

nuly z asymetrie vztahu domácích soudů k ESD. Pro jeho přijetí naopak mluví zásada jednotné aplikace unijního práva (dosud však judikaturou ESD explicitně neformulovaná), neboť jedině *erga omnes* účinky výsledku řízení o předběžné otázce mohou důsledně naplnit uvedenou zásadu. Česká republika uznala jurisdikci ESD v řízení o předběžných otázkách třetího pilíře pouze ve vztahu k soudům, proti jejichž rozhodnutí není opravný prostředek (Prohlášení 26 Aktu o přistoupení ČR k EU).

Jak dokládá komentovaný rozsudek, ESD potvrzuje tendenci posilování vnitřní soudržnosti právního řádu Unie jako celku. Jeho odhodlání pokračovat v nastoupené cestě je patrné z uvádění odkazů na evolutivní klauzuli SEU v odůvodnění rozsudku („nová etapa v procesu utváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“). Zaznamenání hodné je, že ESD tak učinil krátce po dvou zamítavých referendech k SÚE, která usilovala o plnou formální i strukturální emancipaci právních aktů v oblasti Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech podle dnešní hlavy VI. SEU s akty komunitárního práva podle hlavy IV. SES v rámci vytváření jednotného Prostoru svobody, bezpečnosti a práva. SÚE nicméně počítala s plnou parlamentarizací procesu přijímání evropských (rámcových) zákonů v oblasti soudní spolupráce v trestních věcech a s plným soudním přezkumem jejich ústavnosti, tedy s posílením demokratické legitimacy i záruk ochrany základních lidských práv v této občansky citlivé oblasti.

Postup ESD však ukazuje na jeho odhodlání suplovat momentálně ustrnulý proces konstitucionalizace evropského práva „suchou cestou“. Proti tomu se

již ozvaly také ostré výhrady, označující postup ESD za nepřijatelný soudcovský aktivismus (např. *Ch. Hillgruber* v komentáři k tomuto rozsudku v časopise *Juristenzeitung* č. 17/2005). Přenesení podobné argumentace i na vnitrostátní účinky dalších nástrojů unijního práva (např. mezinárodních smluv podle čl. 38 SEU), si lze zcela jistě dobře představit. Ještě dalekosáhlejší důsledky by mělo přiznání individuální náhrady škody proti členskému státu, vzniklé v případě nenáležité transpozice rámcového rozhodnutí. Kontrolovatelnost tohoto procesu členskými státy se kromě možností, které mají při hlasování v Radě EU, vyčerpává prostřednictvím uplatnění zásady subsidiarity, jejíž dosavadní slabiny jsou známy.

Za dosaženého stupně integrace nelze unijní rámcové rozhodnutí nadále považovat jen za nástroj mezinárodně právní povahy. Zůstává jím pouze z hlediska postupu při jeho tvorbě, nikoli ale z hlediska vnitrostátního působení, jehož postupná komunitarizace soudní cestou patrně začala. Jak ovlivní tento vývoj rozhodnutí národních soudů, zejména ústavních (viz nedávné nálezy polského a německého ústavního soudu ve věci evropského zatýkacího rozkazu)<sup>1)</sup>, se zanedlouho ukáže.

*JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc., Právnická fakulta  
Univerzity Karlovy, Praha*

1) Poznámka redakce: k nálezům srov. Ústavní judikatura nového členského státu EU vůči vyzváním evropské integrace: zkušenosti Ústavního tribunálu Polské republiky, Banaszkiwicz, B., *Jurisprudence* 7/2005, str. 3; Německý zákon o evropském zatýkací protiústavní – dočasný stop předávání německých občanů do členských států EU, Jirousek, A., *Jurisprudence* 7/2005, str. 38.

## Světový boj proti terorismu a základní práva chráněná komunitárním právem: rozpor či soulad?

**Soud:** Soud prvního stupně

**Označení judikátu:** T-306/01 *Ahmed Ali Yusuf a Al Barakaat International Foundation v. Rada Evropské unie a Komise Evropských společenství*; T-315/01 *Yassin Abdullah Kadi v. Rada Evropské unie a Komise Evropských společenství*<sup>1)</sup>

**Datum rozhodnutí:** 21. září 2005

**Rozsah právní problematiky:** společná zahraniční a bezpečnostní politika, boj proti terorismu, zmrazení prostředků, jus cogens, základní práva

**Související judikatura:** C-286/90 *Poulsen a Diva*

*Navigation, C-84/95 Bosphorus, T-184/95 Dorsch Consult v. Komise a Rada*

**Relevantní ustanovení:** články 60, 301, a 308 SES, nařízení Rady 881/2002

**Na [www.jurisprudence.cz](http://www.jurisprudence.cz) naleznete plné znění komentovaného judikátu.**

### Právní věta

#### I. Orgány Společenství mohou v rámci boje proti terorismu zmrazovat majetek právnických i fy-

1) Skutkový stav i odůvodnění je v obou případech velmi podobný, soud spojil ústní jednání v obou kauzách. Dále v textu autor vycházel jen z textu prvního judikátu.

zických osob nespojených s třetí zemí, ačkoliv tato pravomoc není ve Smlouvě výslovně zakotvena.

**II. Přestože Společenství není členem OSN, je ze SES v oblasti na něj přenesených pravomocí vázáno Chartou OSN i rezolucemi RB OSN stejně jako členské státy. Charta má absolutní přednost před komunitárním právem i jakýmikoliv právními závazky členských států.**

**III. Pokud opatření Rady a Komise v boji proti terorismu pouze vykonávají rezoluce Rady bezpečnosti bez možnosti změny jejich obsahu, může Soud přezkoumávat případné porušení základních práv adresátů sankcí toliko z pozice jus cogens, nároky založené na komunitárním právu nelze uplatnit.**

## Úvod

Boj s terorismem se stal na přelomu tisíciletí jedním z hlavních témat mezinárodní politiky. Po útocích v New Yorku se již mluví o válce proti teroru. Vedoucí úlohu v ní hrají Spojené státy, evropské státy (spolu s Evropskou unií) byly zpočátku v roli jistého neochotného sekundanta, nicméně po bombových atentátech v Madridu a Londýně terorismus rázně pronikl do hlavní agendy i na kontinentě.

Je zřejmé, že válka proti terorismu bude dlouhá a vyčerpávající a dotkne se všech obyvatel planety. Některých přímo, když se mohou stát oběťmi útoku teroristů, většiny pak tím, že jejich lidská práva mohou být v rámci boje s terorem omezena. Lidská práva se v uplynulých 50 letech stala nedílnou součástí dědictví lidstva, nabízí se zde tedy otázka, do jaké míry mohou být pozastavena či odepřena, byť k všeobecnému prospěchu?<sup>2)</sup> Opatření v boji proti terorismu jsou prováděna na úrovni celosvětové (skrz OSN), regionální (např. skrz EU) i národní. Na stejných hladinách jsou zajištěna i lidská práva. Soud prvního stupně se v komentovaném rozsudku poprvé pokusil vyjasnit pozici a postoje Evropské unie v těchto oblastech.

## Skutkový základ případu

V prosinci 2000 přijala Rada bezpečnosti OSN (RB OSN) rezoluci č. 1333, jež odsuzovala vývoj v Afghánistánu, kde hnutí Taliban podporovalo a trpělo základem pro teroristy. Rezolucí RB nařizovala členským státům OSN zmrazit majetek Talibanu i osob s ním spolupracujícím (včetně např. Usámy bin Ládina) a zároveň vytvořila Sankční výbor (sama RB

OSN), který měl určovat fyzické i právnické osoby, jichž se sankce týkají. Dne 26. února 2001 přijala Rada, domnívající se, že v tomto případě je nezbytná činnost Společenství, společný postoj 2001/154/SZBP. Postoj byl dále proveden nařízením Rady 467/2001 (Úřední věstník L 67, s. 1), přijatém na základě čl. 60 a 301 SES. Součástí nařízení byla i příloha, která obsahovala seznam osob, na něž se sankce vztahovaly.

V listopadu 2001 zveřejnil Sankční výbor RB změnu seznamu sankcionovaných osob, kdy se na něm objevili i žalobci, jmenovitě Al Barakaat International Foundation (organizace sídlící ve Švédsku, údajně financující boj s chudobou v Somálsku) a Ahmed Ali Yusuf (osoba zastupující Al Barakaat). Komise nařízením 2199/2001 žalobce přidala do přílohy nařízení 467/2001.

Na konci roku 2001 se změnila mezinárodní situace a operace Trvalá svoboda svrhla režim Talibanu v Afghánistánu. RB OSN reagovala 16. ledna 2002 přijetím rezoluce č. 1390, která přebírá sankce předchozí rezoluce č. 1333, strukturuje je ale spíše jako sankce proti terorismu obecně, než jako krok proti konkrétnímu státu (dříve Afghánistán pod Talibanem). Společenství postupovalo stejně jako v předchozím případě a Rada přijala nejprve společný postoj 2002/402/SZBP a v květnu 2002 na právním základě čl. 60, 301 a 308 SES nařízení 881/2002 (Úřední věstník L 139, s. 9), které nahradilo i nařízení 467/2001. Jména žalobců zůstala nicméně součástí přílohy i nového nařízení.

## Procesní vývoj

Výše uvedení žalobci podali 10. prosince 2001 u Soudu prvního stupně žalobu proti Radě a Komisi na základě čl. 230 SES (žaloba na neplatnost), ve které navrhli, aby Soud mj. zrušil nařízení 2199/2001 a nařízení 467/2001. Jelikož tato nařízení byla v průběhu řízení zrušena a nahrazena nařízením 881/2002, Soud souhlasil s návrhem žalobců, aby se jejich návrhy, žalobní důvody i argumenty nadále týkaly nařízení 881/2002.<sup>3)</sup>

Žalobci chtěli dosáhnout úspěchu ve věci uvede-

2) Slovy Michaela Ignatiefa: „Od konce studené války lidská práva dominují slovníku zahraniční politiky. Otázka po 11. září zní, zda éra lidských práv přišla, aby teď odešla.“ New York Times, 2. února 2002; s. A25; srv. dale nedávno vydaná obsáhlá publikace Wilson, Richard Ashby (ed), 2005. *Human Rights in the War on Terror*. Cambridge: Cambridge University Press.

3) Např. 14/81 *Alpha Steel v. Komise* [1982] ECR 749, bod 8; 351/85 a 360/85 *Fabrique de Fer de Charleroi a Dillinger Huttenwerke v. Komise* [1987] ECR 3639, bod 11.

ním následujících žalobních důvodů a argumentů:<sup>4)</sup>

- Nedostatek pravomoci Rady k přijetí uvedeného nařízení.
- Porušení základních práv žalobců, konkrétně práva na nakládání se svým majetkem a obhajobu a soudní přezkum při uvalení trestních sankcí trestního i občanského charakteru.

### Právní analýza

#### *K nedostatku pravomoci Společenství přijmout předmětné nařízení*

Článek 301 SES umožňuje Radě v případě existence společného postojů (rámeček SZBP) přijmout opatření směřující k pozastavení, omezení, či úplnému přerušování hospodářských vztahů s třetí zemí. Dle čl. 60 SES pak Rada má oprávnění přijmout v případech použití čl. 301 opatření v oblasti pohybu kapitálu a služeb. Žalobci tvrdili, že tato ustanovení SES se vztahují pouze na třetí státy, nemohou se tedy dotýkat jiných subjektů, např. v jejich případě fyzických a právnických osob působících uvnitř EU. Z tohoto důvodu Společenství nemělo pravomoc přijmout nařízení 467/2001. Žalovaná strana a následně i Soud tento výklad odmítly. Podle jejich názoru je logické, že pokud je cílem opatření omezit hospodářské vztahy s jinou zemí, může se opatření dotknout i jiných subjektů. Znění čl. 60 a 301 SES ostatně výslovně nevylučuje zahrnutí dotčených osob. Uvedená taktika je součástí mezinárodním společenstvím nově prosazovaných tzv. chytrých sankcí, kdy účelem není poškodit obyvatelstvo státu jako celek, ale pouze osoby hrající významnější roli v hospodářských vztazích s touto zemí.<sup>5)</sup>

Složitější situace nastala u právního základu nařízení 881/2002. Ačkoliv žalobci svoji argumentaci v tomto směru nerozšířili, Soud uznal za vhodné prozkoumat, zda i tento předpis měla Rada pravomoc vydat. V uvedeném nařízení již nebyl odkaz na žádnou třetí zemi, proto již nelze použít předchozího argumentu o spojení mezi státem a jinými osobami a pravomoci vycházející z čl. 60 a 301 SES. Nové okolnosti si při přípravě aktu uvědomila i Rada a proto nařízení 881/2002 přijala na základě čl. 60 a 301 SES spolu s čl. 308 SES. Rada dovodila, že použití čl. 308 SES je nezbytné pro přizpůsobení se nové mezinárodní situaci, kdy hrozbou již nejsou pouze státy, jak bylo předvídáno při včlenění čl. 60 a 301 do SES. Musela se ale vypořádat s otázkou, dosažení kterého cíle Společenství opravňuje k aplikaci čl. 308. Podle Rady jsou hospodářské a finanční sankce (čl. 60 a 301 SES) podmí-

něny přijetím aktu v rámci SZBP, jedním z cílů SEU je přitom „zachovávat mír a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů“ (čl. 11 odst. 1 SEU). Je tedy třeba připustit, že hospodářské a finanční donucení z politických důvodů představuje výslovný a legitimní cíl SES, navíc nepřímou související s cíli týkajícími se volného pohybu kapitálu a zavedení systému zajišťujícího nenarušenou hospodářskou soutěž, a spojený se SEU.<sup>6)</sup>

Soud odůvodnění žalované strany zcela nepotvrdil. Uznal, že čl. 60 a 301 SES nemohou být samy o sobě dostatečným právním základem pro přijetí nařízení 881/2002, čl. 308 SES sám o sobě také nestačí. Cíl Společenství v případě předmětného nařízení není v SES obsažen, není to ani zachování pravidel hospodářské soutěže, ani volný pohyb kapitálu. Jelikož již rezoluce RB OSN byla dostatečně jasná, ani její provedení na úrovni členských států by neohrozilo zmíněné cíle ES. Argumenty o předchozím použití čl. 308 SES nejsou zde relevantní. Konečně doložku pružnosti nelze vykládat jako bílko šek Radě, aby se o ni opírala za účelem uskutečnění některého z cílů SEU. Od toho existuje pilířová struktura a EU i ES jsou odděleny. Přes tyto námitky Soud připustil, že na základě použití čl. 60 a 301 SES současně s čl. 308 SES zde byl dostatečný právní základ pro vydání nařízení 881/2002. Čl. 60 a 301 jsou totiž ojedinělými ustanoveními SES, která předpokládají, že činnost Společenství může být nezbytná k dosažení i cílů náležejících Unii. Činnost Společenství na základě těchto dvou článků je tedy ve skutečnosti činností Unie, prováděnou po přijetí aktu Rady na základě SZBP. Podle čl. 3 SEU Unie zajišťuje zejména soudržnost všech svých vnějších činností jako celku v rámci SZBP. Na základě analogie s použitím čl. 308 SES pro dosažení cílů ES v oblasti vnitřního trhu Soud usoudil, že pravomoci k uložení sankcí vůči třetím zemím vycházející z čl. 60 a 301 SES se mohou ukázat jako nedostatečné k prosazení cílů SEU, a nemohou tedy splnit původní záměr, s kterým byly tyto články do SES vloženy. V tomto speciálním kontextu je tedy možné použití doložky pružnosti k dosažení požadavku soudržnosti SZBP. Společný postoj přijatý na základě SZBP tak může vyžadovat uplatnění sankcí jdoucích nad rámeček

4) Zde jsem provedl jistou selekci a výčet není vyčerpávající.

5) Rada již dříve využila stejný právní základ pro uvalení sankcí na osoby spojené se Slobodanem Miloševićem (nařízení Rady 2488/2000).

6) Rada podotýká, že podmínky uplatnění čl. 308 SES jsou zde stejné jako jeho užití dříve, např. v oblasti sociální politiky. ESD tuto praxi potvrdil (114/88 *Delbar* [1989] ECR 4067).

čl. 60 a 301 SES. Extenzivní výklad je podpořen i praktickým současným vývojem, kdy lze pokládat za prokázané, že státy již nejsou jedinou hrozbou míru a bezpečnosti, a nelze proto bránit Unii, Společenství, ani členským zemím, aby se přizpůsobily těmto hrozbám a měly právo ukládat sankce i vůči subjektům nespojeným se státem.

#### *Vztah rezolucí OSN a komunitárního práva na pozadí základních práv*

Ještě zajímavějším problémem je druhý žalobní důvod, tedy porušení základních práv žalobců. Ti argumentovali, že jim byla uložena těžká sankce, aniž byli vyslyšeni, nedostali vysvětlení, proč se ocitli na seznamu, ani jaké důkazy proti nim svědčí. To vše je porušením práva na obhajobu. Jejich poškození přitom vychází pouze z kroku Sankčního výboru, kde se jedná o tajnou proceduru, Komise ani Rada rozhodnutí RB při jeho provedení nepřezkoumávaly, což nelze napravit ani soudním přezkumem ex post.<sup>7)</sup> Rada nebyla ani povinna provést rezoluce RB OSN, jelikož čl. 25 Charty OSN (členové OSN přijmou a provedou rozhodnutí RB OSN) nemá přímý účinek a čl. 103 (přednost závazků z Charty před ostatními závazky členských států OSN) se uplatňuje jen v měřítku mezinárodního práva veřejného. Charta OSN je navíc určena jen státům, není tedy možné, aby členové OSN byli vázáni rozhodnutím o sankcích proti jednotlivcům. Komise i Rada naopak tvrdily, že Společenství, stejně jako jeho členské státy, je v rámci svých pravomocí povinno vykonávat rezoluce RB a není zde žádný prostor pro vlastní uvážení či změnu obsahu. Rezoluce mají absolutní přednost dle čl. 103 Charty a vnitrostátní právo nemůže bránit její implementaci (čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu). Přestože ES není členem OSN, musí při výkonu svých pravomocí dodržovat závazky svých členů vyplývající z jejich členství v OSN.<sup>8)</sup> Obecně se dá prohlásit, že Společenství jednajícím v rámci splnění povinností svých členů jako členů OSN je s ohledem na čl. 48 odst. 2 Charty (členové OSN provádějí opatření RB přímo i svou akcí v mezinárodních organizacích, kterých jsou členy) de facto ve stejném postavení jako členové OSN. Pokud by tedy orgány ES změnil obsah rezoluce RB, porušily by závazky členských států i ES (čl. 10 SES – závazek loajality). Ani argumentace žalobců základními právy není odůvodněná, neboť RB zjevně usoudila, že práva poškozených jsou slabší než práva obětí terorismu. Žalovaná strana tvrdila, že je v pravomoci Soudu přezkoumat pouze případnou závažnou chybu institucí ES při provádění rezoluce

RB, přezkum jdoucí nad tuto skutečnost by mohl ohrozit systém OSN jako celek a porušit povinnost Společenství dodržovat mezinárodní právo.

Soud posuzování případu založil na vztahu mezinárodního práva (práva OSN) s právem komunitárním a vnitrostátním. Dle mezinárodního práva veřejného mají na základě čl. 103 Charty závazky z členství v OSN přednost před závazky z Evropské úmluvy o lidských právech i z členství v ES, neplatí zde ani pravidlo *lex posterior derogat legi priori*.<sup>9)</sup> Rezoluce RB mají přitom stejné postavení jako samotná Charta. Soud však našel i další důvody pro přednost práva OSN. Dle jeho názoru tato skutečnost vyplývá především přímo ze SES. Konkrétně čl. 307 říká, že SES se nedotýká práv a povinností členských států vyplývajících ze smluv uzavřených před vstupem SES v platnost či před přistoupením státu k ES.<sup>10)</sup> Dle čl. 297 SES, vloženého speciálně pro zajištění dodržování pravidla přednosti mezinárodního práva, státy konzultují společně kroky ohrožující vnitřní trh, aby dostály závazkům, přijatým za účelem udržování míru a mezinárodní bezpečnosti. Členské státy EU tedy musí provádět rezoluce RB, i pokud jsou v rozporu se SES. Naopak podle předchozí judikatury ESD<sup>11)</sup> Společenství samo není přímo vázáno Chartou OSN a nemusí tedy z pozice mezinárodního práva realizovat rezoluce RB, neboť není členem OSN ani adresátem rezolucí RB. Společenství je ale vázáno závazky z Charty na základě SES. Jestliže členské státy přenesly na ES pravomoci, které dříve samy vykonávaly ke splnění povinností vyplývajících z Charty (např. čl. 301 SES), jsou ustanovení Charty závazná i pro Společenství.

Všechny právní akty Společenství musí být v souladu s jeho základní ústavní listinou – Smlouvou, která poskytuje systém procesních prostředků určených k přezkumu legality aktů soudním systémem ES. Právo na přezkum patří k obecným zásadám právním.<sup>12)</sup> Žalobci využili svého práva a podali žalobu dle čl. 230 SES. Soud se ovšem musel vypořádat s otázkou, do jaké míry má pravomoc přezkoumávat obsah nařízení 881/2002. Rada, která ho přijímala, byla při svém

7) C-51/92 *Hercules Chemicals v. Komise* [1999] ECR I-4235.

8) Při výkonu pravomocí ES musí být dodržováno mezinárodní právo. C-286/90 *Poulsen a Diva Navigation* [1992] ECR I-6019, bod 9; C-162/96 *Racke* [1998] ECR I-3655, bod 45.

9) Rozsudek Mezinárodního soudního dvora *Nicaragua v. Spojené státy americké*, Sběrka MSD 1984, s. 392.

10) Všechny zakládající země ES i později přistoupení státy byly již členy OSN s výjimkou Německa, které se ovšem již v roce 1954 zavázalo respektovat Chartu OSN (Pařížské dohody).

11) T-184/95 *Dorsch Consult v Komise a Rada* [1998] ECR II-667, bod 74.

12) Např. 222/84 *Johnston* [1986] ECR 1651, bod 18.

konání jednoznačně omezena rezolucí RB a výsledné nařízení je obsahově stejné jako rezoluce. Pokud by tedy Soud zkoumal legalitu nařízení s ohledem na jeho dopad na základní práva, zkoumal by přeneseně i legalitu samotné rezoluce. Případně zrušení nařízení by indikovalo, že RB porušuje základní práva chráněná komunitárním právem. Z logiky výše zmíněného vztahu mezi Chartou OSN a komunitárním právem je patrné, že Soud sám je vázán závazky členských států ES plynoucími z Charty a nemůže tedy přezkoumávat nařízení ani z hlediska práva mezinárodního (viz čl. 25, 48, 103 Charty OSN a čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu), ani komunitárního (viz čl. 5, 10, 297, 307 SES a čl. 5 SEU). Přes tyto překážky Soud shledal, že právnost rezoluce RB může přezkoumat, a to z hlediska souladu s jus cogens, což jsou vyšší pravidla mezinárodního práva, jimiž se musí řídit všechny jeho subjekty, včetně orgánů OSN, a z nichž není možná derogace. Obecné právní vymezení jus cogens přináší čl. 53 Vídeňské úmluvy,<sup>13)</sup> pokud je nějaká norma či smlouva v rozporu s jus cogens, je neplatná. Ochrana lidských práv lze považovat za součást jus cogens, o čemž svědčí jejich prominentní postavení v textu Charty OSN (preambule, cíle a zásady v první kapitole) i judikatura.<sup>14)</sup>

Soud tedy posuzoval porušení namítaných základních práv žalobců z hlediska jus cogens. Právo na nakládání s majetkem nebylo porušeno, neboť záměrem rezoluce není chovat se nehumánně, ale ulehčit boj proti terorismu. Navíc úřady jednotlivých států mohly dle rezoluce uvolnit část zmrazeného majetku jejich příslušníků, pokud to bylo potřebné pro pokrytí základních potřeb těchto osob. Nakonec majetek nebyl konfiskován, ale jen zmražen a každých 12 měsíců musí Sankční výbor přezkoumávat, zda se sankce mají postižených osob týkat i nadále. Ani právo na obhajobu nebylo porušeno. Nelze očekávat, že by Sankční výbor informoval osoby dopředu o tom, že jim bude majetek zmražen, to by šlo proti účelu sankcí. Je sice pravdou, že důkazy proti osobám jsou tajné, jsou ale tajné i pro většinu členů OSN. Osoby také nemohou dosáhnout slyšení před Sankčním výborem, mohou to však udělat skrz svůj stát.<sup>15)</sup> V rámci Společenství má obhajoba sice práva rozšířenější,<sup>16)</sup> tuto judikaturu ale ze shora uvedených důvodů nelze aplikovat na nařízení 881/2002. Konečně právo na účinnou soudní ochranu také nebylo porušeno. Žalobcům bylo umožněno podat žalobu dle čl. 230 SES a Soud posoudil veškeré okolnosti případu, které byly v jeho pravomoci. Otázka oprávněnosti pohnutek a důkazů, které Sankční výbor vedly k zahrnutí žalobců do systému sankcí, a zda skutečně jsou hrozbou pro meziná-

rodní mír a bezpečnost, je pouze na uvážení orgánu, kterému mezinárodní společenství svěřilo odpovědnost za zachování míru a bezpečnosti, tedy RB OSN. Soud uznává, že rozhodnutí RB nejsou přezkoumatelná žádným mezinárodním soudním orgánem, tato mezera v soudní ochraně žalobců ale není porušením jus cogens, mimo jiné i proto, že právo na soudní ochranu nelze pokládat za absolutní.<sup>17)</sup>

## Závěr

Soud se v popsaném judikátu vyjádřil poprvé k problematice terorismu a lidských práv. V současnosti probíhá před Soudem prvního stupně několik dalších kauz s podobným obsahem.<sup>18)</sup> Lze očekávat, že jejich výsledek bude u SPS podobný, otázkou samozřejmě zůstává, jak se k věci postaví odvolací soud. Právník žalobce pana Yusufa prohlásil, že se jeho klient proti rozsudku odvolá.<sup>19)</sup>

Zhodnocení rozsudku je vhodné rozdělit do několika rovin. Závěr Soudu, který potvrzuje pravomoc ES vydat nařízení ukládající sankce i osobám bez vztahu k třetí zemi na základě čl. 60 a 301 SES spolu s čl. 308 SES, není dle mého názoru zcela přesvědčivý. Soud uznává, že nařízení se ani okrajově nedotýká cílů Společenství vyjmenovaných v SES (Radou tvzená hospodářská soutěž, volný pohyb kapitálu) a že rezoluce RB by byla stejně dobře provedena na úrovni členských států. Proč tedy je nutné provádět poměrně složitě vykonstruované spojení mezi SEU a SES? Domnívám se, že tento extenzivní výklad Smluv uměle rozšiřuje pravomoci Společenství a Soud potvrzuje svoji pověst obhájce prohlubování integrace. Je zajímavé, že Smlouva zakládající ústavu pro Evropu v čl. III-160 již přímo umožňuje zmrazení

13) Co je obsahem jus cogens srv. Čepelka, Čestmír, a Pavel Šturma, 2003. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 137-8.

14) Stanovisko Mezinárodního soudního dvora *Připustnost hrozby atomovými zbraněmi nebo jejich použití*, Sbíрка MSD 1996, s. 226; podobně i stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse v případě C-84/95 *Bosphorus* [1996] ECR I-3953, bod 65.

15) Ostatně původně žalobu ve věci T-306/01 podávalo více osob, Sankční výbor ale některé z nich po námitkách Švédska a přezkumu jejich postavení odstranil, což svědčí o funkčnosti systému.

16) C-135/92 *Fiskano v. Komise* [1996] ECR I-2885, body 39 a 40.

17) Srv. výjimky upravené v čl. 4 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

18) Viz T-306/01 *Aden*, T-228/02 *OMPI*, T-229/02 *PKK a FNL*; T-253/02 *Ayadi*; T-327/03 *Al-Aqsa*; T-49/04 *Hassan*; T-253/04 *Aydar*; T-299/04 *Selmani*.

19) BBC News, 2005. *Court says EU can freeze assets*. Dostupné na <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4267004.stm> (navštíveno 5. 11. 2005).

majetku osob nespojených se třetím státem, tedy přesně to, k čemu se Soud nyní dlouhými argumenty dopracoval. Nechávám na posouzení čtenáře, zda Soud poněkud nepředběhl dobu a nezvyšuje pravomoci Společenství zadními vrátky, přestože to v této věci není zcela nutné.

Co však lze jednoznačně přivítat, je postoj Soudu k Chartě a rezolucím OSN. Přiznání absolutní přednosti těchto právních aktů nad právem komunitárním svědčí o úctě a pochopení pro pravidla mezinárodního práva a odpovědnosti ES k mezinárodnímu společenství obecně. Lze to pokládat za příspěvek Evropy k uznání univerzálního celosvětového systému práva, jehož podmnožinou je i komunitární právo.<sup>20)</sup> Pokud by takto přednost Charty bezvýhradně přijaly všechny světové státy, případně mezinárodní organizace, konečným výsledkem by mohlo být uspořádání mezinárodní politiky ne nepodobné Kantově představě o kosmopolitním systému míru a bezpečnosti, tedy myšlenka, jež byla i hnacím motorem založení OSN.

Abychom ovšem nekončili idealisticko utopistickým zamyšlením, považuji za přínosné zvážit i krok Soudu, kterým se rozhodl posoudit případné porušení základních práv rezolucí RB z hlediska jus cogens. Také zde si dovoluji vyslovit jisté pochybnosti a domnívám se, že Soud měl raději zůstat u prohlášení o své nedostatečné jurisdikci ve věci, jak navrhovala

žalovaná strana. Je totiž sporné, co je vlastně obsahem jus cogens a zda jsou to zrovna ta lidská práva, která Soud v případě posuzoval. I pokud by tomu tak bylo, orgánem zvažujícím porušení jus cogens by pravděpodobně měla být sama RB při vydávání rezolucí. Jestliže by totiž Soud posoudil rezoluci RB jako akt porušující jus cogens, naznačil by, že RB porušila imperativní normy mezinárodního práva, což by mělo ještě závažnější praktické důsledky pro mezinárodní systém, než kdyby Soud označil rezoluci za porušující základní práva zaručená komunitárním právem. Konečný obrázek svědčí spíše o aktivismu Soudu, který uvedl neurčitá pravidla jus cogens do judikatury, protože v projednávané kauze mohl z předběžného posouzení skutkového stavu dopředu kalkulovat s neporušením zásad jus cogens. Připustil si ale Soud možnost důsledků případného rozhodnutí soudního systému ES o porušení jus cogens RB OSN v některém budoucím sporu? Jen čas ukáže, zda Soud nakonec neudělal snu o Kantovu univerzalismu místo pomoci medvědí službu.

*Mgr. et Mgr. Robert Zbiral, Univerzita Palackého, Olomouc*

20) Srv. Eleftheriadis, Pavlos, 2003. *Cosmopolitan Law. European Law Journal*, r. 9, c. 2, s. 241–63.

## Možnost harmonizovat trestní právo členských států prostřednictvím komunitárního práva – případ politiky ochrany životního prostředí

**Soud:** Evropský soudní dvůr

**Označení judikátu:** C-176/03 *Komise vs. Rada Evropské unie*

**Datum rozhodnutí:** 13. září 2005

**Rozsah právní problematiky:** ochrana životního prostředí, harmonizace trestního práva, právní základ při přijetí normy, trestněprávní sankce, pravomoc ES, čl. 175 SES, čl. 29, 31(e), 34 a 47 SEU

**Související judikatura:** *Komise vs. Řecko*, C-68/88 (povinnost státu efektivně stíhat porušování *acquis communautaire*), *SRN vs. Komise*, C-240/90 (rozdíl mezi správními a trestními sankcemi za porušení komunitárního práva), *Amsterdam Bulb* C-50/76 (vymezení druhu sankčních norem, které má členský stát povinnost přijmout pro vymáhání komuni-

tárního práva), *Drexel*, C-299/86 (sankce za porušování komunitárního práva mají být proporcionální sankcím za porušování čistě vnitrostátního práva), *Komise vs. Francie*, C-333/99 (sankce za nerespektování pravidel rybolovné politiky), *Hansen a Soen* C-326/88 (vztah mezi principem loajality a volností členských států při výběru sankcí za porušování komunitárního práva), *Komise vs. Rada*, C-300/89 (tzv. případ „oxid titanu“)

**Relevantní ustanovení:** rámcové rozhodnutí Rady č. 2003/80/SVV o trestněprávní ochraně životního prostředí

*Na [www.jurisprudence.cz](http://www.jurisprudence.cz) naleznete plné znění komentovaného judikátu.*

### Právní věta

**I když je v principu pravda, že harmonizace trestněprávních předpisů členských států není v pravomoci ES, evropské právo nevyklučuje možnost, aby orgány ES přijaly opatření zavazující členské státy k přijetí**