

Fungování sankčních režimů EU ve světle závěrečného rozsudku Kadi

MGR. ING. MARKÉTA HEDVÁBNÁ, ODBOR
KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA MINISTERSTVA
ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ ČR¹

Více než deset let trvající období, během něhož se unijní soudy zabývaly legalitou omezujících opatření uplatňovaných na unijní úrovni vůči občanovi Saudskoarabského království, panu Yassinu Abdullahu Kadimu, bylo během posledního roku završeno dvěma zásadními událostmi. Poté, co bylo jméno pana Kadiho dne 5. října 2012 (s účinky *ex nunc*) odstraněno ze sankčního seznamu OSN a o šest dní později z odpovídajícího sankčního seznamu Evropské unie,² vynesl Soudní dvůr dne 18. července 2013 rozsudek ve spojených věcech C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P *Komise, Rada, Spojené království v. Kadi* (dále jen „rozsudek Kadi-II-SD“),³ v němž definitivně a s účinky *ex tunc* potvrdil, že omezující opatření byla vůči panu Kadimu na unijní úrovni uplatňována neprávem.

Rozsudek Kadi-II-SD je tak posledním ze série rozhodnutí unijních soudů posuzujících legalitu unijních aktů přijatých v rámci specifického sankčního režimu vůči osobám a subjektům spojeným se sítí Al-Kajdá, jehož prostřednictvím Evropská unie provádí sankce stanovené rezolucemi Rady bezpečnosti OSN. Vzhledem k tomu, že důsledky závěrů Soudního dvora v rozsudku Kadi-II-SD se dotknou rovněž fungování dalších sankčních režimů Unie, v jejichž rámci jsou uplatňovány tzv. cílené neboli chytré sankce (*targeted* neboli *smart sanctions*) vůči jednotlivým osobám a subjektům, je vhodné připomenout, že v rámci Unie v současné době fungují následující druhy sankčních režimů.⁴

(a) Tzv. režim Al-Kajdá založený společným postojem 2002/402/SZBP⁵ a nařízením (ES) č. 881/2002⁶ (dále jen „Nařízení“): Unie v jeho rámci provádí rezoluce RB OSN,⁷ které závazně určují formu sankcí i subjekty, na něž se sankce mají vztahovat; Unie proto při provádění těchto rezolucí prakticky nedisponuje vlastním uvážením.⁸

(b) Tzv. autonomní teroristický režim EU založený společným postojem 2001/931/SZBP⁹ a nařízením (ES) č. 2580/2001:¹⁰ rezoluce RB OSN č. 1373 (2001) sice stanoví zmrazení majetku jako sankci pro osoby zapojené do páčání teroristických činů, nicméně Unie sama určuje, jaké osoby a subjekty na příslušný seznam zařadí.

(c) Tzv. *teritoriální sankční režimy* založené příslušnými rozhodnutími a nařízeními vždy pro konkrétní stát: některé mají základ v rezolucích RB OSN (např. sankční režim vůči Íránu), jiné vycházejí ze zcela autonomní vůle EU (např. sankční režim vůči Bělorusku). Do první uvedené podskupiny patří i sankční režim vůči Afghánistánu, jež byl původně součástí režimu Al-Kajdá.¹¹

Skutkový základ sporu a předchozí řízení

Dne 17. října 2001 byl pan Kadi v návaznosti na žádost Spojených států amerických, kde byl rozhodnutím ze dne 12. října 2001 označen za jmenovitě označeného globálního teroristu („*specially designated global terrorist*“), zapsán na

¹ Názory obsažené v tomto příspěvku jsou však osobními názory autorky a nemusejí se nutně shodovat s oficiálním stanoviskem MZV ČR.

² Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 933/2012 ze dne 11. října 2012, kterým se po sto osmdesáté mění nařízení Rady (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným se sítí Al-Kajdá, Úř. věst. L 278, 12. 10. 2012, s. 11.

³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. července 2013 ve spojených věcech C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P *Komise, Rada, Spojené království v. Kadi*, dosud nezveřejněný.

⁴ Jedná se přirozeně jen o jeden z řady možných způsobů členění unijních sankčních režimů.

⁵ Společný postoj Rady ze dne 27. května 2002 o omezujících opatřeních proti Usámu bin Ládínovi, členům organizace Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, a o zrušení společných postojů 96/746/SZBP, 1999/727/SZBP, 2001/154/SZBP a 2001/771/SZBP (2002/402/SZBP), Úř. věst. L 139, 29. 5. 2002, s. 292.

⁶ Nařízení Rady (ES) č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámu bin Ládínem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 467/2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu, Úř. věst. L 139, 29. 5. 2002, s. 9.

⁷ Rezoluce RB OSN č. 1267 (1999) a další rezoluce, jež sankční režim proti sítí Al-Kajdá a Talibanu dále rozvíjely a konkretizovaly – zejm. rezoluce č. 1333 (2000), 1363 (2001), 1390 (2002), 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1988 (2011), 1989 (2011) a 2083 (2012).

⁸ Soud prvního stupně ve svém rozsudku ze dne 21. září 2005 ve věci T-315/01 *Kadi v. Rada a Komise* (Sb. rozh. s. II-3649) výslovně hovořil o „žádném prostoru pro autonomní uvážením“ (bod 214). Evropský soud pro lidská práva však v rozsudku ze dne 12. září 2012 ve věci 10593/08 *Nada v. Švýcarsko* naznačil, že ve prospěch určité míry diskrece subjektů provádějících rezoluce RB OSN svědčí zejm. skutečnost, že Charta OSN ukládá státům pouze závazek určitého výsledku; nechává však na nich, jak kýženého výsledku dosáhnou (bod 176).

⁹ Společný postoj Rady ze dne 27. prosince 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu (2001/931/SZBP), Úř. věst. L 344, 28. 12. 2001, s. 93.

¹⁰ Nařízení Rady (ES) č. 2580/2001 ze dne 27. prosince 2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a subjektům s cílem bojovat proti terorismu, Úř. věst. L 344, 28. 12. 2001, s. 70.

¹¹ Z režimu Al-Kajdá se oddělil prostřednictvím rezolucí RB OSN č. 1988 (2011) a 1989 (2011) a na ně navazujících unijních aktů.

konsolidovaný seznam Výboru pro sankce OSN. Unie prováděla omezující opatření vůči subjektům na uvedeném seznamu nejprve prostřednictvím nařízení 467/2001,¹² později prostřednictvím Nařízení. Pan Kadi zařazení svého jména na seznam v Příloze 1 Nařízení napadl u Soudu prvního stupně (dále jen „SPS“) žalobou na zrušení Nařízení v rozsahu, v němž směřovalo vůči jeho osobě.

SPS svým rozsudkem ze dne 21. září 2005 (dále jen „rozsudek Kadi-I-SPS“)¹³ ponechal Nařízení v plném rozsahu v platnosti. Přiklání se ke koncepci monismu evropského a mezinárodního práva dospěl k závěru, že unijní soudy nejsou – s výjimkou přezkumu dodržování některých kogentních norem mezinárodního práva (*ius cogens*) – příslušné k přezkumu platnosti Nařízení, neboť členské státy mají podle Charty OSN, jež požívá přednosti před unijním právem, povinnost podřídit se rezolucím RB OSN. Se závěry SPS se však neztotožnil Soudní dvůr, k němuž se pan Kadi odvolal. Soudní dvůr, preferující koncepci evropského a mezinárodního práva jako dvou samostatných právních řádů, svým rozsudkem ze dne 3. září 2008 (dále jen „rozsudek Kadi-I-SD“)¹⁴ Nařízení v rozsahu týkajícím se pana Kadiho zrušil (se zachováním účinků Nařízení po dobu tří měsíců ode dne vyhlášení rozsudku). Podle jeho názoru by měly veškeré unijní akty podléhat „v zásadě úplnému“ přezkumu z hlediska základních práv, jež tvoří součást unijního právního řádu, přičemž optikou takového přezkumu bylo právo pana Kadiho na obhajobu, účinnou soudní ochranu, jakož i jeho právo na ochranu vlastnictví porušeno.

V návaznosti na rozsudek Kadi-I-SD sdělila Evropská komise panu Kadimu shrnutí důvodů poskytnuté Výborem pro sankce OSN s tím, že hodlá přijmout nové nařízení, jehož prostřednictvím ponechá jeho jméno na seznamu. I přes vyjádření pana Kadiho, ve kterém vyvracel opodstatněnost tvrzení obsažených ve shrnutí důvodů a žádal předložení důkazů, které by sporná tvrzení skutečně prokazovaly, Komise jeho jméno na seznam v Příloze I Nařízení opětovně zařadila. Takto (ne)pozměněné Nařízení pan Kadi napadl u Tribunálu. Tribunál došel k závěru, že i v tomto případě bylo právo pana Kadiho na obhajobu a účinnou soudní ochranu porušeno, neboť vzhledem k nepředložení potřebných informací a důkazů nebyl pan Kadi schopen účinně bránit svá práva. Rovněž namítané porušení zásady proporcionality v souvislosti se zásahem Nařízení do práva na ochranu vlastnictví uznal Tribunál jako důvodné. Tribunál tedy Nařízení ve vztahu k osobě pana Kadiho rozsudkem ze dne 30. září 2010 (dále jen

„rozsudek Kadi-II-T“)¹⁵ zrušil. Rada, Komise a Spojené království podaly proti rozsudku Kadi-II-T k Soudnímu dvoru kasační opravné prostředky, jež však byly aktuálně vyneseny rozsudkem Kadi-II-SD zamítnuty.

Závěry rozsudku Kadi-II-SD

V úvodní části rozsudku Kadi-II-SD Soudní dvůr potvrdil své závěry z rozsudku Kadi-I-SD, když konstatoval, že „respekt vůči orgánům Spojených národů, k němuž jsou povinny unijní orgány, nemůže vést k tomu, že nebude prováděn přezkum legality takovýchto unijních aktů z hlediska základních práv, která jsou nedílnou součástí obecných zásad unijního práva“.¹⁶ Co se rozsahu uvedeného přezkumu legality týče, navzdory odlišnému názoru generálního advokáta Bota Soudní dvůr rovněž potvrdil svůj závěr z rozsudku Kadi-I-SD v tom smyslu, že unijní soudy musejí zajišťovat „v zásadě úplný přezkum legality všech unijních aktů z hlediska základních práv, která jsou součástí unijního právního řádu, a to i tehdy, mají-li takové akty provádět rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty OSN.“¹⁷

Uvedený „v zásadě úplný“ přezkum má podle Soudního dvora vedle přezkumu dodržení procesních záruk zahrnovat i přezkum, zda důvody zařazení na seznam jsou dostatečně přesné a konkrétní. Při ověřování skutečností uváděných ve shrnutí důvodů se Soudní dvůr nesmí omezovat na „abstraktní posouzení pravděpodobnosti uváděných důvodů“, nýbrž se má zaměřit na otázku, „zda jsou tyto důvody, nebo alespoň jeden z nich, který sám o sobě postačuje k odůvodnění tohoto rozhodnutí, podložené.“¹⁸ Přitom zásadně lze vycházet pouze z důvodů, které byly unijnímu soudu sděleny: pokud sdělené skutečnosti neumožňují konstatovat podloženost některého z důvodů zařazení osoby na sankční seznam, unijní soud takový důvod nemůže přijmout.¹⁹ Velkou část svých

¹² Nařízení Rady (ES) č. 467/2001 ze dne 6. března 2001 o zákazu vývozu některých výrobků a služeb do Afghánistánu, zesílení zákazu letů a rozšíření zmrazení finančních prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibánu a o zrušení nařízení (ES) č. 337/2000, Úř. věst. L 67, 9. 3. 2001, s. 1.

¹³ Rozsudek SPS ze dne 21. září 2005 ve věci T-315/01 *Kadi v. Rada a Komise*, Sb. rozh. s. II-3649.

¹⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008 ve věci C-402/05 P a C-415/05 P *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise*, Sb. rozh. s. I-6351.

¹⁵ Rozsudek Tribunálu ze dne 30. září 2010 ve věci T-85/09 *Kadi v. Komise*, Sb. rozh. s. II-5177.

¹⁶ Rozsudek Kadi-II-SD, bod 67.

¹⁷ Rozsudek Kadi-II-SD, bod 97, podobně též rozsudek Kadi-I-SD, bod 326. Soudní dvůr v bodě 98 rozsudku Kadi-II-SD dále připomněl, že mezi tato základní práva patří zejména dodržování práva na obhajobu a práva na účinnou soudní ochranu, jejichž obsah následně v bodech 99 a 100 stručně charakterizoval.

¹⁸ Rozsudek Kadi-II-SD, body 118 a 119.

¹⁹ Rozsudek Kadi-II-SD, bod 123.

závěrů Soudní dvůr věnoval otázce nakládání s informacemi, které jsou důvěrného charakteru, a přesto by měly sloužit jako podklad pro provedení úplného soudního přezkumu. Jelikož se jedná o ucelené a komplikované téma, budou příslušné závěry Soudního dvora podrobněji popsány v následující části tohoto článku.

Soudní dvůr v souvislosti s nakládáním s citlivými informacemi rovněž uvedl, že „skutečnost, že příslušný unijní orgán odepřel dotyčné osobě a posléze unijnímu soudu přístup k informacím nebo důkazům souvisejícím se shrnutím důvodů, o něž se opírá dotčené rozhodnutí, a které měl k dispozici pouze Výbor pro sankce nebo dotyčný člen OSN, nezakládá jako taková porušení těchto práv“; Tribunál se v tomto ohledu dopustil nesprávného právního posouzení.²⁰ Nesprávného právního posouzení se Tribunál podle Soudního dvora dopustil rovněž tím, že se opíral o „podle jeho názoru vágní a nepřesný charakter tvrzení uvedených ve shrnutí důvodů poskytnutém Výborem pro sankce, i když samostatné posouzení každého z těchto důvodů neumožňuje vyvodit takový obecný závěr.“²¹ Podle Soudního dvora byla většina dotčených důvodů dostatečně přesná a konkrétní, nicméně i navzdory tomu nebyly tyto důvody schopny odůvodnit přijetí omezujících opatření vůči panu Kadimu, neboť ani jeden z nich nebyl dostatečně podložen potřebnými informacemi a důkazy.²² Z uvedeného důvodu Soudní dvůr rozhodl, že (i přes výše uvedená nesprávná právní posouzení ze strany Tribunálu) je výrok rozsudku Kadi-II-T opodstatněný, a kasační opravné prostředky zamítl.

Zacházení s citlivými informacemi a důkazy v rámci soudního řízení

Již na základě rozsudků Kadi-I-SD a Kadi-II-T bylo možné očekávat, že v případě sankčního režimu Al-Kajdá bude pro příslušný unijní orgán velmi obtížné unést důkazní břemeno, bude-li legalita jeho aktu zpochybněna před unijním soudem. Soudní dvůr v rozsudku Kadi-II-SD tuto domněnku potvrdil. Z jeho závěrů je zřejmé, že shrnutí důvodů Výboru pro sankce OSN nemusí a většinou pravděpodobně ani nebude představovat dostatečné množství informací pro účely úplného soudního přezkumu. Pokud totiž sankcionovaná osoba předloží ke shrnutí důvodů své vyjádření, podle rozsudku Kadi-II-SD bude příslušný unijní orgán povinen důsledně a nestranně přezkoumat opodstatněnost jejich tvrzení a v této souvislosti vyhodnotit „potřebu požádat Výbor pro sankce, a prostřednictvím tohoto výboru též člena OSN, který na

vrhl zápis dotyčné osoby na konsolidovaný seznam uvedeného výboru, o spolupráci, aby získal ... důvěrné i nedůvěrné informace a důkazy, které mu umožní splnit tuto povinnost důsledného a nestranného přezkumu.“²³ Neexistují přitom mechanismy, jak navrhuje stát (ani Výbor pro sankce OSN) ke sdělení potřebných informací příměť.²⁴

Ocitne-li se případ následně před unijním soudem a pro přezkum prováděný tímto soudem budou výše popsané další informace a důkazy relevantní, je podle rozsudku Kadi-II-SD unijní soud povinen vyzvat příslušný unijní orgán k jejich předložení. Soudní dvůr zdůraznil, že je zásadně úkolem příslušného unijního orgánu, aby prokázal, že důvody uplatňované vůči sankcionované osobě jsou podložené; tato osoba není povinna předložit důkazy svědčící o opaku.²⁵

V případě, že žádosti unijního soudu příslušný unijní orgán nevyhoví, musí unijní soud vycházet pouze z důvodů, které mu byly sděleny.²⁶ V této souvislosti je třeba si uvědomit, že informace a důkazy, jež bude mít unijní soud ve výše popsané situaci k dispozici, budou jen málokdy k podložení důvodů zařazení dotčené osoby na seznam dostatečné. Jinak řečeno, velmi pravděpodobným výsledkem takové situace bude prohlášení unijního aktu ve vztahu k dotčené osobě za neplatný, což zároveň znamená, že příslušné rezoluce RB OSN nebudou na úrovni Unie ve vztahu k této osobě provedeny.

V případě, že příslušný unijní orgán požadované informace a důkazy unijnímu soudu předloží, je vzhledem ke specifickému kontextu sankcí nutné počítat s tím, že připojí žádost, aby unijní soud s těmito informacemi zacházel důvěrně, zejm. je nezpřístupnil sankcionované osobě. V takové situaci je podle Soudního dvora úkolem unijního soudu, vůči němuž nelze namítat tajnost či důvěrnost těchto informací či důkazů, aby v rámci soudního přezkumu použil „techniky, které umožňují skloubit legitimní bezpečnostní obavy týkající se povahy a zdroje informací, k nimž bylo přihlíženo při přijímání předmětného aktu, s nutností zaručit jednotliv-

²⁰ Rozsudek Kadi-II-SD, body 137 až 139.

²¹ Rozsudek Kadi-II-SD, bod 140.

²² Rozsudek Kadi-II-SD, bod 163.

²³ Rozsudek Kadi-II-SD, bod 115.

²⁴ Obavy států z úniku citlivých informací do nepovolaných rukou a související neochoty potřebné informace poskytovat ilustruje i skutečnost, že současné úsilí úřadu ombudsmana při Výboru pro sankce OSN o uzavření bilaterálních dohod o předávání informací důvěrného charakteru s jednotlivými státy se dosud neseťkalo s velkým úspěchem. Státy právní závazek odmítají a jsou – až na výjimky – ochotny přistoupit nejvýše k uzavírání právně nezávazných ujednání. (Jejich aktuální přehled je dostupný na internetových stránkách úřadu ombudsmana při Výboru pro sankce OSN: <http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/accessinfo.shtml>.)

²⁵ Rozsudek Kadi-II-SD, body 120 a 121.

²⁶ Rozsudek Kadi-II-SD, bod 123.

cům v dostatečné míře dodržování jejich procesních práv ...“.²⁷

Za tímto účelem musí unijní soud v první řadě ověřit, zda jsou důvody uplatňované příslušným unijním orgánem za účelem odepření přístupu sankcionované osobě podloženy. Dospěje-li k názoru, že informace mohou být dotyčné osobě alespoň zčásti sděleny, příslušnému unijnímu orgánu toto sdělení umožní.²⁸ Pokud příslušný unijní orgán přesto se sdělením informací nesouhlasí, přezkoumá unijní soud legalitu napadeného aktu jen na základě skutečností, jež byly sankcionované osobě sděleny.²⁹

Pokud však unijní soud dospěje k závěru, že namítané důvody sdělení předmětných informací dotyčné osobě skutečně brání, je podle Soudního dvora nutné „odpovídajícím způsobem vyvážit požadavky týkající se práva na účinnou soudní ochranu, zejména pak dodržování zásady kontradiktornosti, a požadavky týkající se bezpečnosti Unie a jejích členských států nebo jejich mezinárodních vztahů“.³⁰ Za tímto účelem lze podle Soudního dvora „využít možností, jako je sdělení shrnutí obsahu dotčených informací nebo důkazů. Bez ohledu na použití takových možností přísluší unijnímu soudu posoudit, zda a v jakém rozsahu může nesdělení důvěrných informací nebo důkazů dotyčné osobě a související nemožnost této osoby se k nim vyjádřit ovlivnit důkazní hodnotu důvěrných důkazů“.³¹ Bohužel, zásadní překážku pro naplnění požadavků Soudního dvora představuje současné znění čl. 67 odst. 3 jednacího řádu Tribunálu, podle něž lze jako důkazy pro účely rozhodnutí využít jen písemnosti a dokumenty, které byly sankcionovaným osobám (resp. jejich advokátům či zmocněncům) zpřístupněny.³² Princip, na němž je čl. 67 odst. 3 jednacího řádu Tribunálu postaven, tak do značné míry předurčuje výsledek soudního přezkumu: v případě nepředložení zásadních informací či dokumentů sankcionované osobě povede úplný soudní přezkum unijních sankčních aktů téměř vždy k jejich prohlášení ve vztahu k dané osobě za neplatné.

Právní úprava, která by umožnila řízení, v němž by byly náležitě vyváženy požadavky týkající se bezpečnosti či mezinárodních vztahů s požadavky týkajícími se práva na účinnou soudní ochranu, je přitom zřejmě možná: obdobná žaloba pana Kadiho ve Spojených státech amerických byla zamítnuta, neboť tamní soud mohl pro své rozhodnutí využít veškeré informace, které měl k dispozici, aniž by byl povinen všechny tyto informace zároveň zpřístupnit panu Kadimu. Panu Kadimu byl na druhou stranu zaručen široký prostor k uvedení vlastní argumentace.³³

Změna problematického ustanovení jednacího řádu Tribunálu je předmětem úvah na unijní úrovni, nicméně dosud nepadla shoda ohledně podoby nové procedury nakládání s utajovanými informacemi v rámci soudního řízení. Bezpečnostní obavy členských států, jež v případě některých sankčních režimů EU samy navrhuji designaci subjektů na příslušné sankční seznamy, jsou příliš velké. Do té doby, než bude nalezen a právně zakotven mechanismus, jenž bezpečně zajistí, že k obávanému úniku informací docházet nebude, bude třeba hledat další (rychleji proveditelná) řešení. Důsledkem současného stavu, kdy se ve světle rozsudků Soudního dvora unijní sankční režimy využívající „chytré“ sankce ukazují být ve velké míře nefunkční, je totiž mj. skutečnost, že související rezoluce RB OSN zůstanou na unijní úrovni zčásti neprovedeny.

(Ne)dostatečné zohlednění mezinárodněprávních závazků Unie a členských států?

Nepřiznání soudní imunity unijním aktům provádějícím rezoluce RB OSN na základě kapitoly VII Charty OSN není v rámci přístupu Soudního dvora zastávajícího koncepci mezinárodního a unijního práva jako dvou samostatných právních řádů nikterak překvapivé. Je sice pravda, že za předpokladu přijetí koncepce striktního dualismu evropského a mezinárodního práva není status mezinárodních norem z hlediska mezinárodního práva úplným soudním přezkumem souvisejících unijních aktů nikterak narušen, nicméně na bližší pohled je zjevné, že v praxi bude jednotné, bezpodmínečné a okamžité provádění rezolucí RB OSN ohroženo.³⁴ Je možné oprávněně namítat, že požadavek úplného soudního přezkumu předmětných

²⁷ Rozsudek Kadi-II-SD, bod 125.

²⁸ Rozsudek Kadi-II-SD, body 126 a 127.

²⁹ Rozsudek Kadi-II-SD, bod 127.

³⁰ Rozsudek Kadi-II-SD, bod 128.

³¹ Rozsudek Kadi-II-SD, bod 129.

³² Čl. 67 odst. 3 jednacího řádu Tribunálu: „S výhradou ustanovení čl. 116 odst. 2 a 6 Tribunál přihledne pouze k těm dokumentům a písemnostem, s nimiž měli advokáti nebo zmocněnci účastníků řízení možnost se seznámit a k nimž se mohli vyjádřit. Pokud má Tribunál ověřit s ohledem na jednoho nebo více účastníků řízení důvěrnost určitého dokumentu, který by mohl být důležitý pro rozhodnutí ve věci, uvedený dokument není během tohoto ověřování předán účastníkům řízení...“

³³ Rozsudek US District Court for the District of Columbia ze dne 19. března 2012 ve věci *Yassin Abdullah Kadi v. Timothy Geithner, et al.* (Civil Action No. 09-0108 (JDB)).

³⁴ Podle čl. 25 Charty OSN jsou k provádění rezolucí RB OSN zavázány pouze členové OSN, tzn. jednotlivé státy. Unie se však k dodržování závazků Charty OSN zavázala přímo na základě unijního práva (čl. 3 odst. 5 SEU, čl. 21 odst. 1 a 2 SEU, jakož i 13. Prohlášení o společné zahraniční a bezpečnostní politice připojené k Závěrečnému aktu Lisabonské smlouvy). Členské státy EU při provádění rezolucí RB OSN v oblasti sankcí postupují na unijní úrovni, neboť část svých pravomocí nutných k jejich provedení na Unii přenesly.

unijních aktů dostatečně nezohlednil právní kontext a praktické okolnosti, ve kterých oba právní řády spolupůsobí.

Na obranu Soudního dvora je však třeba uvést, že při vymezování rozsahu soudního přezkumu unijních aktů provádějících rezoluce RB OSN neměl snadnou úlohu, neboť jakékoliv zvolené řešení v podstatě znamenalo příklon k jednomu ze dvou možných „zel“: ke ztížení efektivního provádění rezolucí RB OSN, nebo ke zpochybnění standardu ochrany základních práv sankcionovaných osob. K upřednostnění ochrany základních práv sankcionovaných osob vedla Soudní dvůr nejspíše též skutečnost, že Evropský soud pro lidská práva nepovažuje mechanismy ochrany práva na obhajobu a účinnou soudní ochranu na úrovni OSN za dostatečné, a to i přes podstatné zdokonalení těchto mechanismů (mj.) v reakci na rozsudek Kadi-I-SD.³⁵

V této souvislosti je vhodné rovněž připomenout, že ohledně kvality uvedených mechanismů existovaly a existují rozdílné názory. Podle generálního advokáta Bota mechanismy OSN z hlediska základních práv sankcionovaných osob dostatečné záruky poskytují, a unijní soudy by proto neměly vykonávat zevrubný přezkum legality souvisejících unijních aktů. Ve svém stanovisku navrhoval, aby formální a procesní hlediska napadeného unijního aktu byla předmětem běžného přezkumu (*přezkum vnější legality*), v jehož rámci by unijní soud důkladně přezkoumal, zda byl napadený akt přijat v rámci řízení, v němž bylo dodrženo právo na obhajobu, zda dotčené osobě byly oznámeny důvody zápisu a tyto důvody jsou dostatečné, aby se mohla účinně bránit, zda dotčená osoba mohla předložit své vyjádření Komisi a zda ho Komise dostatečně zohlednila.³⁶ Unijní soud by podle jeho názoru naopak měl vykonávat pouze omezený přezkum opodstatněnosti odůvodnění (*přezkum vnitřní legality*). V jeho rámci by unijní soud ověřoval pouze existenci zjevného pochybení, neboť posouzení vhodnosti zápisu primárně přísluší Výboru pro sankce OSN.³⁷

Rozsah soudního přezkumu navrhovaný generálním advokátem Botem by zajisté lépe zohledňoval specifickou situaci, kdy Unie při provádění rezolucí RB OSN pouze recipuje normy z vnějšího zdroje, aniž by prakticky disponovala vlastním uvážením (Unie nepodniká ani sběr vlastního důkazního materiálu). Tím, že unijní orgány budou na základě rozsudku Kadi-II-SD nuceny samostatně shromažďovat a vyhodnocovat důkazní materiály rovněž v případech přijímání sankcí, jimiž provádějí příslušné rezoluce RB OSN, budou přebírat odpovědnost, kterou podle Charty OSN nesou primárně orgány OSN.³⁸

Hledání řešení: nejistá budoucnost chytrých sankcí

Po vynesení rozsudku Kadi-SD-II se Unie ocitla ve složité situaci. Vzhledem k tomu, že úplný přezkum chytrých sankcí bude pro nedostupnost důkazních materiálů ve velké části případů nemožný, bude velmi snadné dosáhnout prohlášení takových sankcí unijním soudem za neplatné z důvodu porušení základního práva sankcionovaných osob na obhajobu a účinnou soudní ochranu. V případě chytrých sankcí „transponujících“ rezoluce RB OSN bude důsledkem jejich prohlášení za neplatné mj. skutečnost, že odpovídající rezoluce RB OSN ve vztahu k těmto osobám zůstanou v rámci Unie neprovedeny. Právě obavy ze zásadního narušení fungování sankčních režimů EU představovaly důvod, proč navrhovatele kasačních opravných prostředků v řízení před Soudním dvorem podpořil neobvyklý počet třinácti členských států.³⁹ Ostatně i Tribunál (ačkoliv nakonec závěrům Soudního dvora v rozsudku Kadi-I-SD přisvědčil) obavy z dopadů jeho vlastního rozhodnutí na fungování unijních sankčních režimů zřejmě trápily, když na několika místech svého rozsudku Kadi-II-T poukázal na oblasti, ve kterých se s názory Soudního dvora prezentovanými v rozsudku Kadi-I-SD zcela neztotožňuje.⁴⁰

RADA EU v reakci na rozsudek Kadi-I-SD přijala nařízení (EU) č. 1286/2009,⁴¹ jímž změnila Nařízení tak, aby co nejvíce reflektovalo požadavky uvedeného rozsudku ohledně procesních práv sankcionovaných osob. Toto nařízení se při opětovném zařazení pana Kadiho na seznam v Příloze I Nařízení v roce 2008 ještě neuplatnilo, nicméně nelze očekávat, že uvedené změny budou mít na úspěch dalších sankčních případů velký vliv. Jako zásadní problém se totiž jeví spíše nedostatečná úprava předávání informací důvěrného charakteru a nakládání s nimi v rámci řízení před unijními soudy. Uvedený problém přitom dopadá na

³⁵ Zejm. zřízení úřadu ombudsmana příslušného pro přezkum návrhů na výmaz podaných jednotlivými osobami.

³⁶ Stanovisko generálního advokáta Yvese Bota přednesené dne 19. března 2013 ve spojených věcech C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P *Komise, Rada, Spojené království v. Kadi*, bod 98.

³⁷ Tamtéž, body 105 a 106.

³⁸ Čl. 24 odst. 1 Charty OSN: „Aby byla zajištěna rychlá a účinná akce Organizace spojených národů, svěříjí její členové Radě bezpečnosti základní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti a jsou zajedno v tom, že Rada bezpečnosti, vykonávajíc své úkoly, jež vyplývají z této odpovědnosti, jedná jejich jménem.“

³⁹ BG, CZ, DK, IE, ES, IT, LU, HU, NL, AT, SK, FI a FR.

⁴⁰ Rozsudek Kadi-II-T, body 113 až 118.

⁴¹ Nařízení Rady (EU) č. 1286/2009 ze dne 22. prosince 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem, Úř. věst. L 346, 23. 12. 2009, s. 42.

chytré sankce uplatňované v rámci všech unijních sankčních režimů.

Do doby přijetí příslušných změn unijního práva patrně nelze jako dočasné řešení vyloučit odklon Unie od chytrých sankcí k sankcím plošným (uplatňovaným vůči jednotlivým státům). Uplatňování chytrých sankcí přitom bylo dosud považováno za vhodné řešení v případech, kdy by plošné sankce nepřiměřeně omezovaly obyvatelstvo dotyčného státu. Odklon od chytrých sankcí k sankcím plošným by tedy v těchto případech představoval „krok zpět“ a navíc by se stěžejší mohl týkat jiných než teritoriálních sankčních režimů Unie. Režim Al-Kajdá i autonomní teroristický režim EU jsou svou povahou zaměřeny vůči konkrétním osobám a subjektům, neboť projevy terorismu není v dnešním světě jednoduše možné omezit na určitý stát. Právě chytré sankce měly tento globální rozměr terorismu reflektovat.

V případě sankcí provádějících rezoluce RB OSN však nemusí hledání dočasného řešení nutně probíhat pouze na unijní úrovni. RB OSN si je vědoma významu provádění sankcí ze strany Unie, jenž je spolu s prováděním sankcí ze

strany Spojených států amerických zásadní. Důsledkem rozsudku Kadi-II-SD tak může být, že i sama RB OSN bude s ohledem na Unii sankce ve svých rezolucích větší měrou konstruovat jako plošné. V případě chytrých sankcí nelze rovněž vyloučit, že Výbor pro sankce OSN začne oproti dosavadní praxi vyhotovovat shrnutí důvodů ve stručnější podobě než doposud tak, aby případným žalobcům před unijním soudem neposkytl příliš široký prostor pro požadování dalších souvisejících důkazů a informací od příslušného unijního orgánu, potažmo Výboru pro sankce OSN a navrhujícího státu.

V bezprostřední budoucnosti lze v důsledku rozsudku Kadi-II-SD předpokládat další nárůst počtu sankčních žalob, které budou vzhledem k obtížím při předkládání požadovaných informací a důkazů unijnímu soudu ze strany příslušných unijních orgánů s vysokou pravděpodobností úspěšné. Hlavní poselství rozsudku Kadi-II-SD totiž spočívá v tom, že „chytré“ sankce za současného stavu unijního práva v podstatě příliš chytré nejsou, neboť v případě soudního řízení je lze velice snadno zpochybnit.

Právní úprava nekalých praktik a národní procesní pravidla

JUDR. VĚRA KNOBLOCHOVÁ, PH.D.

Soud: Soudní dvůr Evropské unie

Označení judikátu: věc C-206/11, Georg Köck proti Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb, dosud nepublikováno ve Sbírce rozhodnutí

Datum rozhodnutí: 17. ledna 2013

Rozsah právní problematiky: ochrana spotřebitelů, nekalé obchodní praktiky vůči spotřebitelům na vnitřním trhu, právní úprava členského státu, která stanoví předchozí povolení k vyhlášení „výprodeje“

Související judikatura: rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, C-540/08, Sb. rozh. s. I-10909; rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Plus Warenhandels-gesellschaft, C-304/08, Sb. rozh. s. I-217, rozsudek ze dne 23. dubna 2009 ve spojených věcech VTB-VAB NV proti Total Belgium NV (C-261/07) a Galatea BVBA proti

Sanoma Magazines Belgium NV (C-299/07), Sb. rozh. s. I-02949

Relevantní ustanovení: směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2004/2006 (směrnice o nekalých obchodních praktikách)

Závěr soudu

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES)