

# Věc T-315/01

**Yassin Abdullah Kadi**

**v.**

**Rada Evropské unie a Komise Evropských společenství**

„Společná zahraniční a bezpečnostní politika – Omezující opatření namířená proti osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem – Právo Společenství – Zmrazení prostředků – Základní práva – *Ius cogens* – Soudní přezkum – Žaloba na neplatnost“

Rozsudek Soudu (druhého rozšířeného senátu) ze dne 21. září 2005 . . . . II - 3659

Shrnutí rozsudku

1. *Řízení – Nařízení, které nahradilo v průběhu řízení napadené nařízení – Nová skutečnost – Rozšíření původních návrhových žádání a žalobních důvodů*

II - 3649

2. *Akty orgánů – Volba právního základu – Nařízení o zavedení sankcí namířených proti některým osobám a subjektům nemajícím žádný vztah s třetí zemí – Články 60 ES, 301 ES a 308 ES ve vzájemném spojení – Přípustnost*  
(Články 60 ES, 301 ES a 308 ES; článek 3 EU; nařízení Rady č. 881/2002)
  
3. *Volný pohyb kapitálu a plateb – Omezení – Vnitrostátní opatření týkající se boje proti mezinárodnímu terorismu a ukládající za tímto účelem jednotlivcům nemajícím žádný vztah s třetí zemí hospodářské a finanční sankce – Přípustnost – Podmínky*  
(Článek 58 ES)
  
4. *Mezinárodní právo veřejné – Charta Spojených národů – Rozhodnutí Rady bezpečnosti – Závazky vyplývající z nich pro členské státy – Přednost před vnitrostátním právem a právem Společenství – Závazky vyplývající z této Charty – Závaznost pro Společenství*
  
5. *Evropská společenství – Soudní přezkum legality aktů orgánů – Akt provádějící rezoluce Rady bezpečnosti Spojených národů – Incidenční přezkum legality rozhodnutí Rady bezpečnosti – Přezkum s ohledem na právo Společenství – Vynětí – Přezkum s ohledem na ius cogens – Přípustnost*  
(Články 5 ES, 10 ES, 230 ES, 297 ES, článek 307 pododstavec 1 ES; článek 5 EU; nařízení Rady č. 881/2002)
  
6. *Evropská společenství – Soudní přezkum legality aktů orgánů – Akt provádějící rezoluce Rady bezpečnosti Spojených národů – Nařízení č. 881/2002 – Zvláštní omezující opatření namířená proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem – Základní práva zúčastněných osob – Zmrazení prostředků – Přezkum s ohledem na ius cogens - Právo zúčastněné osoby vlastnit majetek – Zásada proporcionality – Porušení – Neexistence*  
(Nařízení Rady č. 881/2002, ve znění nařízení Rady č. 561/2003)

7. *Evropská společenství – Soudní přezkum legality aktů orgánů – Akt provádějící rezoluce Rady bezpečnosti Spojených národů – Nařízení č. 881/2002 – Zvláštní omezující opatření namířená proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem – Právo zúčastněné osoby být vyslechnuta – Porušení – Neexistence (Nařízení Rady č. 881/2002)*
8. *Žaloba na neplatnost – Akt provádějící rezoluce Rady bezpečnosti Spojených národů – Nařízení č. 881/2002 – Zvláštní omezující opatření namířená proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem – Soudní přezkum – Meze – Mezera v soudní ochraně žalobce – Přezkum s ohledem na ius cogens – Právo na účinnou soudní ochranu – Porušení – Neexistence (Článek 226 ES; nařízení Rady č. 881/2002)*

1. V rámci žaloby na neplatnost, v případě, kdy je nařízení, které se bezprostředně a osobně dotýká jednotlivce, v průběhu řízení nahrazeno nařízením se stejným předmětem, musí být toto nařízení považováno za novou skutečnost, která umožňuje žalobci upravit své návrhy a žalobní důvody. Bylo by totiž v rozporu s řádným výkonem spravedlnosti a požadavkem na hospodárnost řízení požadovat po žalobci, aby podal novou žalobu. Kromě toho by bylo nespravedlivé, aby dotčený orgán mohl, s cílem čelit kritice obsažené v žalobě podané proti nařízení k soudu Společenství, změnit napadené nařízení nebo jej nahradit jiným a dovolávat se v průběhu soudního řízení této změny nebo tohoto nahrazení, aby tak druhého účastníka řízení zbavil možnosti rozšířit jeho původní návrhy a žalobní důvody na pozdější nařízení nebo předložit doplňu-

jící návrhy a žalobní důvody proti tomuto nařízení.

(viz body 53–54)

2. Články 60 ES a 301 ES samy o sobě nepředstavují dostatečný právní základ pro přijetí nařízení Společenství týkajícího se boje s mezinárodním terorismem a za tímto účelem uložení takových hospodářských a finančních sankcí, jako je zmrazení prostředků, jednotlivcům, bez prokázání jakéhokoliv vztahu mezi těmito jednotlivci a třetí zemí.

Stejně tak článek 308 ES sám o sobě nepředstavuje dostatečný právní základ pro přijetí takového nařízení. I když je pravdou, že žádné ustanovení Smlouvy nesvěřuje orgánům Společenství pravomoc nezbytnou k uložení sankcí namířených proti jednotlivcům nebo subjektům nemajícím žádný vztah se třetí zemí, boj proti mezinárodnímu terorismu a konkrétněji ukládání takových hospodářských a finančních sankcí, jako je zmrazení prostředků jednotlivcům a subjektům podezřelým z jeho financování, nelze spojovat s žádným z cílů, které jsou Společenství výslovně vytyčeny v člancích 2 ES a 3 ES. Navíc, z preambule Smlouvy o ES nijak nevyplývá, že tato smlouva sleduje širší cíl obrany mezinárodního míru a bezpečnosti. Tento cíl náleží výlučně k cílům Smlouvy o EU. I když je sice možné tvrdit, že tímto cílem Unie musí být vedena činnost Společenství v oblasti jeho vlastních pravomocí, není tento cíl naproti tomu dostačující k tomu, aby byl základem přijetí opatření na základě článku 308 ES. Nezdá se totiž, že článek 308 ES lze vykládat tak, že obecně dovoluje orgánům, aby se o toto ustanovení opíraly za účelem uskutečnění některého z cílů Smlouvy o EU.

Rada byla tedy příslušná k přijetí nařízení č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namíře-

ných proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem, které ve Společenství provádí hospodářské a finanční sankce stanovené společným postojem 2002/402, při neexistenci jakéhokoli vztahu s územím nebo vládnoucím režimem třetí země, na společném základě článků 60 ES, 301 ES a 308 ES.

V tomto kontextu je totiž třeba vzít v úvahu spojnici, zvláště vytvořenou při změně vyplývající z Maastrichtské smlouvy, mezi činnostmi Společenství týkajícími se hospodářských sankcí na základě článků 60 ES a 301 ES a cíli Smlouvy o EU v oblasti vnějších vztahů. V tomto ohledu jsou články 60 ES a 301 ES zcela ojedinělými ustanoveními Smlouvy o ES v tom, že výslovně předpokládají, že činnost Společenství může být nezbytná k dosažení nikoliv některého z cílů Společenství, jak jsou stanoveny Smlouvou o ES, ale jednoho z cílů určených článkem 2 EU specificky Unii, a sice provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Pokud se pravomoci k uložení hospodářských nebo finančních sankcí stanovené články 60 ES a 301 ES, tedy přerušení nebo omezení hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi, zejména pokud jde o pohyb kapitálu a plateb, ukáží jako nedostatečné k tomu, aby umožnily orgánům dosáhnout cíle SZBP, ve zvláštním kontextu upraveném těmito dvěma články je použití doplňujícího právního základu článku 308 ES odůvodněno ve jménu požadavku soudržnosti uvedeného

v článku 3 EU. Použití společného právního základu článků 60 ES, 301 ES a 308 ES tak umožňuje dosáhnout v oblasti hospodářských a finančních sankcí cíle sledovaného v rámci SZBP Unii a jejími členskými státy, jak je vyjádřen ve společném postoji nebo společné akci, bez ohledu na to, že Společenství nebyla výslovně přiznána pravomoc ukládat hospodářské a finanční sankce týkající se jednotlivců nebo subjektů, které nemají žádný dostatečný vztah k určité třetí zemi.

jednotlivcům, bez prokázání jakéhokoliv vztahu k území nebo vládnoucímu režimu třetí země. Jsou-li tato opatření v souladu s čl. 58 odst. 3 ES a nepřekračují-li meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle, jsou slučitelná s režimem volného pohybu kapitálu a plateb zavedeným Smlouvou.

(viz body 96–97, 100, 116, 118–121, 123–124, 127–128, 130, 135)

(viz bod 110)

3. Společenství nemá žádnou výslovnou pravomoc ukládat omezení pohybu kapitálu a plateb. Článek 58 ES naproti tomu připouští, aby členské státy přijímaly opatření mající takový účinek, pokud to je a zůstane odůvodněno dosažením cílů uvedených v tomto článku, a zejména důvody souvisejícími s veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností. Vzhledem k tomu, že pojem veřejné bezpečnosti zahrnuje jak vnitřní, tak vnější bezpečnost státu, mají členské státy tudíž v podstatě právo přijmout na základě čl. 58 odst. 1 písm. b) ES opatření týkající se boje s mezinárodním terorismem a za tímto účelem uložení takových hospodářských a finančních sankcí, jako je zmrazení prostředků,
4. Z hlediska mezinárodního práva mají závazky členských států Organizace Spojených národů (OSN) na základě Charty Spojených národů nepopíratelně přednost před jakýmkoliv jiným závazkem vnitrostátního práva nebo mezinárodního smluvního práva včetně závazků na základě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv pro ty z nich, které jsou členy Rady Evropy, a závazků na základě Smlouvy o ES pro ty z nich, které jsou rovněž členy Společenství.

Tato přednost se vztahuje i na rozhodnutí obsažená v rezoluci Rady bezpečnosti, v souladu s článkem 25 Charty Spojených národů, podle něž jsou členové OSN povinni přijmout a provést rozhodnutí Rady bezpečnosti.

Ačkoliv Společenství není členem Organizace Spojených národů, je třeba mít za to, že je na základě samotné Smlouvy o svém založení vázáno povinnostmi vyplývajícími z Charty Spojených národů stejně, jako jsou jimi vázány jeho členské státy. Společenství jednak nemůže porušovat povinnosti vyplývající pro jeho členské státy z této Charty ani bránit jejich plnění. Krom toho je povinno, na základě téže Smlouvy, kterou bylo založeno, přijmout při výkonu svých pravomocí veškerá opatření nezbytná k tomu, aby umožnilo svým členským státům tyto povinnosti splnit.

(viz body 181, 184, 192–193, 204)

5. Nařízení 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, přijaté s ohledem na společný postoj

2002/402, představuje provedení, na úrovni Společenství, povinnosti uložené jeho členským státům, jakožto členům Organizace Spojených národů (OSN), zavést, případně i prostřednictvím aktu Společenství, sankce proti Usámovi bin Ládinovi, síti Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, jež byly stanoveny a následně zesíleny několika rezolucemi Rady bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů.

V tomto kontextu orgány Společenství jednaly na základě přesně stanovené pravomoci, takže neměly k dispozici žádný prostor pro autonomní uvážení. Konkrétně nemohly ani přímo změnit obsah příslušných rezolucí, ani zavést mechanismus, který by mohl vést k takové změně. Jakýkoliv přezkum vnitřní legality nařízení č. 881/2002 by tedy znamenal, že by Soud přezkoumával incidenčně legalitu uvedených rezolucí.

S ohledem na zásadu přednosti práva OSN před právem Společenství přitom nelze tvrzení o pravomoci Soudu přezkoumávat incidenčně legalitu rozhodnutí Rady bezpečnosti z hlediska standardu ochrany základních práv, jak jsou uznána v právním řádu Společenství, odůvodnit ani na základě mezinárodního práva, ani na základě práva

Společenství. Jednak by totiž taková pravomoc byla neslučitelná se závazky členských států podle Charty Spojených národů, zejména jejích článků 25, 48 a 103, stejně jako s článkem 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Kromě toho by taková pravomoc byla v rozporu jak s ustanoveními Smlouvy o ES, především s články 5 ES, 10 ES, 297 ES a čl. 307 prvním pododstavcem ES, tak s ustanoveními Smlouvy o EU, především s článkem 5 EU. Byla by nadto neslučitelná se zásadou, podle níž musí být při výkonu pravomocí Společenství, a tedy i pravomocí Soudu, dodržováno mezinárodní právo.

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.

(viz body 213–215, 221–223, 225–226)

Rezoluce Rady bezpečnosti přijaté na základě kapitoly VII Charty Spojených národů jsou tudíž v zásadě vyloučeny ze soudního přezkumu ze strany Soudu, a Soud není oprávněn zpochybňovat, ani incidenčně, jejich legalitu vzhledem k právu Společenství. Naopak, Soud je povinen v co největším možném rozsahu vykládat a uplatňovat toto právo způsobem slučitelným se závazky členských států podle Charty Spojených národů.

6. Zmrazení prostředků stanovené nařízením č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Úsámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem, ve znění nařízení č. 561/2003, a nepřímo rezolucemi Rady bezpečnosti, které tato nařízení provádějí, neporušuje základní práva zúčastněné osoby z hlediska standardu univerzální ochrany základních práv lidské osobnosti náležejících k *ius cogens*.

Soud je nicméně oprávněn incidenčně přezkoumávat legalitu takových rezolucí

V tomto ohledu výslovně stanovené možnosti výjimek a odchylek, kterými je doprovázeno zmrazení prostředků osob zapsaných na seznamu Výboru pro sankce, jasně ukazují, že cílem ani důsledkem tohoto opatření není zacházet s těmito osobami nelidským nebo ponižujícím způsobem.

Má-li být mimoto právo vlastnit majetek považováno za součást imperativních norem obecného mezinárodního práva, lze v každém případě za odporující *ius cogens* považovat pouze svévolné zblavení tohoto práva. K tomu však v projednávaném případě nedošlo.

S ohledem na tyto okolnosti nelze zmrazení prostředků osob a subjektů podezřelých, na základě informací poskytnutých členskými státy Spojených národů a přezkoumaných Radou bezpečnosti, ze spojení s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a z účasti na financování, plánování, přípravě a provedení teroristických činů považovat za svévolný, nevhodný nebo nepřiměřený zásah do základních práv zúčastněných osob.

(viz body 238, 240, 242–245, 248–251)

Zprvė totiž zmrazení jeho prostředků představuje jednu stránku sankcí stanovených Radou bezpečnosti proti Usámu bin Ládinovi, síti Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, s ohledem na význam boje proti mezinárodnímu terorismu a legitimitu ochrany Spojených národů před činnostmi teroristických organizací. Zadruhé, zmrazení prostředků je zajišťovací opatření, které na rozdíl od konfiskace nezasahuje do samotné podstaty vlastnického práva zúčastněných osob k jejich finančním aktivům, ale pouze do jejich užívání. Zatřetí, rezoluce Rady bezpečnosti stanoví mechanismus pravidelného přezkumu obecného režimu sankcí. Konečně, dotčená právní úprava stanoví postup umožňující zúčastněným osobám předložit kdykoliv svůj případ prostřednictvím členského státu, jehož jsou státními příslušníky nebo v němž mají bydliště, Výboru pro sankce k přezkumu.

7. Ani Rada, v souvislosti s přijímáním nařízení 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, ani Výbor pro sankce v souvislosti se zapsáním zúčastněné osoby do seznamu osob, jejichž prostředky mají být zmrazeny na základě rezolucí Rady bezpečnosti, které uvedené nařízení provádí, neporušily právo zúčastněné osoby být vyslechnuta.

Zprvė totiž Rada nebyla povinna v souvislosti s přijetím a uplatňováním dotčeného nařízení vyslechnout zúčast-



něnou osobu ve věci jejího ponechání na seznamu osob a subjektů, na něž se vztahují sankce, jelikož orgány Společenství neměly při provádění rezolucí Rady bezpečnosti a rozhodnutí Výboru pro sankce do právního řádu Společenství žádný prostor pro uvážení, takže vyslechnutí zúčastněné osoby nemohlo v žádném případě vést k tomu, že by orgán změnil své stanovisko.

Zadruhé, právo zúčastněné osoby být vyslechnuta Výborem pro sankce v souvislosti s jejím zapsáním do seznamu osob podezřelých z toho, že se podílejí na financování mezinárodního terorismu podezřelých z toho, jejichž prostředky mají být zmrazeny na základě dotčených rezolucí Rady bezpečnosti, příslušné rezoluce neupravují. Zejména v situaci, kdy jde o zajišťující opatření omezující nakládání s majetkem zúčastněné osoby, dodržení jejich základních práv nevyžaduje, aby jí byly sděleny skutečnosti a důkazní materiály použité proti ní, pokud Rada bezpečnosti nebo její Výbor pro sankce mají za to, že důvody týkající se bezpečnosti mezinárodního společenství tomu brání.

(viz body 258–259, 261, 274, 276)

8. V rámci žaloby na neplatnost podané proti nařízení 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 Soud provádí úplný přezkum legality uvedené nařízení, pokud jde o dodržení, ze strany orgánů Společenství, pravidel o příslušnosti, jakož i pravidel vnější legality a podstatných formálních náležitostí, které se vztahují na jejich činnost. Soud přezkoumává rovněž legalitu tohoto nařízení s ohledem na rezoluce Rady bezpečnosti, které má toto nařízení provést, zejména z hlediska formální a věcné vhodnosti, vnitřní soudržnosti a přiměřenosti nařízení vzhledem k rezolucím. Nadto přezkoumává legalitu napadeného nařízení a nepřímou i legalitu dotčených rezolucí Rady bezpečnosti s ohledem na vyšší normy mezinárodního práva náležející k *ius cogens*, zejména imperativní normy týkající se univerzální ochrany práv lidské osobnosti.

Naproti tomu, Soudu nepřisluší přezkoumávat nepřímou soulad samotných dotčených rezolucí Rady bezpečnosti se základními právy chráněnými právním řádem Společenství. Soudu nadto nepřisluší ověřovat neexistenci nesprávného posouzení skutkového stavu a důkazních materiálů, které Rada použila na podporu opatření, která přijala, a ani, s výhradou omezeného rámce přezkumu s ohledem na *ius cogens*, nepřímou

přezkoumávat vhodnost a přiměřenost těchto opatření. V tomto rozsahu žalobce nedisponuje žádným soudním procesním prostředkem, jelikož Rada bezpečnosti nepovažovala za vhodné zřídit nezávislý mezinárodní soud pověřený rozhodovat, z právního i faktického hlediska, o žalobách směřujících proti individuálním rozhodnutím přijatým Výborem pro sankce.

Nicméně tato mezera v soudní ochraně žalobce není sama o sobě v rozporu s *ius cogens*. Právo na přístup k soudům totiž není absolutní. Omezení práva žalobce na přístup k soudu, vyplývající ze soudní imunity, která se v zásadě vztahuje na

rezoluce Rady bezpečnosti přijaté na základě kapitoly VII Charty Spojených národů je inherentní tomuto právu, jak je zaručeno *ius cogens*. Zájem žalobce na tom, aby byl jeho případ po meritorní stránce projednán soudem, není dostačující k tomu, aby převážil nad základním obecným zájmem na zachování mezinárodní míru a bezpečnosti tvář v tvář hrozbě jasně určené Radou bezpečnosti v souladu s ustanoveními Charty Spojených národů. Právo žalobce na účinnou soudní ochranu nebylo tudíž porušeno.

(viz body 279–280, 282–289, 291)