

**Chafiq Ayadi
proti
Rade Európskej únie**

„Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika — Obmedzujúce opatrenia prijaté proti osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Káida a Talibanom — Právomoc Spoločenstva — Zmrazenie finančných prostriedkov — Zásada subsidiarity — Základné práva — *Ius cogens* — Súdne preskúmanie — Žaloba o neplatnosť“

Rozsudok Súdu prvého stupňa (druhá komora) z 12. júla 2006 II - 2148

Abstrakt rozsudku

1. *Konanie — Vedľajšie účastníctvo — Návrh, ktorý neobsahuje iba návrhy podporujúce jedného z účastníkov konania*
(Štatút Súdneho dvora, článok 40 štvrtý odsek; Rokovací poriadok Súdu prvého stupňa, článok 113 a článok 116 ods. 3)

2. *Žaloba o neplatnosť — Žaloba smerujúca proti aktu, ktorým sa potvrdzuje skorší akt, ktorý nebol napadnutý v lehote*
(Článok 230 ES)
3. *Žaloba o neplatnosť — Právomoc súdu Spoločenstva*
(Článok 5 druhý odsek ES, články 60 ES, 230 ES, 301 ES a 308 ES)
4. *Medzinárodné právo verejné — Charta Organizácie Spojených národov — Rozhodnutia Bezpečnostnej rady*
5. *Európske spoločenstvá — Súdne preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií*
(Nariadenie Rady č. 881/2002)
6. *Európske spoločenstvá — Súdne preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií*
(Nariadenie Rady č. 881/2002, zmenené a doplnené nariadením č. 561/2003, článok 2a)
7. *Európske spoločenstvá — Súdne preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií*
(Nariadenie Rady č. 881/2002)
8. *Žaloba o neplatnosť — Akt Spoločenstva vykonávajúci rezolúcie Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov — Nariadenie č. 881/2002*
(Článok 230 ES; nariadenie Rady č. 881/2002)
9. *Európske spoločenstvá — Akt vykonávajúci rezolúcie Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov — Nariadenie č. 881/2002*
(Článok 6 EÚ; nariadenie Rady č. 881/2002)
10. *Akty inštitúcií — Odôvodnenie — Povinnosť — Rozsah*
(Článok 253 ES; nariadenie Rady č. 881/2002)

1. Podľa článku 40 štvrtého odseku Štatútu Súdneho dvora návrh na vstup vedľajšieho účastníka do konania môže obsahovať iba návrhy podporujúce jedného z účastníkov konania. Okrem toho podľa článku 116 ods. 3 Rokovacieho poriadku Súdu prvého stupňa vedľajší účastník konania musí prijať spor v stave, v akom sa nachádza v dobe jeho vstupu do

konania. Vedľajší účastník konania teda nie je oprávnený vzniesť takúto námietku neprípustnosti, ak námietku neprípustnosti nevzniesol účastník konania, ktorého v konaní podporujú. V zmysle článku 113 Rokovacieho poriadku Súdu prvého stupňa však môže Súd prvého stupňa kedykoľvek i bez návrhu preskúmať prekážky konania

z dôvodu verejného záujmu, vrátane tých, ktoré uvádzajú vedľajší účastníci konania. Námieta nepripustnosti týkajúca sa prípustnosti žaloby vyvoláva takúto otázku verejného záujmu.

(pozri body 64, 67, 68)

2. Žaloba o neplatnosť podaná proti aktu potvrdzujúcemu skorší akt, ktorý nebol napadnutý v stanovenej lehote, je neprípustná. Akt iba potvrdzuje skorší akt, ak neobsahuje žiadny nový prvok vo vzťahu ku skoršiemu aktu a ak mu nepredchádzalo prehodnotenie situácie adresáta tohto skoršieho aktu.

(pozri bod 70)

3. Súd Spoločenstva kontroluje zákonnosť aktov Spoločenstva s ohľadom na zásadu subsidiarity stanovenú v článku 5 druhom odseku ES. Nemožno sa však dovolávať tejto všeobecnej zásady v oblasti uplatnenia článkov 60 ES a 301 ES, dokonca ani za predpokladu, že táto oblasť nepatrí do výlučnej právomoci Spoločenstva. Pokiaľ ide totiž o prerušenie alebo obmedzenie hospo-

dárskych vzťahov s tretími krajinami, samotné tieto ustanovenia predpokladajú zásah Spoločenstva, ak je činnosť Spoločenstva „pokladaná za nevyhnutnú“, spoločnou pozíciou alebo jednotnou akciou prijatou podľa ustanovení Zmluvy EÚ týkajúcich sa spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP). V oblasti uplatňovania článkov 60 ES a 301 ES Zmluva ES udeľuje Únii právomoc určiť, že činnosť Spoločenstva je nevyhnutná. Takéto určenie patrí do výkonu právomoci posúdenia Únie. Zmluva s ohľadom na zásadu subsidiarity uvedenú v článku 5 druhom odseku ES vylučuje právo jednotlivcov napádať zákonnosť následnej činnosti vykonávanej Spoločenstvom v súlade so spoločnou pozíciou alebo jednotnou akciou SZBP Únie. Okrem toho, keďže oblasť uplatnenia článkov 60 ES a 301 ES možno rozšíriť použitím dodatočného právneho základu článku 308 ES na prijímanie hospodárskych a finančných sankcií proti jednotlivcom v rámci boja proti medzinárodnému terorizmu bez preukázania vzťahu k tretím krajinám, nevyhnutne z toho vyplýva, že zákonnosť opatrení Spoločenstva prijatých z tohto dôvodu v súlade so spoločnou pozíciou alebo jednotnou akciou SZBP Únie nemôže byť jednotlivcami napádaná s ohľadom na zásadu subsidiarity.

V každom prípade, dokonca aj za predpokladu, že zásada subsidiarity sa má

uplatňovať v oblasti pôsobnosti článkov 60 ES a 301 ES, jednotné vykonanie rezolúcií Bezpečnostnej rady v členských štátoch, ktoré sa ukladá bez rozlíšenia všetkým členom Organizácie spojených národov, možno lepšie vykonať na úrovni Spoločenstva než na vnútroštátnej úrovni.

OSN rovnako ako pre jeho členské štáty. Na jednej strane Spoločenstvo nesmie ani porušiť povinnosti vyplývajúce jeho členským štátom z Charty OSN, ani brániť ich vykonaniu. Na druhej strane je povinné podľa samotnej Zmluvy, ktorou bolo založené, prijať v rámci svojich právomocí všetky ustanovenia potrebné na to, aby umožnilo svojim členským štátom splniť si ich povinnosti.

(pozri body 107 — 112)

(pozri bod 116)

4. Z hľadiska medzinárodného práva majú povinnosti vyplývajúce z Charty OSN v prípade štátov, ktoré sú členmi Organizácie spojených národov, nepopierateľne prednosť pred ich povinnosťami vyplývajúcimi z vnútroštátneho práva alebo medzinárodného zmluvného práva vrátane povinností podľa Európskeho dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd v prípade štátov, ktoré sú zároveň členmi Rady Európy, a povinností podľa Zmluvy ES v prípade štátov, ktoré sú zároveň členskými štátmi Spoločenstva. Táto prednosť sa v súlade s článkom 25 Charty OSN vzťahuje na rozhodnutia obsiahnuté v rezolúciách Bezpečnostnej rady.
5. Vzhľadom na zásadu prednosti práva OSN pred právom Spoločenstva nemôže byť vyhlásenie, že Súd prvého stupňa má právomoc incidenčne preskúmať zákonnosť rozhodnutí Bezpečnostnej rady alebo výboru pre sankcie z hľadiska miery ochrany základných práv tak, ako sú poskytované právnym poriadkom Spoločenstva, odôvodnené ani na základe medzinárodného práva, ani na základe práva.

Hoci Spoločenstvo nie je členom Organizácie spojených národov, podľa samotnej Zmluvy o jeho založení sú preň záväzné povinnosti vyplývajúce z Charty

Z tohto dôvodu rezolúcie Bezpečnostnej rady prijaté podľa kapitoly VII Charty OSN v zásade nepodliehajú súdnej kontrole Súdu prvého stupňa a Súd

prvého stupňa nemôže ani incidenčným spôsobom spochybniť ich zákonnosť vzhľadom na právo Spoločenstva. Naopak, Súd prvého stupňa musí v maximálnej možnej miere vykladať a uplatňovať toto právo spôsobom zlučiteľným s povinnosťami členských štátov podľa Charty OSN.

Súd prvého stupňa však má právomoc incidenčným spôsobom preskúmať zákonnosť sporných rezolúcií Bezpečnostnej rady vo vzťahu k *ius cogens*, ktoré sa chápe ako medzinárodný verejný poriadok platný pre všetky subjekty medzinárodného práva vrátane orgánov OSN a od ktorého sa nemožno odchyliť.

(pozri bod 116)

6. Zmrazenie finančných prostriedkov stanovené nariadením č. 881/2002, ktoré ukladá niektoré špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Qaida a Talibanom, zmenené a doplnené nariadením č. 561/2003, neporušuje z hľadiska miery univerzálnej ochrany základných práv fyzickej osoby patriacich do *ius cogens* ani základné práva dotknutých osôb na disponovanie ich majetkom, ani všeobecnú zásadu proporcionality.

Okrem toho nariadenie č. 881/2002 a rezolúcie Bezpečnostnej rady, ktoré toto nariadenie vykonáva, nebránia dotknutým subjektom viesť uspokojujúci osobný, rodinný a spoločenský život, lebo používanie zmrazených finančných prostriedkov na výlučne osobné účely nie je samo osebe týmito aktmi zakázané. Súčasne uvedené akty samy osebe nebránia dotknutým subjektom vo výkone profesijnej závislej alebo samostatnej činnosti, ale podstatne ovplyvňujú čerpanie príjmov z takejto činnosti. Konkrétne článok 2a uvedeného nariadenia umožňuje neuplatnenie článku 2 predmetného nariadenia za podmienok, ktoré toto ustanovenie definuje, na všetky druhy finančných prostriedkov alebo ekonomických zdrojov, teda vrátane ekonomických zdrojov potrebných na výkon profesijnej závislej alebo samostatnej činnosti a finančných prostriedkov dosiahnutých alebo dosahovaných v rámci takejto činnosti. Hoci článok 2a predstavuje derogačné ustanovenie vo vzťahu k ustanoveniu článku 2, nemôže byť vykladané striktné s ohľadom na cieľ humanitárnej povahy, ktorý evidentne sleduje. Vnútroštátne orgány sú príslušné na zohľadnenie osobitných okolností každého jednotlivého prípadu a prislúcha im v prvom rade stanoviť, že takáto výnimka sa môže udeliť a následne dbať na jej kontrolu a vykonávanie tak, aby sa dodržalo zmrazenie finančných prostriedkov zainteresovanej osoby.

(pozri body 116, 126, 127, 130, 132)

7. Právo zainteresovaných osôb byť vypočutý nie je porušené tým, že rezolúcie Bezpečnostnej rady stanovujúce sankcie namierené proti Usámovi bin Ládinovi, sieti Al-Káida, ako aj Talibanu a iným spojeným osobám, skupinám, podnikom a subjektom neupravujú takéto právo zainteresovaných na predbežné vypočutie výborom pre sankcie pred ich zapísaním na zoznam osôb, ktorých finančné prostriedky sa musia zmraziť, a žiadna imperatívna norma medzinárodného verejného poriadku nevyžaduje takéto predbežné vypočutie. Konkrétne v situácii, keď sa namieta zabezpečovacie opatrenie obmedzujúce nakladanie s majetkom zainteresovaných, ochrana ich základných práv nevyžaduje, aby im boli oznámené skutočnosti a dôkazy pripustené proti nim, ak Bezpečnostná rada alebo výbor pre sankcie usudujú, že tomu bránia dôvody vzťahujúce sa na bezpečnosť medzinárodného spoločenstva.
8. V rámci konania o žalobe o neplatnosť nariadenia č. 881/2002, ktoré ukladá niektoré špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Qaida a Talibanom, Súd prvého stupňa úplne skúma zákonnosť napadnutého nariadenia tak, že preskúmava dodržiavanie pravidiel vzťahujúcich sa na právomoc, ako aj na vonkajšiu zákonnosť zo strany inštitúcií Spoločenstva a splnenie podstatných formálnych náležitostí, ktorým podlieha ich činnosť. Súd prvého stupňa skúma zákonnosť napadnutého nariadenia tiež so zreteľom na rezolúcie Bezpečnostnej rady, ktoré má toto nariadenie vykonať, najmä z hľadiska jeho formálnej a hmotnej primeranosti, vnútornej koherentnosti a proporcionality nariadenia voči rezolúciám. Súd prvého stupňa tiež kontroluje zákonnosť tohto nariadenia a nepriamo aj zákonnosť sporných rezolúcií Bezpečnostnej rady so zreteľom na normy vyššej právnej sily medzinárodného práva patriace do *ius cogens*, predovšetkým imperatívne normy vzťahujúce sa na všeobecnú ochranu ľudských práv.

Inštitúcie Spoločenstva nemuseli vypočuť zainteresovaných pred prijatím alebo počas prijatia a vykonávania nariadenia č. 881/2002, ktoré ukladá niektoré špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Qaida a Talibanom.

Naproti tomu Súdu prvého stupňa neprináleží nepriamo kontrolovať, či samotné sporné rezolúcie Bezpečnostnej rady sú v súlade so základnými právami chránenými právnym poriadkom Spoločenstva. Súdu prvého stupňa rovnako neprináleží ani preveriť, či nedošlo k omylu v posúdení skutočností a dôkazov, ktoré Rada predložila na podporu opatrení, ktoré prijala, ani s výhradou vymedzeného rámca kontroly uskutočnenej vzhľadom na *ius*

(pozri bod 116)

cogens a ani nepriamo preskúmať účelnosť a proporcionalitu týchto opatrení. V tomto rozsahu zainteresovaní nemajú žiadnu možnosť podať návrh na začatie súdneho konania, keďže Bezpečnostná rada nepovažovala za účelné zriadiť samostatný medzinárodný súdny orgán poverený rozhodovaním o skutkových a právnych okolnostiach konaní začatých proti individuálnym rozhodnutiam prijatým výborom pre sankcie.

rane chrániť základné práva zainteresovaných, ako sú uznané *ius cogens*.

(pozri bod 116)

Táto medzera v súdnej ochrane žalobcov však sama osebe nie je v rozpore s *ius cogens*. Právo na prístup k súdu totiž nie je absolútne. Obmedzenie práva na prístup zainteresovaných k súdu vyplývajúce zo súdnej imunity, ktorú v zásade majú vo vnútorných právnych poriadkoch členských štátov rezolúcie Bezpečnostnej rady prijaté podľa kapitoly VII Charty OSN, treba považovať za inherentné takémuto právu. Takéto obmedzenie je odôvodnené tak povahou rozhodnutí, ktoré má Bezpečnostná rada prijať podľa predmetnej kapitoly VII, ako aj legitímnym sledovaným cieľom. Napokon, keďže neexistuje medzinárodný súd príslušný pre kontrolu zákonnosti aktov Bezpečnostnej rady, zriadenie orgánu, akým je výbor pre sankcie, a možnosť upravená v aktoch obrátiť sa kedykoľvek naň so zámerom dosiahnuť opätovné preskúmanie jednotlivého prípadu prostredníctvom formalizovaného postupu zahŕňajúceho dotknuté vlády predstavujú ďalší rozumný spôsob, ako prime-

9. Právo zainteresovaných na predloženie žiadosti o opätovné preskúmanie ich prípadov vláde krajiny, v ktorej majú trvalé bydlisko alebo ktorej sú štátnymi príslušníkmi, na účely ich odstránenia zo zoznamu fyzických a právnických osôb, ktorých finančné prostriedky sa musia zmraziť, musí byť kvalifikované ako právo zabezpečené nielen rezolúciami Bezpečnostnej Rady, ktoré vykladá výbor pre sankcie, ale rovnako právnym poriadkom Spoločenstva.

Z toho vyplýva, že tak v rámci skúmania takejto žiadosti o opätovné preskúmanie, ako aj v rámci konzultácií a krokov medzi štátmi, ktoré z nej môžu vyplývať, sú členské štáty v súlade s článkom 6 EÚ povinné rešpektovať základné práva zainteresovaných osôb, ako sú zaručené Európskym dohovorom o ochrane základných ľudských práv a slobôd a ako vyplývajú z ústavných tradícií spoločných členským štátom predstavujúcich všeobecné zásady práva Spoločenstva, ak rešpektovanie týchto základných práv nie je prekážkou pre riadne vykonanie ich záväzkov podľa Charty OSN. Členské štáty teda musia v maximálnej

možnej miere dbať o to, aby zainteresovaným bolo umožnené účinne uplatniť svoje stanovisko pred príslušnými vnútroštátnymi orgánmi v rámci žiadosti o opätovné preskúmanie ich prípadu. Okrem toho miera úvahy, ktorú je potrebné priznať týmto orgánom v tomto kontexte, sa musí vykonávať spôsobom, ktorý berie riadne do úvahy problémy, ktoré môžu mať zainteresovaní pri využití účinnej ochrany svojich práv s ohľadom na kontext a osobitnú povahu opatrení, ktoré sa ich týkajú. Členské štáty nie sú oprávnené odmietnuť začatie konania o preskúmaní stanoveného smernicami iba z toho dôvodu, že zainteresovaní nie sú schopní predložiť presné a relevantné informácie na podporu svojich žiadostí, pretože sa nemohli dozvedieť z dôvodu ich tajnej povahy presné dôvody, ktoré odôvodňovali ich zahrnutie na sporný zoznam, alebo skutočnosti, na ktorých sa tieto dôvody zakladajú. Rovnako vzhľadom na skutočnosť, že jednotlivci nemajú právo, aby boli osobne vypočutí výborom pre sankcie, z čoho vyplýva, že v podstatnej miere závisia od diplomatickej ochrany, ktorú štát priznáva svojim štátnym príslušníkom, sú členské štáty povinné dbať o to, aby prípad zainteresovaných osôb bol bez odkladu, lojálne a nestranne predložený predmetnému výboru na účely jeho preskúmania, ak sa to zdá objektívne odôvodnené s ohľadom na predložené relevantné informácie.

Navyše zainteresovaní majú možnosť podať na príslušný súdny orgán podľa

vnútroštátneho práva štátu vlády, ktorej bol zaslaný návrh na odstránenie svojho mena zo zoznamu, resp. priamo podľa nariadenia č. 881/2002, ktoré ukladá niektoré špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Qaida a Talibanom, ako aj podľa príslušných vykonávacích rezolúcií Bezpečnostnej rady, návrh na začatie konania proti akémukoľvek porušeniu práva zainteresovaných príslušným vnútroštátnym orgánom požadovať s cieľom dosiahnuť preskúmanie ich prípadu na účely ich odstránenia zo zoznamu osôb, proti ktorým sú namierené sankcie. V rámci takejto žaloby prináleží vnútroštátnemu súdu, aby v zásade uplatnil svoje vnútroštátne právo, pričom musí dbať na zaistenie plnej účinnosti práva Spoločenstva, čo ho môže viesť k tomu, aby v prípade potreby nepoužil vnútroštátne pravidlo, ktoré tomu bráni, akým je pravidlo, ktoré by vylučovalo súdnu kontrolu odmietnutia vnútroštátnych orgánov konať tak, aby sa zabezpečila diplomatická ochrana svojich štátnych príslušníkov.

(pozri body 145 — 150, 152)

10. Odôvodnenie vyžadované článkom 253 ES musí vyjadrovať jasne a jednoznačne odôvodnenie Rady, aby sa zainteresovaní mohli oboznámiť s dôvodmi prijatých opatrení a aby súd Spoločenstva mohol vykonávať ich kontrolu. Dodržiavanie povinnosti odôvodnenia sa teda musí navyše skúmať nielen z hľadiska samot-

ného znenia aktu, ale aj z hľadiska jeho vzťahov k iným právnym predpisom upravujúcim rovnakú oblasť. Ak ide o akt určený na všeobecné uplatnenie, odôvodnenie sa môže obmedziť jednak na uvedenie celkovej situácie, ktorá viedla k jeho prijatiu, a jednak na uvedenie všeobecných cieľov, ktoré sa usiluje dosiahnuť.

niektoré špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Qaida a Talibanom, a najmä odôvodnenia č. 1 až 7 v plnej miere spĺňajú tieto požiadavky. Skutočnosť, že tvrdenie týkajúce sa nebezpečenstva narušenia hospodárskej súťaže, ktorému podľa svojej preambuly chce predmetné nariadenie predísť, nie je presvedčivé a nemôže spochybniť dané konštatovanie. Formálna vada, ktorú v prípade nariadenia totiž predstavuje skutočnosť, že jedno z jeho odôvodnení obsahuje mylný skutkový údaj, nemôže viesť k jeho zrušeniu, ak jeho ostatné odôvodnenia poskytujú jeho dostatočné odôvodnenie.

V tejto súvislosti úvodné ustanovenia nariadenia č. 881/2002, ktoré ukladá

(pozri body 164 — 167)