
- rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1373, schválená 28. září 2001
- rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1452, schválená dne 20. prosince 2002
- rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1526, schválená 30. ledna 2004
- rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1617, schválená 29. července 2005
- rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1730, schválená 19. prosince 2006
- rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1735, schválená 22. prosince 2006
- rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1822, schválená 30. června 2008
- rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1904, schválená dne 17. prosince 2009
- rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1989, schválená dne 17. července 2011
- Smlouva o Evropské unii, účinná od 1. listopadu 1993, Úř. věst. C 191 ze dne 29. 7. 1992
- Smlouva o fungování Evropské unie, účinná od 1. prosince 2009, Úř. věst. C 306 ze dne 17. 12. 2007
- Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství
- Smlouva o založení Evropských společenství
- Smlouva z Nice, účinná od 1. února 2003, Úř. věst. C 80 ze dne 10. 3. 2001
- společný postoj Rady ze dne 27. prosince 2001, o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu (2001/931/SZBP)

Strategické a ostatní dokumenty

- Bezpečná Evropa v lepším světě – Evropská bezpečnostní strategie, přijatá 12. prosince 2003
- United Nations Security Council, Letter Dated 13 April 1995, Addressed to the President of the Security Council, S/1995/300, Annex 1

- Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je, přijatý 2. prosince 2009
- Strategie EU pro boj proti terorismu, přijatá 30. listopadu 2005
- Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie, přijatá na zasedání Evropské rady ve dnech 25. – 26. března 2010

PROJEKT MAGISTERSKÉ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Jméno: Bohumil Peterka
E-mail: bohumil.peterka@seznam.cz
Studijní obor: Bezpečnostní studia
Akademický rok: 2010/2011

NÁZEV PRÁCE: Právo a ochrana lidských práv v komunikaci Evropské unie jako aktéra mezinárodní bezpečnosti
VYMEZENÍ TÉMATU: <p>Magisterská diplomová práce Právo a ochrana lidských práv v komunikaci Evropské unie jako aktéra mezinárodní bezpečnosti se bude zabývat rolí Evropské unie ve vytváření bezpečnostněprávních norem a prosazování lidských práv v nich v rámci snah Evropské unie o posílení svého vlivu jako relevantního aktéra mezinárodní bezpečnosti v kontextu současných mezinárodně-bezpečnostních hrozeb.</p> <p>Práce se v první řadě zaměří na pozici Evropské unie k ochraně lidských práv při utváření práva regulujícího oblast mezinárodních bezpečnostních hrozeb, a to jak norem mezinárodních, tak evropských. Důraz bude kladen i na vztah Evropské unie k bezpečnostněprávním regulacím členských zemí.</p> <p>Další zkoumanou oblastí bude na jedné straně role, jakou Evropská unie hraje při prosazování těchto norem a na straně druhé komunikace této pozice směrem jak dovnitř, tedy občanům Evropské unie, tak i vně, tedy dalším aktérům mezinárodní bezpečnosti. V této oblasti se práce zaměří na analýzu jednotlivých politik Evropské unie v oblastech prosazování práva lidských práv v mezinárodní bezpečnosti.</p> <p>Práce bude reflektovat koncepci lidskoprávních režimů, genezi lidskoprávního režimu v Evropě a jeho vývoj po druhé světové válce. Zaměří se zejména na roli vnitřního lidskoprávního režim v Evropské unii při utváření sledovaných politik.</p> <p>Práce bude vycházet z teoretického rámce konstruktivistické teorie nového institucionalismu, konkrétně pak z teorie normativního institucionalismu, jež bude dále podpořen konstruktivistickým konceptem logiky vhodnosti. Podle teorie normativního</p>

institucionalismu jednotliví aktéři, v případě této práce tedy vlády členských států Evropské unie, předávají určitou část moci, respektive zodpovědnosti, mezinárodní instituci, neboť ta její pozice v normativním systému, v případě této práce tedy normativním systému ochrany lidských práv, je významnější než pozice jednotlivých aktérů. Tito aktéři by měli dále dodržovat pravidla dané instituce, neboť se cítí být vázáni jejich normativní silou. Tak se práce vymezí vůči liberálně kauzalistickému pojetí reprezentovaném například intergovernmentalistickými přístupy.

ZDŮVODNĚNÍ VÝBĚRU A VÝZNAMU TÉMATU:

Téma ochrany lidských práv v rámci boje s mezinárodními bezpečnostními hrozbami je dlouhodobě sledovaným a významným tématem na poli mezinárodní bezpečnosti. Evropská unie často je vnímána jako instituce, jejíž prioritou je zajištění vysokého standardu ochrany lidských práv v boji proti mezinárodním bezpečnostním hrozbám. Tento postoj nachází oporu i v základních bezpečnostních dokumentech Evropské unie, Evropské bezpečnostní strategii i v Návrhu strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie. Zásadními faktory tohoto postavení jsou na jedné straně snahy Evropské unie o zakomponování ochrany lidských práv v mezinárodněprávních předpisech a jejich následné prosazování, stejně jako komunikace tohoto postoje. Jednotlivé tyto otázky byly již na různých místech různým způsobem zkoumány a analyzovány. Přínos této práce bude spočívat v syntéze jednotlivých dílčích problematik, tedy vztahu Evropské unie k lidským právům ve fázi novotvorby a následném jejím prosazování.

CÍL PRÁCE:

Cílem práce je, zaprvé, analyzovat pozici Evropské unie jako aktéra mezinárodní bezpečnosti v oblasti ochrany lidských práv, zadruhé, analyzovat, nakolik tato pozice odpovídá roli Evropské unie při vytváření právních norem zakotvujících ochranu lidských práv v této oblasti a jejich prosazování.

VÝZKUMNÉ OTÁZKY:

Je v současné době Evropská unie vnímána jako významný aktér ochrany lidských práv při vytváření práva boje s mezinárodními bezpečnostními hrozbami?
Odpovídají tomuto postavení role Evropské unie na poli ochrany lidských práv při

vytváření práva boje s mezinárodními bezpečnostními hrozbami a jejich komunikace domácí a světové veřejnosti?

Existuje vztah mezi postavením Evropské unie jako globálního aktéra ochrany lidských práv v oblasti mezinárodní bezpečnosti a její rolí ve vytváření právních norem zakotvujících ochranu lidských práv v této oblasti, jejich prosazování a komunikaci takového postoje?

VÝZKUMNÁ TEZE:

Proto, aby byla Evropská unie vnímána jako globálně významný aktér ochrany lidských práv v oblasti mezinárodní bezpečnosti, musí se nejdříve stát významným aktérem v této oblasti na domácím poli a musí umět svou pozici komunikovat jak směrem dovnitř, tak i navenek.

PŘEDPOKLÁDANÁ METODA ZPRACOVÁNÍ TÉMATU:

Zvolenou metodologií pro mou práci je metodologie komparativní studie, předmětem komparace bude na jedné straně role a postoj Evropské unie k normotvorbě ve sledované oblasti na úrovni mezinárodní, evropské a členských zemí, na straně druhé pak samotné normy, jejich prosazování a komunikace popsaných procesů a postojů. Komparace bude probíhat na případu role Evropské unie v boji proti globálnímu terorismu po roce 2001. Metodologické ukotvení práce bude reflektovat její interdisciplinární charakter. Při analýze jednotlivých politik budu v jednotlivých případech využívat metod historické analýzy, právní analýzy a kvalitativních metod analýzy mediálních obsahů.

PŘEDPOKLÁDANÁ STRUKTURA PRÁCE:

Úvod

1) Ochrana lidských práv a evropské bezpečnostní právo

1.1) Zakotvení ochrana lidských práv v evropském bezpečnostním právu

1.2) Prosazování lidských práv právem Evropské unie a komunikace ochrana lidských práv v evropském bezpečnostním právu

1.3) Případová studie – terorismus

2) Evropská unie a ochrana lidských práv v členských státech v rámci boje s mezinárodními bezpečnostními hrozbami

2.1) Postoj Evropské unie k otázkám ochrany lidských práv v kontextu boje s mezinárodními bezpečnostními hrozbami v členských státech

2.2) Komunikace postoje Evropské unie k otázkám ochrany lidských práv v kontextu boje s mezinárodními bezpečnostními hrozbami v členských státech

2.3) Případová studie - terorismus

3) Evropská unie a ochrana lidských práv v právu mezinárodní bezpečnosti

3.1) Role Evropské unie v zakotvení ochrany lidských práv při vytváření práva mezinárodní bezpečnosti

3.2) Komunikace Role Evropské unie v zakotvení a prosazování ochrany lidských práv při vytváření práva mezinárodní bezpečnosti

3.3) Případová studie - terorismus

Závěr

SEZNAM ZÁKLADNÍ LITERATURY:

Předkládám jen seznam základní, výchozí literatury. Během psaní práce bude použité literatury a zejména zdrojů podstatně rozšířen.

a) Obecné zdroje

- Altman, A. Wellman, C. H. A Liberal Theory of International Justice. Oxford University Press, 2009
- Blahož, J. Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva. Praha: Aspi, 2005
- Buchanan, A. Justice, Legitimacy, and Self-determination: Moral Foundation for International Law. Oxford University Press, 2004
- Craig, P.P, De Búrca, G. EU law: texts, cases and materials. Oxford University Press: 2008
- Davis, A. Political communication and social theory. Routledge. 2010
- Goold, B.J., Lazarus, L. Security and Human Rights. Hart Publishing: 2007
- Norris, P. A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies

(Communication, Society and Politics). Cambridge University Press: 2000

- Šlosarčík, I. Politický a právní rámec evropské integrace. Praha: Institut pro Evropskou politiku EUROPEUM, 2005
- Šišková, N. Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unie. Praha : Linde, 2008
- Šturma, P. Úvod do evropského Práva ochrany lidských práv. Praha : Karolinum, 1994
- Weissová, Šárka. *Současné otázky mezinárodní bezpečnosti*. Dobrá Voda: Čeněk 2003
- Williams, A. EU Human rights policies: Study in irony. Oxford University Press: 2004
- Wilkin, P. The Political Economy of Global Communication: An Introduction (Human Security in the Global Economy). Pluto Press: 2001

b) Monografie z neperiodických zdrojů

- Amnesty International. Amnesty International Report 2009. London: Amnesty International Publishing, 2009
- BÁTORA, J. Foreign ministries and the information revolution: going virtual?, Leiden : Brill, 2008
- Cole, D. Human Rights and The Challenge of Terror, in Weinberg, L. Democratic Responses to Terrorism. Routledge, 2007
- Schwellenus, G. Weiner, A Contested Norms in the Process of EU Enlargement: Non- Discrimination and Minority Rights. The constitutionalism web papers. University of Bath, 2004
- De Cezari, P. The European Union, in in Nesi, G. (ed.) International Cooperation in Counterterrorism: The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2006
- De Witte, B. The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights', in Philip Alston (ed), The EU and Human Rights, Oxford University Press 1999, s. 859-897 Forsythe, D. Human Rights in International Relations. Cambridge University Press: 2000
- Philip Alston (ed). The EU and Human Rights, Oxford University Press: 1999
- Seib, P. (ed.). Political communication. Sage: 2008

- Schlesin, F. *The European Union and the Public Sphere: A communicative space in the making?* (Routledge Studies on Democratising Europe). Routledge: 2007
- Ward, D. *The European Union Democratic Deficit and the Public Sphere: An Evaluation of Eu Media Policy*. Ios Pr Inc: 2004

c) Monografie z periodických zdrojů

- Argomaniz J. Post-9/11 institutionalisation of European Union counter-terrorism: emergence, acceleration and inertia. *European Security* [serial online]. June 2009;18(2):151-172.
- Eder, M. K. (2009). THE MISSING ELEMENT STRATEGIC COMMUNICATION. *U.S. Naval Institute Proceedings*, 135(2), 28-33
- Lynch, D. Communicating Europe to the world: what public diplomacy for the EU? EPC Working Paper No. 21. November 2005
- March, J. G., Olsen, J. P. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization* 54, 2, Spring 2000, pp. 217–252
- Moravcsik, A. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe, *International Organization* 54, 2, Spring 2000, pp. 217–252
- Nwaka, A. (2009). The War Against Terrorism: The EU's Response, NATO and the Future of the European Security. *Conference Papers -- Southern Political Science Association*, 1.
- Rogahn, M., Chaban, N., Bain, J., Stats, K. A Mediator on the World Stage? – How the EU's Commitment in Foreign Affairs is Portrayed in New Zealand and Australian Media. In: *European Law Journal*, 2006/5, 680-706
- Sikuta, Jan. 2008. "Threats of Terrorism and the European Court of Human Rights." *European Journal of Migration & Law* 10, no. 1: 1-10
- van Sliedregt E. EUROPEAN APPROACHES TO FIGHTING TERRORISM. *Duke Journal of Comparative & International Law* [serial online]. Spring2010 2010;20(3):413-427. Available from: Academic Search Complete, Ipswich, MA. Accessed February 3, 2011.

d) Prameny a ostatní zdroje

- Deklarace Evropské Parlamentu, Rady a Komise na Evropské Radě v Nice 7.

prosinec 2000

- EUMC. Muslims in the European Union: Discrimination and Islamophobia. 2006
- Eurobarometer Surveys
- European Commission: EU Visibility Guidelines for external action
- European Commission: Taking Europe to the world — 50 years of the European Commission's External Service. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004
- European Commission: The EU's 50th anniversary celebrations around the world. A glance at EU public diplomacy at work. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007
- Human Rights Watch. World report 2010 <http://www.hrw.org/world-report-2010>
- Charta základních práv Evropské unie (Listina základních práv EU)
- Mezinárodního pakt o občanských a politických právech
- Smlouva o Evropské unii (ve znění Maastrichtské smlouvy)
- Smlouva o fungování Evropské unie (ve znění Lisabonské smlouvy)
- Smlouvu o Evropské unii a o založení Evropského společenství
- Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství
- Smlouva o založení Evropského společenství (ve znění Amsterdamské smlouvy)
- Smlouva o založení Evropského společenství (ve znění smlouvy z Nice)
- Strategie EU pro boj s terorismem ze dne 30.11. 2005 (14469/4/05)
- White Paper on a European Communication Policy: COM(2006)35

KONZULTANT PRÁCE

PHDR. VÍT STRÍTECKÝ M.PHIL.