

POLICY PAPER

**PŘÍPADY KADI
A AL BARAKAAT INTERNATIONAL
FOUNDATION**

(Prošlo oponentním řízením)

Veronika Bílková

březen 2009

**Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.
Nerudova 3
118 50 Praha 1**

Případy Kadi a Al Barakaat International Foundation

Veronika Bílková

Shrnutí

- Sankční režim 1267 je namířen proti hnutí Talibán, organizaci Al Qaeda, bin Ládinovi a subjektům s nimi spojeným. Byl vytvořen rezolucí RB 1267 (1999) a později doznal řady úprav. Na jeho fungování dohlíží Sankční výbor, který také sestavuje Konsolidovaný seznam subjektů, jež se mají stát předmětem finančních a/nebo cestovních sankcí. Sankce implementují státy, v evropském kontextu pak ES/EU. Ta tak učinila prostřednictvím několika společných postojů a pravidelně aktualizovaného nařízení Rady EU 881/2002.
- Pan *Kadi* i organizace *Al Barakaat IF* byli coby subjekty údajně spojené s Al Qaedou na seznam zaneseni v roce 2001, kdy na ně také byly uvaleny finanční sankce. Žalobou k SPS a následně odvoláním k ESD se pokoušeli dosáhnout toho, aby sporné nařízení bylo prohlášeno za neplatné. Argumentovali přitom nedostatkem pravomoci Rady k jeho přijetí a rozporem se základními právy. První argument byl oběma soudy ES odmítnut, při hodnocení druhého se SPS a ESD názorově rozešly.
- SPS, vycházející z koncepce právního monismu, zařadil evropské a mezinárodní právo do jednoho širšího právního řádu, v němž normativně dominuje *ius cogens* následované Chartou OSN a, v závěru, jinými mezinárodními smlouvami včetně SES. Na základě této hierarchie SPS odmítl posuzovat legalitu nařízení z hlediska souladu s EP a realizoval jen přezkum ve světle *ius cogens*, kde neshledal žádná pochybení.
- ESD (a také GA Maduro), preferující koncepci právního dualismu, naopak evropské a mezinárodní právo označil za dva samostatné právní řády. Coby orgán jediného z nich pak přezkum legality omezil na rámec EP, tj. zaměřil se na kompatibilitu nařízení se základními právy a zde konstatoval porušení všech tří tvrzených práv, tj. práva být vyslechnut, práva na účinnou soudní ochranu a práva na ochranu vlastnictví.
- Rozsudek ESD odpovídá potřebám a zájmům evropských institucí, členské státy ES/EU ale staví do nelehké pozice v průsečíku dvou údajně autonomních právních řádů, s jejichž odlišnými normativními hierarchiemi se státy musejí vyrovnat.

Sankční režim 1267

1. Sankční režim 1267 vznikl na základě rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1267 z roku 1999. Rezoluce, přijatá po teroristických útocích na americká velvyslanectví v Keni a Tanzanii, zavedla finanční a cestovní sankce proti afghánskému vládnímu hnutí Talibán a zřídila Sankční výbor (*Sanction Committee*), tvořený zástupci všech členů RB, který dostal za úkol na fungování sankcí dohlížet. V roce 2000 RB rezolucí 1333 sankce rozšířila na Usámu bin Ládina, organizaci Al Qaeda a osoby a organizace s nimi spojené. Současně pověřila výbor, aby sestavil a pravidelně aktualizoval seznam takových osob a organizací (*Consolidated list*). Výbor tak poprvé učinil v březnu 2001. V následujících letech byl seznam opakovaně upravován a změn doznal i samotný sankční režim.

2. Rezoluce 1390 (2002), přijatá již po svržení Talibánu, posílila cestovní sankce a zavedla zbrojní embargo. Jednalo se o první rezoluci, jež se nevztahovala na subjekty vázané k určitému státu, ale směřovala výlučně proti nestátním aktérům. Rezoluce 1526 (2004) zřídila *Tým pro analytickou podporu a monitorování sankcí* (*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*), který výboru pomáhá v činnosti tím, že připravuje podkladové materiály, zajišťuje komunikaci s jinými orgány OSN aj.

3. Rezoluce 1452 (2002), 1735 (2006) a 1822 (2008) vybavily sankční režim humanitárními výjimkami (*humanitarian exemptions*), o něž lze, v případě finančních i cestovních sankcí, požádat v zájmu zabezpečení základních životních a mimořádných potřeb. Rezoluce 1617 (2005) a opět 1735 a 1822 vymezily pojem „spojený s“ (*associated with*), který určuje rozsah aplikace sankcí, a rozvedly a zdokonalily mechanismus zanášení do seznamu a vyškrtávání z něj. „Spojený s“ Talibánem, Al Qaedou a bin Ládinem je subjekt, který se účastní financování, plánování, napomáhání, přípravy nebo spáchání jejich činů či aktivit; dodává, prodává nebo přepravuje pro ně zbraně a jiný materiál; provádí pro ně nábor; nebo jakkoli jinak podporuje jejich činy či aktivity.

4. Sestavování seznamu a jeho aktualizace má na starosti Sankční výbor, který v těchto věcech rozhoduje jednomyslně. Návrh na zanesení na seznam předkládají jednotlivé členské státy OSN, od roku 2005 k němu musejí připojit i odůvodnění (*statement of case*). Dotčené subjekty nejsou o rozhodnutí předem informovány, do týdne od zveřejnění seznamu, na němž figurují, však musí být zpraven jejich domovský stát, který by jim měl informaci následně předat. Seznam je pravidelně aktualizován. Jeho zatím poslední verze pochází z 5. března 2009 a figuruje na něm na 500 jmen. Seznam je rozdělen do čtyř oddílů, jež zahrnují jednotlivce/organizace spojené s Talibánem a jednotlivce/organizace spojené s Al Qaedou.

5. Vyškrtnutí ze seznamu je taktéž věcí jednomyslného rozhodnutí výboru: žádost o něj mohly dotčené subjekty původně předkládat jen prostřednictvím svého státu, od roku 2006 ale funguje tzv. ústřední bod (*focal point*), který lze oslovit přímo.

Mechanismus má nicméně stále primárně mezistátní povahu a dotčený jednotlivec či organizace nedisponují možností přímo do něj vstoupit. Vzhledem k požadavku jednomyslnosti navíc může vyškrtnutí zablokovat každý člen RB, aniž by svůj postoj musel podrobněji zdůvodňovat.

6. Rezoluce RB zavazují členské státy OSN, přímý účinek na jejich území ale nemají. Působnost sankcí na vnitrostátní rovině je tak podmíněna jejich transpozicí do příslušných národních právních řádů. V rámci ES/EU k tomu ještě přistupuje evropský mezičlánek: sankce jsou zde implementovány prostřednictvím společných postojů (2. pilíř) a nařízení (1. pilíř), jež zakládají jejich závaznost pro subjekty uvnitř ES/EU. Klíčovou úlohu na této rovině sehrává nařízení Rady EU 881/2002, do jehož přílohy byl také vtělen konsolidovaný seznam. Ten ES/EU automaticky přebírá od OSN a nijak do jeho podoby sama nezasahuje. Nařízení 881/2002 bylo v letech 2002–2009 více než stokrát změněno akty Rady (zásadní úpravy textu) a Komise (změny seznamu); prozatím naposledy se tak stalo počátkem března 2009 (nařízení Komise 184/2009).

Soudní řízení týkající se sankčního režimu 1267

7. Sankce uložené v rámci sankčního režimu 1267 se do dnešní doby dle dostupných zdrojů staly předmětem celkem 26 soudních řízení. Devět z nich bylo vedeno před soudními orgány ES, zbylé se odehrály či odehrávají před vnitrostátními soudy, a to v Belgii, Itálii, Nizozemsku, Pákistánu, Švýcarsku, Turecku, USA a Velké Británii.

8. Sedm z devíti evropských žalob podali jednotlivci (Kadi, Ayadi, Hasan, Othman, al-Faqih, Rabbah, Nasuf), jednu organizace (Sanabel Relief Agency Limited) a na jedné se podíleli jednotlivci i organizace (Yusuf a Al Barakaat International Foundation). Všechny žaloby vycházely z čl. 230 SES a usilovaly o to, aby soudní orgány ES (Soud prvního stupně, popř. Evropský soudní dvůr při odvolání) prohlásily za neplatné nařízení a společné postoje, na jejichž základě došlo ke zmrazení finančních prostředků žalobců. Pět žalob zatím nebylo projednáno, dvě (Ayadi a Hasan) byly SPS zamítnuty a v současné době jsou předmětem odvolání u ESD a dvě (Kadi a Al Barakaat) již byly posouzeny oběma soudy ES – a právě ony logicky vzbudily největší pozornost.

9. Yassín Abdullah Kadi je saúdskoarabský obchodník s významnými finančními zájmy na území států EU. Na seznam se dostal v říjnu 2001 kvůli údajnému napojení na Al Qaeda. Al Barakaat International Foundation je švédskou pobočkou širšího mezinárodního konsorcia finančních institucí zajišťujících přísun prostředků do Somálska. Na seznam byla zapsána v listopadu 2001, opět v důsledku údajného spojení s Al Qaedou. Jak Kadi, tak Al Barakaat (ta společně s třemi fyzickými osobami) podali koncem roku 2001 žaloby k SPS (T-315/01 a T-306/01), v nichž shodně argumentovali nedostatkem pravomocí Rady EU k přijetí nařízení 881/2002 a porušením základních práv.

10. SPS tyto argumenty nepřijal a obě žaloby dne 21. září 2005 zamítl. Kadi i Al Barakaat se ihned odvolali k ESD (C-402/05 a C-415/5). V září 2009 se k případu Kadi vyjádřil generální advokát Poiares Maduro, který kritizoval závěry SPS a doporučil, aby ESD nařízení 881/2002 v rozsahu, v němž se vztahuje na žalobce, z důvodu jeho rozporu se základními právy zrušil. ESD se oběma odvoláními, které kvůli jejich podobnosti spojil, zabýval v září 2008. V souladu s návrhem GA, byť s trochu jiným odůvodněním, žalobcům vyhověl a rozsudky SPS i, v relevantním rozsahu, sporné nařízení zrušil. Současně rozhodl, aby účinky nařízení zůstaly po dobu maximálně tří měsíců zachovány, a ES/EU tak měla možnost zjištěná porušení napravit.

11. V návaznosti na rozsudek ESD informovala Komise Kadiho a Al Barakaat o důvodech jejich zanesení na seznam OSN a poskytla jim prostor k těmto důvodům se vyjádřit. Po zvážení jejich reakcí i všech dalších relevantních faktorů pak dospěla k závěru, že uvedení obou na seznam je vzhledem k jejich napojení na Al Qaeda opodstatněné, a schválila proto opětovné doplnění jejich jmen do přílohy nařízení 881/2002. Kadi i Al Barakaat podali proti tomuto rozhodnutí novou žalobu k SPS (T-45/09 a T-85/09), a celý soudní kolotoč se tak nejspíše opět rozběhne od samotného počátku.

Pravomoc Rady EU vydat sankční nařízení

12. Případy Kadi i Al Barakaat se točily kolem dvou hlavních sporných bodů týkajících se pravomoci Rady EU vydat sankční nařízení 881/2002 a slučitelnosti finančních sankcí se základními právy uznávanými v EU. K oběma těmto bodům zaujali SPS, ESD a generální advokát vzájemně odlišná stanoviska. Nařízení 881/2002 se opírá o čl. 60, 301 a 308 SES. Čl. 60 a 301 umožňují Radě EU přijmout sankční opatření ekonomické či finanční povahy proti třetím státům a subjektům s těmito státy spojeným. Čl. 308 byl do právního základu přidán proto, že od svržení Talibánu postihuje sankční režim 1267 výlučně nestátní aktéry, kteří nemají žádnou vazbu na „třetí stát“. Oba soudy ES, byť s ne zcela stejným odůvodněním, uznaly oprávněnost tohoto přístupu, GA jej naopak kritizoval.

13. SPS označil čl. 60 a 301 za „*ojedinělá ustanovení*“ (par. 124 *Kadi*), na jejichž základě se činnost ES stává „*činností Unie, prováděnou podle 1. pilíře poté, co Rada přijme společný postoj /.../ v rámci SZBP*“ (par. 125). Cíle EU jsou takto nepřímo inkorporovány do právního řádu ES, jehož nástrojů pak lze využít k jejich dosažení. Daný postup odpovídá dle SPS požadavku „*soudržnosti a nepřetržitosti činností Unie*“ (par. 126), na němž spočívá celý systém EU a z něhož vyplývá i to, že pokud určitý společný postoj vyžaduje přijetí sankcí proti jiným subjektům, než jsou „třetí státy“, a čl. 60 a 301 netvoří dostatečný právní základ, je možné opřít se o čl. 308. Ten dává ve spojení s čl. 60 a 301 Radě „*pravomoc přijmout nařízení /.../, jehož cílem je boj proti financování /.../ terorismu, uskutečňovaný Unií a jejími členskými*

státy na základě SZBP, a které za tím účelem ukládá hospodářské a finanční sankce jednotlivcům bez prokázání jakéhokoliv vztahu k území nebo vládnoucímu režimu třetí země“ (par. 122). Nařízení 881/2002 tomuto modelu přesně odpovídá, a Rada proto při jeho vydání jednala podle SPS v rámci svých kompetencí.

14. GA s tímto závěrem souhlasil, domníval se však, že Radě poskytovala dostatečný základ k přijetí sporného nařízení už kombinace čl. 60 a 301, a nebylo proto třeba uchýlovat se k čl. 308. Rozsudek SPS je tak podle jeho názoru stižen právní vadou.

15. ESD tuto tezi nepřijal a stejně jako SPS se přiklonil k závěru, že právní základ nařízení poskytuje jedině soubor všech tří ustanovení SES. Současně ale odmítl způsob, jakým SPS ustanovení interpretoval. Za nepřijatelné považoval hlavně to, že by čl. 308 mohl být brán jako základ pro „rozšíření oblasti pravomocí ES nad obecný rámec vyplývající z ustanovení SES“ (par. 226). Dle ESD je třeba striktně se držet dikce čl. 308 a zkoumat, zda se sporné nařízení týkalo činnosti ES, která měla vazbu na společný trh, a zda usilovala o dosažení některého z cílů ES. Obě tyto otázky zodpověděl Soud kladně: jednotný režim implementace sankcí měl vyloučit „šíření /.../ jednostranných opatření“, která by mohla narušit „fungování společného trhu“ (par. 230); cílem, který tento režim sledoval, pak bylo „umožnit přijetí omezujících opatření hospodářské povahy /.../ za účinného použití nástroje ES“ (par. 226). Ačkoli tento výklad nepůsobí zcela nenásilně, fakt, že čl. 60, 301 a 308 byly zformulovány v době, kdy se cílené sankce proti nestátním aktérům nevyužívaly, a že novější dokumenty (Lisabonská smlouva) již Radě EU právo přijímat opatření tohoto typu explicitně přiznávají, svědčí o tom, že evropské státy nemají vůči angažovanosti ES/EU v dané sféře větší výhrady a považují ji za legitimní a legální.

Dodržení základních práv EU

16. Druhý hlavní bod sporu se týkal údajného nedodržení základních práv garantovaných v ES/EU. Oba soudy i GA postupovali při řešení tohoto bodu ve třech po sobě jdoucích etapách: v první se zabývali vztahem evropského práva (EP) k právu mezinárodnímu (MP), resp. k systému OSN; ve druhé zkoumali možný rozsah soudního přezkumu sporného nařízení; a ve třetí zjišťovali, zda došlo k tvrzeným porušením základních práv (konkrétně práva být vyslechnut, práva na účinnou soudní ochranu a práva na ochranu vlastnictví). Jejich postoje v těchto otázkách se přitom vzájemně značně odlišovaly.

Vztah evropského a mezinárodního práva

17. SPS přistoupil k otázce vztahu obou práv z pozice blízké monismu: EP a MP jsou pro něj součástí jednoho právního řádu; mezi jejich normami může docházet ke konfliktům, které je možné řešit za pomoci obecných zásad (nadrízenost a podřízenost, obecnost a specialita aj.). Pravidla MP mohou zavazovat i orgány ES.

V případě Charty OSN a aktů z ní vycházejících, včetně rezolucí RB, se tak ovšem neděje, neboť Charta omezuje svou působnost jen na státy. Navzdory tomu se závazky z Charty na ES vztahují, je tomu tak však „*nikoli podle obecného mezinárodního práva, ale /.../ na základě samotné SES*“ (par. 207 Kadi). Ta totiž v čl. 297 a 307 předvídá zvláštní režim pro smlouvy, jejichž stranou byly evropské státy před založením ES. Závaznost Charty navíc podle SPS vyplývá i z obecného principu, podle něhož státy nemohou na určitý subjekt „*přenést /.../ více pravomocí, než samy mají, nebo se takto zbavit závazků vůči třetím zemím*“ (par. 195 Kadi). Závaznost s sebou v tomto kontextu údajně nese i hierarchickou nadřazenost Charty a rezolucí RB nad jinými prameny systému, včetně smluv ES/EU a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Tuto hierarchii prolamují podle SPS pouze pravidla *ius cogens*, která normativně zastřešují celý současný mezinárodněprávní systém, a musejí proto mít přednost i před závazky z Charty.

18. GA a ESD pohlíží na vztah mezi EP a MP spíše z pozice dualismu, popř. pluralismu. Chápu je jako dva rozdílné právní řády, jejichž normy se vzhledem k vzájemné oddělenosti systémů vlastně ani nemohou dostat do přímého střetu. Každý řád si řeší vztah vůči řádu druhému samostatně: EP, jehož pohled ESD zajímá primárně, resp. výlučně, tak sice deklaruje loajalitu k MP, odmítá však jeho normám, včetně těch obsažených v Chartě a v rezolucích RB, přiznat primát. Pro instituce ES/EU z toho vyplývá, že nemusejí, ba nesmějí upřednostnit normy MP před primárním právem ES, jehož součástí tvoří i základní práva jednotlivců. Tento postup v rámci EP na druhou stranu nijak neohrožuje status daných norem v rámci MP, který se řídí jeho vlastní úpravou. Zatímco pro orgány ES/EU a OSN je situace vcelku přehledná a jasná, neboť se vždy nacházejí v centru jednoho z právních řádů, v horší pozici se ocitají státy EU, jež stojí na jejich pomezí, resp. v jejich průsečíku, a mohou tak být nuceny vyrovnat se s dvěma odlišně nastavenými hierarchiemi. GA a ESD, řešící případ směřující proti Radě EU, se k této otázce logicky nepotřebovali vyjadřovat, pro státy ale taková potřeba vyvstat může (dále viz část *Některé právní otázky*).

Rozsah soudního přezkumu sporného nařízení

19. Odlišný pohled na vztah EP a MP ze strany SPS, GA a ESD předurčil i jejich rozdílný názor na možný rozsah soudního přezkumu sporného nařízení Rady. SPS v této věci dospěl k závěru, že přezkum nařízení by se fakticky rovnal přezkumu rezolucí RB, jejichž ustanovení nařízení převzalo bez jakýchkoli úprav a aniž by zde byl „*prostor pro autonomní uvážení*“ (par. 214 Kadi). Vzhledem k tomu, že rezoluce RB jsou podle SPS normativně nadřazené právu ES/EU jako celku, včetně práva primárního (a základních práv), necítil se Soud oprávněn posuzovat jejich vzájemnou kompatibilitu. Nic mu naopak, jak se domníval, nebránilo zkoumat slučitelnost nařízení/rezolucí s imperativními normami mezinárodního práva (*ius cogens*), neboť ty jsou dle SPS aktům orgánů OSN i EU normativně nadřazené. Tyto závěry nejsou, ani v monistickém přístupu, logické. V první fázi SPS zjevně směřuje

procesní otázku jurisdikce (o čem může rozhodovat) a substantivní otázku hierarchie (čemu má dát v případě střetu norem přednost): namísto toho, aby vztah nařízení/rezoluce a EP přezkoumal a z důvodů vyšší právní síly dal přednost prvnímu z nich, se Soud prostě odmítá věci zabývat. V další fázi přitom náhle tento postoj mění a nevidí nic, co by mu zabraňovalo hodnotit vztah nařízení/rezoluce k *ius cogens*. Jinými slovy, SPS se cítí oprávněn posuzovat legalitu nařízení/rezoluce ve světle hierarchicky vyšší, nikoli však hierarchicky nižší normy jediného systému, což je zjevně nekonzistentní přístup.

20. GA a ESD, věrní právnímu dualismu, vycházejí z toho, že nelze posuzovat legalitu aktů napříč právními řády, ale pouze v rámci každého z nich. Vzhledem k tomu, že pro evropské soudy je relevantní úprava EP, zaměřují se GA i ESD výlučně na ni a svůj přezkum omezují na kompatibilitu aktů Rady EU se základními právy. Domnívají se přitom, že tento přezkum nemá žádné bezprostřední důsledky pro MP, neboť ani zrušení nařízení doslova kopírujícího určitou rezoluci RB v právu ES údajně „*neznamená zpochybnění přednosti této rezoluce na úrovni mezinárodního práva*“ (par. 287 ESD). Ačkoli z pohledu dualistické koncepce má daný přístup opodstatnění, lze říci, že spočívá na nadměrně formalistickém oddělení řádů, jež se nacházejí ve vzájemné interakci, a reálně vede k přesunu problémů z evropských institucí na členské státy, jež – jak již bylo uvedeno – se nacházejí v průsečíku obou právních řádů a s jejich odlišnými hierarchiemi se chtějí nechtějí musejí vyrovnat.

Porušení základních práv

21. Rozdíly teoretického pohledu SPS a ESD s GA ovlivnily i jejich hodnocení toho, zda napadané nařízení porušilo základní práva žalobců nebo nikoli. SPS došel k závěru, že se tak nestalo, neboť zanesení žalobců na seznam i následné zmrazení jejich prostředků bylo údajně plně slučitelné s kogentním jádrem všech tvrzených práv. V případě práva být vyslechnut toto jádro nezahrnovalo nutné slyšení před Radou EU, neboť ta stejně nedisponovala žádnou diskrecí, ani před Sankčním výborem, protože tamní řízení bylo nutno přizpůsobit specifické povaze sankčního rozhodování. Právo na účinnou soudní ochranu dle SPS dostatečně naplňuje možnost podat žalobu na neplatnost dle čl. 230 SES. Konečně absence porušení práva na ochranu vlastnictví byla vyvozena z toho, že zmrazení prostředků sledovalo legitimní cíl boje proti terorismu, mělo dočasný charakter a rozhodnutí o něm procházelo v OSN pravidelným přezkumem. Dané závěry vyvolávají oprávněné výhrady jak z hlediska velmi širokého vymezení okruhu kogentních norem, který dle SPS zřejmě zahrnuje všechna lidská práva, tak kvůli následnému zúžení kogentního jádra těchto práv na takové minimum, jež těžko může jednotlivcům poskytnout jakoukoli efektivní ochranu.

22. GA a ESD považovali za referenční rámec nikoliv *ius cogens*, ale základní práva uznávaná v ES/EU. Tato práva byla podle nich jasně porušena, neboť žalobci nebyli nijak informováni o skutečnostech v jejich neprospěch, a nemohli se tedy k těmto

skutečností ani vyjádřit (právo být vyslechnut); nedostatek podkladů nedovolil soudům ES přezkoumat legalitu sporného nařízení (právo na účinnou soudní ochranu); a zásah do vlastnického práva sice sledoval legitimní cíl boje proti terorismu, vzhledem k jeho závažnosti a dlouhodobosti jej ale měly doprovázet adekvátní procesní záruky, zejména právo být ve věci vyslechnut, což se nestalo (právo na ochranu vlastnictví). I ESD nicméně uznal, že při sledování legitimního cíle boje proti terorismu lze základní práva určitým způsobem omezit, na rozdíl od SPS však kladl důraz na to, aby toto omezení neznamenal fakticky úplné popření.

Některé právní otázky případů Kadi a Al Barakaat

23. Rozsudky SPS a ESD v případech *Kadi* a *Al Barakaat* nastolily některé zajímavé a složité právní otázky, s nimiž se ES/EU a její členské státy musejí vyrovnat. Tyto otázky se týkají zejména vztahu EP a MP z pohledu států a předávání informací mezi OSN a EU.

Vztah EP a MP z pohledu států

24. Na rozdíl od orgánů ES/EU a OSN, jež dávají prioritu tomu právnímu řádu, který je zřídil (EP a MP), evropské státy jsou vázány oběma řády současně. V případě, kdy by si normy daných řádů odporovaly, ocitly by se tyto státy v těžké situaci, kterou by sotva mohly vyřešit prostým odkazem na přesun kompetencí na evropskou úroveň nebo vytvořením vlastní normativní hierarchie, v níž by upřednostnily kterýkoli z řádů (event. své národní právo). V krajním případě by tak státy mohly být nuceny volit mezi loajalitou k EP a MP a nést následky porušení jednoho z nich. V konkrétní věci sankčního režimu 1267 by nicméně taková situace měla nastat, pokud vůbec, jen výjimečně, a to hned z několika důvodů.

25. Zaprvé, jak si všímá i ESD, mezi závazky z EP a MP zde málokdy vzniká skutečný právní konflikt (kdy by jeden z řádů nařizoval, co druhý zakazuje). Rezoluce RB vytvářející sankční režim „*neimplikují, že je vyloučen soudní přezkum*“ (par. 299 ESD) a naopak zásada soudního přezkumu v EP je flexibilní a umožňuje modifikace v závislosti na potřebách konkrétního řízení. Zadruhé, není jasné, nakolik mají dotčené normy EP a MP stejného adresáta: ESD vychází z premisy, že zásada přezkumu zavazuje orgány ES, zatímco závazky v rámci OSN se vztahují na členské státy (vzhledem k přesunu pravomocí v dané sféře na evropskou úroveň je prakticky realizuje ES/EU). Státy tak nemusejí čelit přímému střetu dvou norem, jako spíše otázce jak reagovat na situaci, kdy ES/EU není vzhledem k vnitřním omezením ochotna či schopna přenesené funkce vykonávat. Konečně zatřetí, sám sankční režim nabízí určité, byť omezené, možnosti sladění příp. nekompatibilních závazků z MP a EP/národního práva, např. cestou poskytování humanitární výjimek. Této cesty využívá např. Švýcarsko, jehož přístup sice dlouho balancoval na hranici

legality, RB jej ale nakonec akceptovala a dokonce v jeho světle poupravila podobu sankčního režimu (např. zavedením humanitárních výjimek). Koneckonců i rozsudky SPS v případech Kadi a Al Barakaat, přes svou opatrnou dikci a skromné závěry, vyvolaly ze strany RB a jejího Sankčního výboru nikoli kritiku, ale spíše sebereflexi a pokus o zlepšení stavu.

Předávání informací mezi OSN a EU

26. Rezoluce RB 1617 (2005), 1735 (2006) a 1822 (2008) i směrnice pro činnost Sankčního výboru přijaté v roce 2002 (poslední verze je z prosince 2008) stanovují, že státy navrhující zápis určité osoby nebo organizace na konsolidovaný seznam musí s návrhem předložit odůvodnění (*statement of case*), které by mj. obsahovalo specifická zjištění svědčící o tom, že daný subjekt je spojen s Talibánem, Al Qaedou či bin Ládinem; výčet zdrojů, ze kterých návrh vychází; a další podpůrný materiál. Státy též musejí uvést, které části odůvodnění je možno předat dotčeným subjektům (a zveřejnit v tzv. narativním shrnutí důvodů pro zanesení na seznam, dostupném na webu výboru), které lze na žádost postoupit zainteresovaným státům a které jsou v režimu utajení, tj. přístupné jen členům výboru. Uvedené údaje by měly být postupně doplněny i pro subjekty, jež byly na seznam zaneseny dříve, než Sankční výbor začal vyžadovat odůvodnění (v případě Kadiho a Al Barakaat se tak stalo v prosinci 2008).

27. Přirozeným partnerem při zanášení na seznam jsou tedy pro Sankční výbor členské státy OSN. Platí to i v rámci ES/EU, byť zde existují rovněž přímé kontakty realizované zejména prostřednictvím *Týmu pro analytickou podporu a monitorování sankcí*. Tyto kontakty ovšem nemají zahrnovat přesun informací, který dále zůstává věcí komunikace se státy. Nic na tom nemění ani *Rámcová finanční a správní dohoda* (*Financial and Administrative Framework Agreement*), uzavřená mezi OSN a ES v dubnu 2003. Tato dohoda sice předvídá určitou výměnu informací, ta je ale vázána na projekty realizované ve vzájemné spolupráci obou organizací či v OSN za finanční podpory ES. Jedná se navíc pouze o rámcovou dohodu, která předpokládá následná specifická ujednání (*contribution-specific agreement*), jež v případě cílených protiteroristických sankcí neexistují.

28. Podrobné informace o důvodech zanesení určitého subjektu na seznam, jdoucí nad rámec zveřejněných údajů, tak v této chvíli mohou získat pouze státy, jež mají k danému subjektu užší vztah. Vzhledem k tomu, že nic nebrání státům postoupit tyto informace relevantním orgánům, včetně soudů ES, a že ES/EU, i kdyby byla zařazena mezi „informované“ subjekty, by stěží mohla požadovat privilegovanější zacházení (a více informací), než mají státy, je zřejmé, že spíše než vazbu na Sankční výbor by se ES/EU měla snažit dále kultivovat povinnost specifické spolupráce členských států, která v oblasti ukládání cílených sankcí vzniká (a měla by zahrnovat i přesun informací od států k Radě a soudům ES).

Literatura

Advocate General Poiares Maduro. *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*. Case C-402/05, Opinion, 16 January 2008.

Bílková, Veronika: *Zamyšlení nad rozsudky Soudu prvního stupně ES o zmrazení finančních prostředků jednotlivců podezřelých z podpory terorismu*. Právní rozhledy, č. 3, 2007, s. 93–101.

Birkhauser, Noah: *Sanctions of the Security Council Against Individuals – Some Human Rights Problems*. Statewatch – www.statewatch.org.

Boisson de Chazournes, Laurence: *Les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales: sanctions du Conseil de sécurité et droits de l'homme*. In: R. Ben Achour, S. Laghmani (eds.): *Les droits de l'homme. Une nouvelle cohérence pour le droit international?* Pedone, Paris, 2008, s. 183–199.

Búrca, Gráinne de: *The EU, the European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*. Fordham Law Legal Studies Research Paper, No. 1321313.

CFI. *Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*. T-306/01, Judgment, 21 September 2005.

CFI. *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*. T-315/01, Judgment, 21 September 2005.

ECJ. *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*. Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Judgment, 3 September 2008.

Eckes, Christina: *Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures – The Yusuf and Kadi Judgments of the Court of First Instance*. European Law Journal, Vol. 14, No. 1, January 2008, s. 74–92.

Halberstam, Daniel–Stein, Eric: *The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order*. Michigan Law, Working Paper No. 134, December 2008.

Hoffmann, Julia: *Terrorism Blacklisting: Putting European Human Rights Guarantees to the Test*. Constellations, Vol. 15, Is. 4, s. 543–560.

Lavranos, Nikolaos: *UN Sanctions and Judicial Review*. Nordic Journal of International Law, Vol. 76, No. 1, 2007, s. 1–17.

Svoboda, Pavel: *Znovu k hospodářské podpoře terorismu v judikatuře EU*. Trestněprávní revue, č. 1, 2009.

Tridimas, P. Takis: *Terrorism and the ECJ: Empowerment and democracy in the EC legal order*. European Law Review, Vol. 34, No. 1, 2009, s. 103–126.

Tzanou, Maria: *Case-note on Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation v. Council of European Union & Commission of European Communities*. German Law Journal, Vol. 10, No. 2, 2008, s. 123–154

Poznámka: Tento policy paper vznikl za podpory grantového projektu GAČR na téma *Ochrana lidských práv v rámci boje proti terorismu* (Projekt GP407/07/P490).