NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
M. POIARES MADURO
prednesené 16. januára 2008 [1]

1. Odvolateľ v tomto konaní bol Výborom pre sankcie Bezpečnostnej rady Organizácie spojených národov označený za osobu podozrivú z podpory terorizmu, ktorej finančné prostriedky a iné finančné zdroje majú byť zmrazené. Na Súde prvého stupňa odvolateľ napadol zákonnosť nariadenia, ktorým Rada v Spoločenstve vykonala príkaz na zmrazenie. Tvrdil (neúspešne), že Spoločenstvo nemá právomoc prijať uvedené nariadenie a že nariadenie okrem toho porušilo množstvo jeho základných práv. V podstate z tých istých dôvodov teraz žiada Súdny dvor, aby rozsudok Súdu prvého stupňa zrušil. Rada a Komisia nesúhlasia s odvolateľom ani v jednom z odvolacích dôvodov. Čo je však najdôležitejšie, tvrdia, že nariadenie je nevyhnutné na vykonanie záväzných rezolúcií Bezpečnostnej rady, a preto by súdy Spoločenstva nemali posudzovať jeho súlad so základnými právami. V zásade tvrdia, že keď prehovorila Bezpečnostná rada, Súdny dvor musí mlčať.

I — Skutkové a právne okolnosti odvolania

2. Pán Kadi (ďalej len „odvolateľ“) má bydlisko v Saudskej Arábii. Dňa 19. októbra 2001 bol zaradený do zoznamu v prílohe I nariadenia č. 467/2001 ako osoba podozrivá z podpory terorizmu. [2] V dôsledku toho mali byť všetky jeho finančné prostriedky a ďalšie finančné zdroje v Spoločenstve zmrazené. Dňa 27. mája 2002 bolo uvedené nariadenie zrušené a nahradené nariadením Rady (ES) č. 881/2002 (ďalej len „sporné nariadenie“). [3] Odvolateľ bol však naďalej uvádzaný — v prílohe I sporného nariadenia — ako osoba podozrivá z podpory terorizmu, ktorej finančné prostriedky majú byť zmrazené.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Nariadenie Rady (ES) č. 467/2001 zo 6. marca 2001, ktoré zakazuje vývoz určitého tovaru a služieb do Afganistanu, posilňuje zákaz letov a rozširuje zmrazenie finančných prostriedkov a ďalších finančných zdrojov vo vzťahu k Talibanu v Afganistane a ktoré zrušuje nariadenie (ES) č. 337/2000 [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 67, s. 1). Meno odvolateľa bolo doplnené nariadením Komisie (ES) č. 2062/2001 z 19. októbra 2001, ktorým sa tretíkrát mení a dopĺňa nariadenie č. 467/2001 [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 277, s. 25).

3 — Ktoré ukladá niektoré špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Qaida a Talibanom a ruší nariadenie Rady (ES) č. 467/2001 (Ú. v. ES L 139, s. 9; Mim. vyd. 18/001, s. 294).

3. Sporné nariadenie bolo prijaté na základe článkov 60 ES, 301 ES a 308 ES s cieľom vykonať na území Spoločenstva spoločnú pozíciu Rady 2002/402/SZBP.[4] Uvedená spoločná pozícia zasa odrážala rezolúcie 1267 (1999),[5] 1333 (2000)[6] a 1390 (2002)[7] Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov. Bezpečnostná rada vzhľadom na to, že zastávala názor, že potláčanie medzinárodného terorizmu je nevyhnutné na zachovanie medzinárodného mieru a bezpečnosti, prijala tieto rezolúcie na základe kapitoly VII Charty OSN.

4. Rezolúcie okrem iného požadujú, aby všetky štáty prijali opatrenia na zmrazenie finančných prostriedkov a ďalších finančných zdrojov fyzických a právnických osôb spojených s Usámom bin Ládinom, so sieťou Al-Káida a s Talibanom, ako sú označené výborom Bezpečnostnej rady zloženým zo všetkých jej členov (ďalej len „výbor pre sankcie“). Dňa 8. marca 2001 zverejnil výbor pre sankcie prvý konsolidovaný zoznam fyzických a právnických osôb, na ktoré sa vzťahuje zmrazenie finančných prostriedkov. Uvedený zoznam bol odvtedy niekoľkokrát zmenený a doplnený. Meno odvolateľa bolo pridané do zoznamu výborom pre sankcie 19. októbra 2001.

5. Dňa 20. decembra 2002 Bezpečnostná rada prijala rezolúciu 1452 (2002) smerujúcu k uľahčeniu dodržiavania opatrení v oblasti boja proti terorizmu. Uvedená rezolúcia stanovuje množstvo výnimiek zo zmrazenia finančných prostriedkov uloženého rezolúciami 1267 (1999), 1333 (2000) a 1390 (2002), ktoré môžu štáty povoliť z humanitárnych dôvodov pod podmienkou, že výbor pre sankcie bol informovaný a nevzniesol námietky alebo, v niektorých prípadoch, udelil svoj súhlas. Navyše 17. januára 2003 Bezpečnostná rada prijala rezolúciu 1455 (2003), ktorej cieľom je zdokonalenie uplatňovania opatrení na zmrazenie finančných prostriedkov.

6. Vo svetle uvedených rezolúcií prijala Rada spoločnú pozíciu 2003/140/SZBP[8] s cieľom stanoviť výnimky povolené Bezpečnostnou radou. Navyše 27. marca 2003 Rada zmenila a doplnila sporné nariadenie, pokiaľ

4 — O obmedzujúcich opatreniach vo vzťahu k Usámovi bin Ládinovi, členom organizácie Al-Káida, ako aj Talibanu a iným spojeným fyzickým osobám, skupinám, podnikom alebo právnickým osobám a o zrušení spoločných pozícií 96/746, 1999/727, 2001/154 a 2001/771/SZBP [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 139, s. 4; Mim. vyd. 18/001, s. 292). Pozri najmä článok 3 a odôvodnenie č. 9 v preambule.

5 — S/RES/1267 (1999) z 15. októbra 1999.

6 — S/RES/1333 (2000) z 19. decembra 2000.

7 — S/RES/1390 (2002) zo 16. januára 2002.

8 — O výnimkách z obmedzujúcich opatrení uložených spoločnou pozíciou 2002/402 [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 53, s. 62).

ide o výnimky zo zmrazenia finančných prostriedkov a finančných zdrojov. [9]

7. Sporné nariadenie v znení neskorších zmien a doplnení v článku 2 uvádza, že „všetky finančné prostriedky a iné finančné zdroje vo vlastníctve fyzickej alebo právnickej osoby, skupiny alebo subjektu označených výborom pre sankcie a uvedených v prílohe I budú zmrazené“. Článok 2a stanovuje určité výnimky, napríklad čo sa týka potravín, nákladov na lekárske ošetrenie a primeraných poplatkov za právne služby, pod podmienkou, že výbor pre sankcie bol informovaný a nenamietal.

8. Návrhom podaným 18. decembra 2001 podal odvolateľ na Súde prvého stupňa žalobu proti Rade a Komisii, v ktorej navrhoval, aby Súd prvého stupňa zrušil nariadenia č. 2062/2001 a č. 467/2001 v častiach týkajúcich sa odvolateľa. Spojenému kráľovstvu bol na podporu žalovaných povolený vstup do konania ako vedľajšiemu účastníkovi. Po zrušení nariadenia č. 467/2001 sa Súd prvého stupňa rozhodol prejednať vec ako žalobu o neplatnosť sporného nariadenia smerujúcu iba proti Rade, podporovanej Komisiou a Spojeným kráľovstvom.

9. Pred Súdom prvého stupňa odvolateľ tvrdil, že Rada nemá právomoc prijať sporné nariadenie. Čo je najdôležitejšie, odvolateľ tvrdil, že uvedené nariadenie porušuje množstvo jeho základných práv, najmä právo vlastniť majetok a právo na spravodlivé súdne konanie. Rozsudkom z 21. septembra 2005 vo veci T-315/01, Kadi/Rada a Komisia (ďalej len „napadnutý rozsudok“), [10] Súd prvého stupňa sporné nariadenie potvrdil a zamietol všetky žalobné dôvody odvolateľa. Dňa 17. novembra 2005 podal odvolateľ proti rozsudku Súdu prvého stupňa toto odvolanie. Okrem odvolateľa sú účastníkmi tohto odvolacieho konania Rada, Komisia a Spojené kráľovstvo, rovnako ako Španielsko, Francúzsko a Holandsko ako vedľajší účastníci odvolacieho konania. Kvôli stručnosti budem v určitých prípadoch odkazovať na Radu, Komisiu a Spojené kráľovstvo ako na „žalovaných“.

9 — Nariadenie Rady (ES) č. 561/2003, ktorým sa mení a dopĺňa, pokiaľ ide o výnimky zo zmrazenia finančných prostriedkov a hospodárskych zdrojov, nariadenie č. 881/2002 (Ú. v. ES L 82, s. 1; Mim. vyd. 18/002, s. 91).

10 — Zb. s. II-3649.

10. Moja analýza odvolania bude prebiehať takto. Najskôr budem analyzovať odvolacie dôvody týkajúce sa právneho základu sporného nariadenia. Následne sa budem zaoberať odvolacími dôvodmi týkajúcimi sa právomoci súdov Spoločenstva s cieľom preskúmať, či sporné nariadenie porušuje základné práva. Napokon budem analyzovať otázku vhodného spôsobu kontroly a posúdim, či sporné nariadenie porušuje základné práva, ktorých sa odvolateľ dovoláva.

II — Právny základ sporného nariadenia

11. Prvý odvolací dôvod odvolateľa sa vzťahuje na právny základ sporného nariadenia. Napadnutý rozsudok tejto otázke venuje značnú pozornosť. Po zvážení viacerých možností Súd prvého stupňa dospel k záveru, že spojený účinok článkov 60 ES, 301 ES a 308 ES dáva Spoločenstvu právomoc sporné nariadenie prijať.[11] Odvolateľ tvrdí, že toto konštatovanie je z právneho hľadiska nesprávne, a trvá na tom, že Spoločenstvo nemá vôbec žiadnu právomoc prijať sporné nariadenie. Tak Rada, ako aj Spojené kráľovstvo, hoci sa opierajú o trochu odlišné dôvody, súhlasia so Súdom prvého stupňa, že sporné nariadenie má svoj právny základ v článkoch 60 ES, 301 ES a 308 ES. Komisia však zaujíma odlišný názor a dospieva k záveru, že samotné články 60 ES a 301 ES by poskytli dostatočný právny základ.

12. S uvedeným tvrdením súhlasím. Súd prvého stupňa zastával názor, že právomoc uložiť hospodárske a finančné sankcie upravená článkami 60 ES a 301 ES, konkrétne prerušenie alebo obmedzenie hospodárskych vzťahov s jedným alebo viacerými tretími štátmi, nepokrýva prerušenie alebo obmedzenie hospodárskych vzťahov s fyzickými osobami v rámci uvedených štátov, ale iba s ich vládnymi režimami. Je ťažké zosúladiť uvedený názor so znením a s účelom uvedených ustanovení. Článok 301 ES oprávňuje Radu „preruši[ť] alebo obmedzi[ť]… hospodárske vzťahy s jednou alebo viacerými tretími krajinami“ prostredníctvom nespresnených „naliehav[ých] opatren[í]“, ktoré sú nevyhnutné na uskutočnenie spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky Európskej únie (ďalej len „SZBP“). Článok 301 ES sa ako taký v zásade zaoberá dosiahnutím cieľov týchto opatrení, konkrétne cieľov SZBP, ovplyvnením hospodárskych vzťahov Spoločenstva s tretími štátmi. Článok 60 ods. 1 ES oprávňuje Radu prijať také opatrenia vo vzťahu k „pohybu kapitálu a platieb so zreteľom na tretie krajiny“. Preto označuje prostriedky na uskutočnenie vyššie uvedených cieľov; uvedené prostriedky zahŕňajú obmedzenie toku finančných prostriedkov do Spoločenstva a zo Spoločenstva. Okrem týchto dvoch ustanovení Zmluva ES nestanovuje, akú podobu by mali mať opatrenia alebo kto by mal byť ich adresátom, alebo kto

11 — Body 87 až 135 napadnutého rozsudku.

by mal znášať bremeno opatrení. Namiesto toho je jedinou požiadavkou, aby opatrenia „prerušil[i] alebo obmedzil[i]“ hospodárske vzťahy s tretími štátmi v oblasti pohybu kapitálu alebo platieb.

13. Finančné sankcie v spornom nariadení uvedenú požiadavku spĺňajú: smerujú predovšetkým proti fyzickým osobám a skupinám v tretích štátoch. Tým, že ovplyvňujú hospodárske vzťahy so subjektmi v rámci daného štátu, sankcie nevyhnutne ovplyvňujú celkový stav hospodárskych vzťahov medzi Spoločenstvom a uvedeným štátom. Hospodárske vzťahy s fyzickými osobami a skupinami z tretieho štátu sú súčasťou hospodárskych vzťahov s uvedeným štátom; postih hospodárskych vzťahov s fyzickými osobami nevyhnutne ovplyvňuje hospodárske vzťahy s uvedeným štátom. Vyňatie hospodárskych vzťahov s fyzickými osobami alebo skupinami spod rámca „hospodársk[ych] vzťah[ov] s… tretími krajinami“ by bolo ignorovaním základnej reality medzinárodného hospodárskeho života, a síce, že vlády väčšiny štátov nepôsobia ako vrátnici pre hospodárske vzťahy a činnosti každého konkrétneho subjektu v rámci ich hraníc.

14. Okrem toho zužujúci výklad článku 301 ES Súdom prvého stupňa zbavuje toto ustanovenie veľkej časti jeho praktického využitia. V rámci SZBP sa Európska únia môže rozhodnúť, z dôvodov vzťahujúcich sa na udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti, uložiť hospodárske a finančné sankcie neštátnym subjektom, ktoré sa nachádzajú v tretích štátoch. Nevidím dôvod, prečo by mal byť článok 301 ES vykladaný zužujúcejšie. Ako uznal samotný Súd prvého stupňa, „Únii a jej pilieru Spoločenstva nemožno brániť, aby sa prispôsobili týmto [hrozbám pre medzinárodný mier a bezpečnosť] tak, že sa uložia ekonomické a finančné sankcie nielen tretím krajinám, ale aj fyzickým a právnickým osobám, podnikom alebo spojeným subjektom, ktoré vyvíjajú medzinárodnú teroristickú činnosť alebo inak ohrozujú medzinárodný mier a bezpečnosť“. [12]

15. Súd prvého stupňa konštatoval, že článok 308 ES musel byť použitý s cieľom uložiť finančné sankcie fyzickým osobám, ktoré nevykonávajú vládnu kontrolu. Opieranie sa o pojem vládnej kontroly ako o rozlišujúci faktor však zvýrazňuje napätie, ktoré je v pozadí odôvodnenia Súdu prvého stupňa. Súd prvého stupňa vyložil článok 308 ES ako „premostenie“ medzi SZBP a pilierom Spoločenstva. Zatiaľ čo však článok 301 ES by sa dal vidieť ako premostenie pilierov, článok 308 ES uvedenú funkciu určite plniť nemôže. Článok 308 ES, rovnako ako článok 60 ods. 1 ES, je prísne splnomocňujúcim ustanovením: stanovuje prostriedky, ale nie cieľ. Hoci poukazuje na „cie[le] Spoločenstva“,

12 — Bod 133 napadnutého rozsudku.

tieto ciele sú mimo rámca článku 308 ES; nemožno ich zaviesť článkom 308 ES samotným. Teda ak sa vylúči prerušenie hospodárskych vzťahov s neštátnymi subjektmi z rámca prijateľných prostriedkov na dosiahnutie cieľov povolených článkom 301 ES, nemožno použiť článok 308 ES na opätovné včlenenie uvedených prostriedkov. Buď opatrenie namierené proti neštátnym subjektom zapadá do cieľov SZBP, ktoré môže Spoločenstvo sledovať na základe článku 301 ES, alebo ak nezapadá, potom nepomôže ani článok 308 ES.

16. Preto je môj záver taký, že rozsudok Súdu prvého stupňa vychádza z nesprávneho právneho posúdenia. Ak by Súdny dvor postupoval v súlade s mojou analýzou týkajúcou sa právneho základu, mal by dostatok dôvodov na zrušenie napadnutého rozsudku. Napriek tomu verím, že keď už sú uplatnené odvolacie dôvody týkajúce sa údajných porušení základných práv, je pre Súdny dvor vhodnejšie, aby využil možnosť preskúmať aj tieto odvolacie dôvody ako z dôvodu právnej istoty, tak aj na účely zabránenia zotrvávaniu možných porušení základných práv v právnom poriadku Spoločenstva, hoci aj na základe opatrenia, ktoré má len odlišnú podobu právneho základu. Preto pristúpim k posúdeniu zvyšných odvolacích dôvodov odvolateľa.

III — Právomoc súdov Spoločenstva určiť, či sporné nariadenie porušuje základné práva

17. V konaní pred Súdom prvého stupňa odvolateľ tvrdil, že sporné nariadenie porušuje právo na spravodlivé súdne konanie, právo na ochranu vlastníckeho práva a zásadu proporcionality a právo na účinné súdne preskúmanie.[13] Pred preskúmaním podstaty týchto tvrdení však Súd prvého stupňa preskúmal rozsah svojej vlastnej právomoci preskúmavať súlad sporného nariadenia so základnými právami.[14] S cieľom stanoviť primeraný rozsah súdneho preskúmania posudzoval Súd prvého stupňa vzťah medzi právnym poriadkom Spoločenstva a právnym poriadkom založeným na Charte OSN. Odôvodnenie Súdu prvého stupňa je rozsiahle a premyslené, ale možno ho zhrnúť takto.

18. Po prvé Súd prvého stupňa identifikoval to, čo sa v podstate rovná pravidlu prednosti vyplývajúcemu zo Zmluvy ES, podľa ktorého rezolúcie Bezpečnostnej rady prijaté na základe kapitoly VII Charty OSN majú prednosť pred pravidlami práva Spoločenstva. Súd prvého stupňa v zásade konštatoval, že právo Spoločenstva uznáva a prijíma, že pri dodržaní článku 103 Charty OSN majú rezolúcie Bezpečnostnej rady prednosť pred

13 — Bod 59 napadnutého rozsudku.

14 — V bodoch 181 až 232 napadnutého rozsudku.

Zmluvou. [15] Po druhé Súd prvého stupňa vyslovil, že v dôsledku toho nemá právomoc preskúmať, dokonca ani nepriamo, rezolúcie Bezpečnostnej rady na účely posúdenia ich súladu so základnými právami, ako sú chránené právnym poriadkom Spoločenstva. Poznamenal, že predmetné rezolúcie Bezpečnostnej rady neponechávajú žiaden priestor na voľnú úvahu, a preto nemohol posudzovať sporné nariadenie bez toho, aby sa nepustil do takéhoto nepriameho preskúmavania. Napriek tomu Súd prvého stupňa zastával po tretie názor, že je oprávnený preskúmavať predmetné rezolúcie Bezpečnostnej rady s cieľom posúdiť ich súlad s ochranou základných práv v rozsahu, v akom uvedené práva tvorili súčasť zásady *ius cogens*.

19. Odvolateľ spochybňuje túto časť napadnutého rozsudku kombináciou tvrdení odvodených z medzinárodného práva a práva Spoločenstva. Vo svojom odvolaní okrem iného tvrdí, že odôvodnenie Súdu prvého stupňa týkajúce sa záväzného účinku a výkladu príslušných rezolúcií Bezpečnostnej rady je z hľadiska medzinárodného práva chybné. Odvolateľ tvrdí, že ani článok 103 Charty OSN, ani uvedené rezolúcie nemohli mať za účinok zabránenie súdom preskúmať vnútroštátne vykonávacie opatrenia na účely posúdenia ich súladu so základnými právami. Vo svojej duplike a na pojednávaní odvolateľ svoje tvrdenia rozvinul a viac ich prispôsobil právu Spoločenstva a judikatúre tohto Súdneho dvora. Odvolateľ tvrdí, že pokiaľ Organizácia Spojených národov neupravuje mechanizmus nezávislého súdneho preskúmavania, ktoré by zaručovalo súlad rozhodnutí prijatých Bezpečnostnou radou a výborom pre sankcie so základnými právami, súdy Spoločenstva by mali preskúmavať opatrenia prijímané inštitúciami Spoločenstva s cieľom vykonať uvedené rozhodnutia z hľadiska ich súladu so základnými právami, ako sú uznávané v právnom poriadku Spoločenstva. Odvolateľ cituje ako precedens rozhodnutie tohto Súdneho dvora vo veci Bosphorus. [16]

20. Spojené kráľovstvo vznieslo námietku neprípustnosti, pokiaľ ide o argumentáciu založenú výslovne na práve Spoločenstva, z dôvodu, že by predstavovala nový žalobný dôvod. Nezastávam rovnaký názor. Odôvodnenie Súdu prvého stupňa spôsobuje opodstatnené nejasnosti v tom zmysle, ako môže byť prednosť rezolúcií Bezpečnostnej rady založená na práve Spoločenstva na základe požiadavky prevzatej z medzinárodného práva. V uvedenom ohľade sú tvrdenia odvodené z medzinárodného práva a tvrdenia odvodené z práva Spoločenstva v zásade dvoma stranami tej istej mince. Treba

15 — Článok 103 Charty OSN uvádza: „Ak by došlo k stretu záväzkov členov Organizácie Spojených národov podľa tejto Charty s ich záväzkami podľa akejkoľvek inej medzinárodnej dohody, majú prednosť záväzky podľa tejto Charty.“ Vo všeobecnosti sa uznáva, že tento záväzok sa vzťahuje aj na záväzné rozhodnutia Bezpečnostnej rady. Pozri uznesenie zo 14. apríla 1992 Medzinárodného súdneho dvora v Otázkach k výkladu a uplatneniu Montrealského dohovoru z roku 1971 vyplývajúcich z leteckej nehody v Lockerbie (Líbyjská arabská džamáhírija/Spojené kráľovstvo), dočasné opatrenia, uznesenie zo 14. apríla 1992, I.C.J. Reports, 1992, s. 3, v bode 39.

16 — Rozsudok z 30. júla 1996, C-84/95, Zb. s. I-3953.

pripustiť, že by bolo pre odvolateľa lepšie, keby mu niekto poradil podporovať tento žalobný dôvod od samého začiatku s oboma vetvami argumentácie. Aj keď odvolateľ spočiatku smeroval väčšinu svojich tvrdení z hľadiska medzinárodného práva, nikdy nedošlo medzi účastníkmi konania k nedorozumeniu vo veci smerovania jeho argumentácie, konkrétne, že Súd prvého stupňa nesprávne vykreslil povahu záväzkov Spoločenstva na základe medzinárodného práva a vzťahu uvedených záväzkov k povinnostiam súdov Spoločenstva na základe Zmluvy. V každom zo svojich písomných a ústnych vyjadrení predložených tomuto Súdnemu dvoru totiž Rada a Komisia, rovnako ako Spojené kráľovstvo, venovali dostatočnú pozornosť kľúčovej otázke nastolenej odvolateľom: vzťahu medzi medzinárodným právnym poriadkom a právnym poriadkom Spoločenstva. Nevidím preto dôvod, prečo by mal Súdny dvor charakterizovať časť tvrdení odvolateľa ako dodatočný žalobný dôvod. Namiesto toho sa domnievam, že Súdny dvor by mal tento odvolací dôvod považovať v celom rozsahu za prípustný.

21. To nás privádza k otázke, ako treba opísať vzťah medzi medzinárodným právnym poriadkom a právnym poriadkom Spoločenstva. Logickým východiskovým bodom našej analýzy by, samozrejme, malo byť prelomové rozhodnutie vo veci Van Gend en Loos, v ktorom Súdny dvor potvrdil autonómiu právneho poriadku Spoločenstva. [17]

17 — Rozsudok z 5. februára 1963, 26/62, Zb. s. 12.

Súdny dvor vyslovil, že Zmluva je dohodou nielen medzi štátmi, ale aj medzi *národmi* Európy. Zastával názor, že Zmluva založila „nový právny poriadok“, zaviazaný existujúcemu právnemu poriadku medzinárodného práva verejného, ale od neho odlišný. Inými slovami, Zmluva vytvorila vnútorný právny poriadok nadnárodných rozmerov, ktorého tvorí „základnú ústavnú chartu“. [18]

22. To však neznamená, že vnútorný právny poriadok Spoločenstva a medzinárodný právny poriadok spolu existujú bez akéhokoľvek vzájomného pôsobenia. Naopak, Spoločenstvo tradične zohrávalo aktívnu a konštruktívnu úlohu na medzinárodnej scéne. Uplatňovanie a výklad práva Spoločenstva sú v súlade s tým vedené predpokladom, že Spoločenstvo si chce plniť svoje medzinárodné záväzky. [19] Súdy Spoločenstva preto starostlivo preskúmavajú záväzky, ktorými je Spoločenstvo viazané na medzi-

18 — Rozsudok z 23. apríla 1986, Zelení/Parlament, 294/83, Zb. s. 1339, bod 23.

19 — Pozri napríklad rozsudky zo 4. decembra 1974, van Duyn, 41/74, Zb. s. 1337, bod 22, a z 24. novembra 1992, Poulsen a Diva Navigation, C-286/90, Zb. s. I-6019, body 9 až 11.

národnej scéne, a v priebehu súdnych konaní berú uvedené záväzky na vedomie. [20]

23. Pri konečnej analýze však súdy Spoločenstva určujú účinok medzinárodných záväzkov v rámci právneho poriadku Spoločenstva odkazom na podmienky stanovené právom Spoločenstva. Judikatúra poskytuje množstvo príkladov. Existujú prípady, v ktorých Súdny dvor zakázal uplatnenie účinkov medzinárodnej dohody v rámci právneho poriadku Spoločenstva z toho dôvodu, že dohoda bola uzatvorená na nesprávnom právnom základe. Súdny dvor tak nedávno konal vo veci Parlament/Rada a Komisia. [21] Je ľahké pochopiť prístup Súdneho dvora, len čo si uvedomíme, že by malo „zásadné inštitucionálne dopady pre Spoločenstvo a pre členské štáty“, [22] ak by dohoda, ktorá bola prijatá bez riadneho právneho základu — alebo v súlade s nesprávnym rozhodovacím postupom — mala spôsobovať účinky v rámci právneho poriadku Spoločenstva. Obdobná obava tvorí pozadie vecí, v ktorých Súdny dvor vyslovil, že pri preberaní záväzkov na medzinárodnej scéne majú členské štáty a inštitúcie Spoločenstva povinnosť poctivej spolupráce. [23] Ak je medzinárodná dohoda uzatvorená v rozpore s uvedenou povinnosťou, možno jej v právnom poriadku Spoločenstva odoprieť účinky. V kontexte tejto veci je dokonca priliehavejšou skutočnosť, že Súdny dvor pri určitých príležitostiach overoval, či akty prijaté Spoločenstvom na účely vnútorného vykonania medzinárodných záväzkov sú v súlade so všeobecnými zásadami práva Spoločenstva. Napríklad vo veci Nemecko/Rada Súdny dvor zrušil rozhodnutie Rady týkajúce sa uzatvorenia Dohody o Svetovej obchodnej organizácii v rozsahu, v akom schválila Rámcovú dohodu o banánoch. [24] Súdny dvor zastával názor, že tieto ustanovenia uvedenej rámcovej dohody porušili všeobecnú zásadu práva Spoločenstva: zásadu zákazu diskriminácie.

24. Všetky tieto veci majú spoločné to, že hoci Súdny dvor venuje veľkú pozornosť tomu, aby rešpektoval záväzky zaťažujúce Spoločenstvo na základe medzinárodného práva, najskôr a predovšetkým

20 — Pozri napríklad rozsudky z 11. septembra 2007, Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos, C-431/05, Zb. s. I-7001; zo 14. decembra 2000, Dior a i., C-300/98 a C-392/98, Zb. s. I-11307, bod 33; zo 16. júna 1998, Racke, C-162/96, Zb. s. I-3655; z 12. decembra 1972, International Fruit Company a i., 21/72 až 24/72, Zb. s. 1219, a Poulsen a Diva Navigation, už citovaný v poznámke pod čiarou 9.

21 — Rozsudok z 30. mája 2006, C-317/04, Zb. s. I-4721. Pozri tiež rozsudok z 9. augusta 1994, Francúzsko/Komisia, C-327/91, Zb. s. I-3641.

22 — Stanovisko Súdneho dvora 2/94 z 28. marca 1996, Zb. s. 1759, bod 35.

23 — Pozri napríklad rozhodnutie Súdneho dvora 1/78 zo 14. novembra 1978, Zb. s. 2151, bod 33; stanovisko Súdneho dvora 2/91 z 19. marca 1993, Zb. s. I-1061, body 36 až 38, a rozsudok z 19. marca 1996, Komisia/Rada, C-25/94, Zb. s. I-1469, body 40 až 51.

24 — Rozsudok z 10. marca 1998, C-122/95, Zb. s. I-973.

sa usiluje zachovať ústavný rámec vytvorený Zmluvou. [25] Bolo by teda nesprávne dospieť k záveru, že len čo je Spoločenstvo viazané pravidlom medzinárodného práva, súdy Spoločenstva sa musia uvedenému pravidlu úplne podvoliť a bezpodmienečne ho uplatňovať v právnom poriadku Spoločenstva. Vzťah medzi medzinárodným právom a právnym poriadkom Spoločenstva sa riadi právnym poriadkom Spoločenstva samotným a medzinárodné právo môže prenikať uvedeným právnym poriadkom iba za podmienok stanovených ústavnými zásadami Spoločenstva.

25. Z toho vyplýva, že toto odvolanie sa v zásade týka tejto otázky: Existuje v Zmluve akýkoľvek základ na konštatovanie, že sporné nariadenie je vyňaté z ústavných obmedzení obvykle ukladaných právom Spoločenstva, keďže vykonáva sankčný režim uložený rezolúciami Bezpečnostnej rady? Alebo inak povedané: Priznáva právny poriadok Spoločenstva nadústavné postavenie opatreniam, ktoré sú nevyhnutné na vykonanie rezolúcií prijatých Bezpečnostnou radou?

26. Odvolateľ tvrdí, že odpoveď na uvedenú otázku možno vyvodiť z rozhodnutia tohto Súdneho dvora vo veci Bosphorus. [26] V uvedenom rozhodnutí Súdny dvor posudzoval, či nariadenie, ktoré bolo prijaté na vykonanie rezolúcie Bezpečnostnej rady, ktorá uvaľovala obchodné embargo na Juhoslovanskú zväzovú republiku, porušovalo základné práva a zásadu proporcionality. Súdny dvor sa vyslovil, že záujem na „ukončení vojnového stavu v oblasti a masového porušovania ľudských práv a humanitárneho práva v Republike Bosna a Hercegovina“ prevažuje nad záujmom úplne nevinného účastníka mať možnosť vykonávať svoje hospodárske činnosti, využívajúc aktíva, ktoré si prenajal od spoločnosti so sídlom v Juhoslovanskej zväzovej republike. [27] Súdny dvor nijako nenaznačil, že by nemusel mať preskúmavaciu právomoc, pretože nariadenie bolo nevyhnutné na účely vykonania sankčného režimu, ktorý bol prijatý Bezpečnostnou radou. [28]

27. Napriek tomu Rada, Komisia a Spojené kráľovstvo tvrdia, že rozsudok vo veci Bosphorus neposkytuje tú záväznú istotu, ktorú sa mu odvolateľ usiluje pripísať. Tvrdia, že rozsudok mlčí o záležitosti rozsahu právomoci Súdneho dvora, pretože v každom prípade nariadenie neporušilo základné práva. Nepovažujem toto tvrdenie za veľmi presvedčivé. Je pravda, že zatiaľ čo generálny advokát myšlienku len tak mimochodom odmietol, Súdny dvor sa výslovne nezaoberal tým, či by mu skutočnosť, že

25 — Pozri napríklad stanovisko 2/94, už citované v poznámke pod čiarou 22, body 30, 34 a 35.

26 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 16.

27 — Rozsudok Bosphorus, už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 26.

28 — Skonfiškovanie lietadla Bosphorus Airways sa uskutočnilo v súlade s rezolúciou Bezpečnostnej rady 820 (1993). Výbor OSN pre sankcie rozhodol, že neskonfiškovanie lietadla zo strany orgánov by predstavovalo porušenie rezolúcie.

nariadenie vykonávalo rezolúciu Bezpečnostnej rady, mohla zabrániť vo výkone súdneho preskúmavania. Napriek tomu by som predpokladal, že Súdny dvor namiesto toho, aby úmyselne ponechal vec nerozhodnutú, považoval za samozrejmé to, čo generálny advokát cítil za potrebné výslovne uviesť, konkrétne, že „rešpektovanie základných práv je... podmienkou zákonnosti aktov Spoločenstva“. [29]

28. V každom prípade, ak by sa aj mal prijať názor, že Súdny dvor sa vyhol problému svojej právomoci vo veci Bosphorus, zostáva skutočnosťou, že Rada, Komisia a Spojené kráľovstvo neoznačujú žiaden základ v Zmluve, z ktorého by mohlo logicky vyplývať, že opatrenia prijaté na vykonanie rezolúcií Bezpečnostnej rady majú nadústavné postavenie, a teda je im priznané oslobodenie od súdneho preskúmavania.

29. Spojené kráľovstvo uvádza, že také oslobodenie od preskúmavania možno odvodiť z článku 307 ES. Prvý odsek uvedeného článku stanovuje: „Ustanovenia tejto zmluvy neovplyvnia práva a povinnosti vyplývajúce z dohôd uzavretých pred 1. januárom 1958 alebo pre pristupujúce štáty pred dňom ich prístupu medzi jedným alebo viacerými členskými štátmi na jednej strane a jedným alebo viacerými tretími krajinami na strane druhej.“ Podľa názoru Spojeného kráľovstva by uvedené ustanovenie, vykladané v spojení s článkom 10 ES, ukladalo Spoločenstvu povinnosť neohroziť dodržiavanie rezolúcií Bezpečnostnej rady členským štátom. V dôsledku toho by sa mal Súdny dvor zdržať súdneho preskúmavania sporného nariadenia. Hneď na úvod uvediem, že nie som uvedeným tvrdením presvedčený, no napriek tomu stojí za to záležitosť trochu podrobnejšie preskúmať, najmä preto, lebo článok 307 ES mal významné miesto v odôvodnení Súdu prvého stupňa. [30]

30. Na prvý pohľad nemusí byť úplne jasné, ako by sa členským štátom zabránilo v plnení ich záväzkov na základe Charty Organizácie Spojených národov, ak by mal Súdny dvor sporné nariadenie zrušiť. Vskutku, pri neexistencii opatrenia Spoločenstva by členské štáty v zásade mohli prijať svoje vlastné vykonávacie opatrenia, keďže im je na základe Zmluvy umožnené prijímať právne akty, ktoré, hoci ovplyvňujú fungovanie spoločného trhu, môžu byť nevyhnutné na udržanie medzinárodného mieru a bezpeč-

29 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Bosphorus, už citované v poznámke pod čiarou 16, bod 53. Pozri tiež bod 34 stanoviska 2/94, už citovaného v poznámke pod čiarou č. 22.

30 — Body 185 až 191 a 196 napadnutého rozsudku.

nosti. [31] Napriek tomu právomoci, ktoré si členské štáty ponechali v oblasti bezpečnostnej politiky, musia byť vykonávané spôsobom zlučiteľným s právom Spoločenstva. [32] Vo svetle rozhodnutia Súdneho dvora vo veci ERT [33] možno predpokladať, že v rozsahu, v akom ich konanie patrí do rozsahu pôsobnosti práva Spoločenstva, členské štáty podliehajú tým istým pravidlám práva Spoločenstva na ochranu základných práv ako samotné inštitúcie Spoločenstva. Pri uvedenom predpoklade, ak by Súdny dvor zrušil sporné nariadenie z dôvodu, že porušilo pravidlá práva Spoločenstva na ochranu základných práv, potom by v dôsledku toho členské štáty vôbec nemohli prijať rovnaké právne akty bez toho, aby — v rozsahu, v akom uvedené právne akty patrili do rozsahu pôsobnosti práva Spoločenstva — konali v rozpore so základnými právami, ako sú chránené Súdnym dvorom. Tvrdenie založené na článku 307 ES má preto iba nepriamy vzťah k veci.

31. Kľúčovým problémom tvrdenia predneseného Spojeným kráľovstvom je však to, že článok 307 ES vysvetľuje ako zdroj možnej odchýlky od článku 6 ods. 1 EÚ, podľa ktorého „Únia je založená na zásadách slobody, demokracie, dodržiavania ľudských práv a základných slobôd a právneho štátu“. Nevidím pre takýto výklad článku 307 ES žiaden dôvod. Okrem toho by bol nezlučiteľný s článkom 49 EÚ, ktorý podmieňuje prijatie do Únie rešpektom k zásadám uvedeným v článku 6 ods. 1 EÚ. Ďalej by potenciálne umožňoval vnútroštátnym orgánom využiť Spoločenstvo na obídenie základných práv, ktoré sú zaručené v ich vnútroštátnych právnych poriadkoch, dokonca aj pokiaľ ide o akty vykonávajúce medzinárodné záväzky. [34] To by bolo celkom zjavne v rozpore s pevne ustálenou judikatúrou Súdneho dvora, podľa ktorej Spoločenstvo zaručuje úplný systém súdnej ochrany, v ktorom sú základné práva chránené v zhode s ústavnými tradíciami členských štátov. Ako Súdny dvor uviedol vo veci Zelení, „Európske spoločenstvá sú spoločenstvom založeným na zásade právneho štátu, keďže ani jeho členské štáty, ani jeho inštitúcie sa nemôžu vyhnúť preskúmavaniu otázky, či nimi prijaté právne akty sú v súlade so základnou ústavnou chartou,

31 — Články 297 ES a 60 ods. 2 ES. Pozri tiež rozsudky zo 17. októbra 1995, Werner, C-70/94, Zb. s. I-3189, a zo 17. októbra 1995, Leifer a i., C-83/94, Zb. s. I-3231, rovnako ako aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs 6. apríla 1995 vo veci Komisia/Grécko, C-120/94, Zb. s. I-1513.

32 — Rozsudok zo 14. januára 1997, Centro-Com, C-124/95, Zb. s. I-81, bod 25.

33 — Rozsudok z 18. júna 1991, C-260/89, Zb. s. I-2925. Pozri tiež rozsudok z 26. júna 1997, Familiapress, C-368/95, Zb. s. I-3689.

34 — V určitých právnych systémoch sa zdá byť veľmi nepravdepodobné, že by vnútroštátne právne akty na vykonanie rezolúcií Bezpečnostnej rady požívali oslobodenie od súdneho preskúmania (čo zhodou okolností preukazuje, že rozhodnutie tohto Súdneho dvora vylúčiť také právne akty, ako je sporné nariadenie zo súdneho preskúmania, by mohlo vytvoriť ťažkosti pre prijatie práva Spoločenstva v niektorých vnútroštátnych právnych systémoch). Pozri napríklad tieto zdroje. Nemecko: Bundesverfassungsgericht, uznesenie zo 14. októbra 2004 (Görgülü) 2 BvR 1481/04, zverejnené v NJW 2004, s. 3407 — 3412. Česká republika: Ústavní soud, 15. apríla 2003 (I. ÚS 752/02); Ústavní soud, 21. februára 2007 (I. ÚS 604/04). Taliansko: Corte Costituzionale, 19. marca 2001, č. 73. Maďarsko: 4/1997 (I. 22.) AB határozat. Poľsko: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), 27. apríla 2005, P 1/05, pkt 5.5, Seria A, 2005 Nr 4, poz. 42; a Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), 2. júla 2007, K 41/05, Seria A, 2007 Nr 7, poz. 72.

so Zmluvou“. [35] Priamočiarejšie Súdny dvor vo veci Schmidberger opätovne potvrdil, že „právne akty, ktoré sú nezlučiteľné s dodržiavaním ľudských práv… sú v Spoločenstve neprijateľné“. [36] V krátkosti, výklad článku 307 ES zo strany Spojeného kráľovstva by znamenal odklon od samotných zásad, na ktorých je Únia založená, zatiaľ čo nič v Zmluve nenaznačuje, že článok 307 ES by mal osobitné postavenie — alebo dokonca osobitné postavenie uvedeného rozsahu — v ústavnom rámci Spoločenstva.

32. Okrem toho záväzky na základe článku 307 ES a s tým spojená povinnosť lojálnej spolupráce pôsobia oboma smermi: uplatňujú sa tak na Spoločenstvo, ako aj na členské štáty. [37] Druhý odsek článku 307 ES uvádza, že „členský štát alebo dotknuté štáty podniknú vhodné opatrenia na odstránenie… nezlučiteľností“ medzi ich predošlými zmluvnými záväzkami a ich záväzkami na základe práva Spoločenstva. S týmto cieľom si členské štáty „môžu poskytnúť vzájomnú pomoc a zaujať spoločný postoj“. Uvedená povinnosť od členských štátov vyžaduje, aby vykonávali svoje právomoci a povinnosti v medzinárodných organizáciách, ako je napríklad Organizácia Spojených národov, spôsobom, ktorý je zlučiteľný s podmienkami stanovenými primárnymi ustanoveniami a všeobecnými zásadami práva Spoločenstva. [38] Ako členovia Organizácie Spojených národov musia členské štáty a najmä — v kontexte tejto veci — tie, ktoré patria do Bezpečnostnej rady, konať takým spôsobom, aby v rozsahu, v akom je to možné, zabránili prijatiu rozhodnutí orgánmi Organizácie Spojených národov, ktoré sa pravdepodobne dostanú do rozporu s kľúčovými zásadami právneho poriadku Spoločenstva. Samotné členské štáty preto nesú zodpovednosť za minimalizáciu rizika konfliktov medzi právnym poriadkom Spoločenstva a medzinárodným právom.

33. Ak článok 307 ES nemôže oslobodiť sporné nariadenie spod súdneho preskúmania, existujú azda akékoľvek iné pravidlá práva Spoločenstva, ktoré to môžu? Rada, Komisia a Spojené kráľovstvo tvrdia, že v zásade nie je úlohou Súdneho dvora spochybňovať právne akty Spoločenstva, ktoré vykonávajú rezolúcie, ktoré Bezpečnostná rada považovala za nevyhnutné na udržanie medzinárodného mieru

35 — Rozsudok vo veci Zelení, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 23.

36 — Rozsudok z 12. júna 2003, C-112/00, Zb. s. I-5659, bod 73.

37 — Pre nedávny príklad veci týkajúcej sa záväzkov členských štátov na základe článku 307 ES pozri rozsudok z 1. februára 2005, Komisia/Rakúsko, C-203/03, Zb. s. I-935, bod 59.

38 — Pozri podobne k požiadavke jednotnosti pri medzinárodnom zastupovaní Spoločenstva stanovisko 1/94 z 15. novembra 1994, Zb. s. I-5267, body 106 až 109, a rozsudok Komisia/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 23, body 40 až 51.

a bezpečnosti. V spojitosti s tým Komisia prináša pojem „politické otázky“ [39]. V krátkosti by sa dalo povedať, že Komisia, Rada a Spojené kráľovstvo tvrdia, že osobitný predmet, o ktorý ide v tejto veci, sa neprepožičiava súdnemu preskúmaniu. Tvrdia, že Európsky súd pre ľudské práva zaujíma podobné stanovisko.

34. Naznačovať, že táto vec sa týka „politickej otázky“, vo vzťahu ku ktorej by bol dokonca aj ten najskromnejší stupeň súdneho zásahu nevhodný, je podľa môjho názoru neudržateľné. Tvrdenie, že právny akt je nevyhnutný na udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti, nemôže pôsobiť tak, že umlčí všeobecné zásady práva Spoločenstva a oberie fyzické osoby o ich základné práva. To neodvracia pozornosť od dôležitosti záujmu na udržaní medzinárodného mieru a bezpečnosti; jednoducho to znamená, že zostáva povinnosťou súdov posudzovať zákonnosť právnych aktov, ktoré môžu byť v rozpore s inými záujmami, ktoré sú rovnako veľmi dôležité a ktorých ochrana je zverená súdom. Sudca Murphy vo svojom nesúhlasnom stanovisku vo veci Korematsu prejednávanej United States Supreme Court (Najvyšší súd Spojených štátov amerických) správne uviedol:

„Rovnako ako iné nároky, ktoré sú v rozpore s garantovanými ústavnými právami fyzickej osoby, [uvedený] nárok sa musí podrobiť súdnemu konaniu, v ktorom bude určené, či je primeraný, alebo nie, a v ktorom budú zosúladené jeho rozpory s inými záujmami. Otázkami súdneho poriadku sú otázky, aké sú prípustné obmedzenia [oprávnenia voľnej úvahy] a či boli v konkrétnej veci prekročené.“ [40]

35. Mimoriadne okolnosti nepochybne môžu odôvodniť obmedzenia slobody jednotlivca, ktoré by boli za normálnych podmienok neprijateľné. To by nás však nemalo primať k tomu, aby sme tvrdili, že „existujú prípady, v ktorých by mala byť sloboda načas zahalená závojom, ako sa zvykli zakrývať sochy bohov“. [41] Neznamená to ani, ako tvrdí Spojené kráľovstvo, že súdne preskúmanie v uvedených veciach by malo byť iba „čo najviac okrajové“. Naopak, keď existuje viera, že riziko pre verejnú bezpečnosť je mimoriadne vysoké, existuje osobitne silný tlak na prijatie opatrení, ktoré nerešpektujú práva

39 — Pojem „politická otázka“ použil predseda Najvyššieho súdu Spojených štátov amerických sudca Taney vo veci Luther/Borden, 48 U.S. 1 (1849), 46 — 47. Presný význam tohto pojmu v kontexte Spoločenstva nie je vôbec jasný. Komisia sa týmto tvrdením, ktoré uviedla na pojednávaní, ďalej nezaoberala, ale zdá sa, že naznačuje, že Súdny dvor by sa mal zdržať vykonávania súdneho preskúmania, keďže pre súdnu moc neexistujú žiadne kritériá, na základe ktorých by mohli byť v súčasnosti posudzované záležitosti hodnotené.

40 — Najvyšší súd Spojených štátov amerických, Korematsu/Spojené štáty, 323 U.S. 214, 233 — 234 (1944) (Murphy, J., nesúhlasné stanovisko) (značky označujúce citácie sú vynechané).

41 — Montesquieu: *De l'Esprit des lois*, kniha XII („Il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté, comme l'on cache les statues des dieux“).

jednotlivca, osobitne pokiaľ ide o fyzické osoby, ktoré majú malý alebo nemajú žiaden prístup k politickému rozhodovaniu. Preto by v uvedených prípadoch mali súdy plniť svoju povinnosť podporovať právny štát so zvýšenou ostražitosťou. Tie isté okolnosti, ktoré môžu odôvodniť mimoriadne obmedzenia základných práv, od súdov tiež vyžadujú, aby sa starostlivo uistili o tom, či uvedené obmedzenia idú nad rámec toho, čo je nevyhnutné. Ako budem analyzovať nižšie, Súdny dvor musí overiť, či je tvrdenie, že existuje mimoriadne vysoké bezpečnostné riziko, podložené, a musí zabezpečiť, aby prijaté právne akty našli vhodnú rovnováhu medzi povahou bezpečnostného rizika a rozsahom, v ktorom tieto právne akty zasahujú do základných práv fyzických osôb.

36. Podľa Rady, Komisie a Spojeného kráľovstva sa Európsky súd pre ľudské práva zrieka svojej preskúmavacej právomoci vtedy, keď je sporný právny akt nevyhnutný na účely vykonania rezolúcie Bezpečnostnej rady. Vážne však pochybujem o tom, že Európsky súd pre ľudské práva uvedeným spôsobom obmedzuje svoju vlastnú právomoc.[42] Okrem

42 — Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že „zmluvné štáty nemôžu, v mene boja proti… terorizmu, prijať akékoľvek právne akty, ktoré považujú za vhodné“ (Klass a i., rozsudok zo 6. septembra 1978, Séria A, č. 28, § 49). Okrem toho vo svojom rozsudku vo veci Bosphorus Airways ten istý súd rozsiahlo analyzoval svoje právomoci bez toho, aby sa čo i len zmienil o možnosti, že by nemusel byť schopný vykonať preskúmanie preto, lebo napadnuté právne akty vykonávali rezolúciu Bezpečnostnej rady [Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways)/Írsko [GC], č. 45036/98]. Z tohto dôvodu sa zdá, že rozsudok vo veci Bosphorus Airways posilňuje tvrdenie v prospech súdneho preskúmania. Podľa Rady, Komisie a Spojeného kráľovstva by však z rozhodnutia o prípustnosti vo veci Behrami stále vyplývalo, že právne akty, ktoré sú nevyhnutné na vykonanie rezolúcií Bezpečnostnej rady, automaticky patria mimo okruh pôsobnosti Dohovoru [Behrami a Behrami/Francúzsko a Saramati/Francúzsko, Nemecko a Nórsko (dec.) [GC], č. 71412/01 a 78166/01 ESĽP, 2. mája 2007]; pozri tiež rozhodnutia o prípustnosti z 5. júla 2007 vo veci Kasumaj/Grécko (dec.), č. 6974/05, a z 28. augusta 2007 vo veci Gajic/Nemecko (dec.), č. 31446/02. To sa však zdá byť príliš extenzívnym výkladom rozhodnutia uvedeného súdu. Vec Behrami sa týkala údajného porušenia základných práv bezpečnostnými silami rozmiestnenými v Kosove, ktoré pôsobili pod záštitou Organizácie Spojených národov. Štáty, ktoré boli v danej veci odporcami, vyslali do tejto bezpečnostnej sily svoje jednotky. Európsky súd pre ľudské práva však vyslovil osobnú neprísluš nosť hlavne preto, lebo konečná právomoc a kontrola nad bezpečnostnou misiou zostala na Bezpečnostnej rade, a preto napadnuté konania a opomenutia bolo možné pripísať Organizácii Spojených národov, a nie štátom, ktoré boli v danom konaní odporcami (pozri § 121 a 133 až 135 rozhodnutia). Vskutku, v tomto ohľade súd starostlivo odlíšil vec od veci Bosphorus Airways (pozri najmä § 151 rozhodnutia). Zdá sa teda, že stanovisko Európskeho súdu pre ľudské práva je také, že vtedy, keď sú v súlade s pravidlami medzinárodného práva verejného napadnuté konania pripísateľné Organizácii Spojených národov, súd nemá žiadnu osobnú právomoc, keďže Organizácia Spojených národov nie je zmluvnou stranou Dohovoru. Naopak, keď orgány zmluvného štátu podnikli procesné kroky na vykonanie rezolúcie Bezpečnostnej rady vo vnútroštátnom právnom poriadku, takto prijaté právne akty sú pripísateľné uvedenému štátu, a preto podliehajú súdnemu preskúmaniu na základe Dohovoru (pozri tiež § 27 až 29 rozhodnutia o prípustnosti zo 16. októbra 2007 vo veci Beric a i./Bosna a Hercegovina).

toho, ak by to tak aj bolo, nemyslím si, že by to malo následky pre túto vec.

37. Je určite správne povedať, že pri zabezpečovaní dodržiavania základných práv v rámci Spoločenstva čerpá Súdny dvor inšpiráciu z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. [43] Napriek tomu medzi oboma súdmi zostávajú dôležité rozdiely. Úlohou Európskeho súdu pre ľudské práva je zabezpečiť dodržiavanie záväzkov prevzatých zmluvnými štátmi na základe [Európskeho] dohovoru [o ochrane ľudských práv a základných slobôd]. Hoci účelom tohto dohovoru je ochrana a ďalší rozvoj ľudských práv a základných slobôd fyzických osôb, je koncipovaný tak, aby fungoval predovšetkým ako medzištátna dohoda, ktorá vytvára záväzky medzi zmluvnými štátmi na medzinárodnej úrovni. [44] To ilustruje medzivládny mechanizmus výkonu rozsudkov na základe Dohovoru. [45] Zmluva ES naopak založila autonómny právny poriadok, v rámci ktorého majú štáty rovnako ako aj fyzické osoby bezprostredné práva a povinnosti. Úlohou Súdneho dvora je pôsobiť ako ústavný súd vnútorného právneho poriadku, ktorý konštituuje Spoločenstvo. Európsky súd pre ľudské práva a Súdny dvor sú preto jedinečné, čo sa týka rozsahu ich osobnej pôsobnosti, ako aj vzťahu ich právneho systému k medzinárodnému právu verejnému. Takže Rada, Komisia a Spojené kráľovstvo sa pokúšajú vyznačiť paralelu presne tam, kde sa analógia medzi dvoma súdmi končí.

38. Rada na pojednávaní tvrdila, že vykonávaním svojej súdnej úlohy vo vzťahu k aktom inštitúcií Spoločenstva, ktoré majú svoj zdroj v rezolúciách Bezpečnostnej rady, by Súdny dvor prekročil rámec svojho riadneho pôsobenia a „hovoril by v mene medzinárodného spoločenstva“. Uvedené tvrdenie však jasne zachádza priďaleko. Samozrejme, že ak by Súdny dvor zistil, že sporné nariadenie nemôže byť v právnom poriadku Spoločenstva uplatnené, bude to pravdepodobne mať určité dôsledky na medzinárodnej scéne. Treba však poznamenať, že tieto dôsledky nemusia byť nevyhnutne negatívne. Sú bezprostredným dôsledkom skutočnosti, že tak, ako v súčasnosti systém spravujúci fungovanie Organizácie Spojených národov pôsobí, je jedinou možnosťou dostupnou fyzickým osobám, ktoré chcú mať prístup k nezávislému súdnemu orgánu na účely získania primeranej ochrany svojich základných práv, napadnutie vnútroštátnych vykonávacích právnych aktov na vnútroštátnom súde. [46] Možnosť, že právny akt bude úspešne

43 — Pozri napríklad rozsudok zo 14. októbra 2004, Omega, C-36/02, Zb. s. I-9609, bod 33.

44 — Pozri preambulu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, rovnako ako článok 19 EDĽP a článok 46 ods. 1 EDĽP.

45 — Pozri článok 46 ods. 2 EDĽP.

46 — Pozri bod 39 správy osobitného spravodajcu OSN zo 16. augusta 2006 o podpore a ochrane ľudských práv a základných slobôd pri boji proti terorizmu (A/61/267): „Vzhľadom na skutočnosť, že účinkom zaradenia [do zoznamu] je zmrazenie aktív, právo proti zaradeniu odporovať je nevyhnutnosťou. Na medzinárodnej úrovni tieto postupy v súčasnosti neexistujú. V niektorých prípadoch existujú na vnútroštátnej úrovni. Osobitný spravodajca je názoru, že ak nie je dostupné žiadne riadne alebo primerané medzinárodné preskúmanie, vnútroštátne preskúmavacie postupy — hoci aj pre medzinárodné zoznamy — sú nevyhnutné. Tie by mali byť dostupné v štátoch, ktoré sankcie uplatňujú.“

napadnutý, naozaj nemôže byť pre Bezpečnostnú radu úplne neočakávaná vzhľadom na skutočnosť, že o tejto možnosti výslovne uvažovala Skupina analytickej podpory a monitorovania sankcií. [47]

39. Okrem toho zostávajú právne účinky rozhodnutia tohto Súdneho dvora obmedzené na vnútorný právny poriadok Spoločenstva. V rozsahu, v akom by také rozhodnutie zabránilo Spoločenstvu a jeho členským štátom vo vykonaní rezolúcií Bezpečnostnej rady, právne následky v rámci medzinárodného právneho poriadku musia byť naďalej určované pravidlami medzinárodného práva verejného. Zatiaľ čo je pravda, že obmedzenia, ktoré všeobecné zásady práva Spoločenstva ukladajú konaniu inštitúcií, môžu byť pre Spoločenstvo a jeho členské štáty pri ich pôsobení na medzinárodnej scéne obťažujúce, uplatnenie týchto zásad Súdnym dvorom neovplyvňuje nepriaznivo uplatňovanie medzinárodných pravidiel o zodpovednosti štátu alebo pravidla vysloveného v článku 103 Charty OSN. Tvrdenie Rady, že preskúmaním sporného nariadenia by si Súdny dvor osvojil právomoc za okruh právneho poriadku Spoločenstva, je preto výsledkom nesprávneho pochopenia.

40. Dospievam preto k záveru, že Súd prvého stupňa sa dopustil neprávneho právneho posúdenia, keď vyslovil, že nemá žiadnu právomoc preskúmať sporné nariadenie vo svetle základných práv, ktoré sú súčasťou všeobecných zásad práva Spoločenstva. V dôsledku toho by mal Súdny dvor považovať druhý odvolací dôvod odvolateľa za dôvodný a mal by napadnutý rozsudok zrušiť.

IV — Údajné porušenia základných práv

41. Namiesto vrátenia veci späť Súdu prvého stupňa navrhujem, aby Súdny dvor využil možnosť vyhlásiť v tejto veci konečný rozsudok. [48] Z dôvodov účelnosti by bolo vhodné sústrediť sa v tomto ohľade na hlavný aspekt veci, konkrétne na otázku, či sporné nariadenie porušuje základné práva odvolateľa.

47 — Pozri najmä druhú správu Skupiny analytickej podpory a monitorovania sankcií (S/2005/83), v ktorej sa v bode 54 poznamenáva, že „spôsob, akým sú právnické osoby alebo fyzické osoby pridávané na zoznam teroristov vedený Radou, a neexistencia preskúmania alebo odvolania pre osoby zaradené do zoznamu nastoľujú vážne problémy právnej zodpovednosti a možno porušujú základné práva, normy a dohovory“, a v bode 58, že „úpravy procesu by mohli pomôcť obmedziť možnosť jedného alebo viacerých potenciálne negatívnych súdnych rozhodnutí“. V spojitosti s tým sa správa osobitne zmieňuje o Súdnom dvore. Pozri tiež prílohu I šiestej správy Skupiny analytickej podpory a monitorovania sankcií (S/2007/132) pre prehľad opravných prostriedkov aspektov programu sankcií.

48 — V súlade s článkom 61 Štatútu Súdneho dvora.

42. Odvolateľ uvádza niekoľko porušení svojich základných práv a z týchto dôvodov sa domáha zrušenia sporného nariadenia v častiach týkajúcich sa odvolateľa. Žalovaní — najmä Komisia a Spojené kráľovstvo — tvrdia, že v rozsahu, v akom môže sporné nariadenie zasahovať do základných práv odvolateľa, je to opodstatnené dôvodmi vzťahujúcimi sa na potlačenie medzinárodného terorizmu. V spojitosti s tým tiež tvrdia, že Súdny dvor by nemal uplatňovať obvyklé spôsoby kontroly, ale namiesto toho by mal — vo svetle záujmov medzinárodnej bezpečnosti, ktoré sú v hre — uplatňovať menej prísne kritériá ochrany základných práv.

43. So žalovanými nesúhlasím. Obhajujú taký typ súdneho preskúmania, ktorý je pocitovo veľmi podobný prístupu zaujatému Súdom prvého stupňa pri argumentácii týkajúcej sa *ius cogens*. V určitom zmysle je ich tvrdenie ďalším vyjadrením viery, že táto vec sa týka „politickej otázky“ a že Súdny dvor, na rozdiel od politických inštitúcií, nie je v situácii, aby sa takými otázkami primerane zaoberal. Dôvodom by bolo to, že predmetné záležitosti majú medzinárodný význam a akýkoľvek zásah Súdneho dvora by mohol narušiť celosvetovo koordinované úsilie v boji proti terorizmu. Tvrdenie tiež úzko súvisí s názorom, že súdy sú nedostatočne vybavené na to, aby určili, ktoré opatrenia sú vhodné na zabránenie medzinárodnému terorizmu. Naopak, predpokladá sa, že Bezpečnostná rada má na uskutočnenie takéhoto rozhodnutia skúsenosti. Z týchto dôvodov dospievajú žalovaní k záveru, že Súdny dvor by mal s hodnoteniami uskutočnenými Bezpečnostnou radou zaobchádzať s najväčšími možnými ohľadmi, a ak vôbec niečo urobí, Súdny dvor by mal uskutočniť minimálne preskúmanie, pokiaľ ide o akty Spoločenstva založené na uvedených hodnoteniach.

44. Je pravda, že súdy nesmú byť slepé vo vzťahu k inštitucionálnej situácii. Súdny dvor by preto mal dbať na medzinárodný kontext, v ktorom pôsobí, a mal by si byť vedomý svojich obmedzení. Mal by si byť vedomý dopadu, ktorý môžu mať jeho rozhodnutia mimo hraníc Spoločenstva. V čoraz viac navzájom závislom svete sa budú rôzne právne systémy musieť usilovať o prispôsobenie sa vzájomným nárokom na právomoc. V dôsledku toho nemôže Súdny dvor vždy presadzovať monopol na určovanie toho, ako by mali byť určité základné záujmy navzájom zosúladené. Tam, kde je to možné, musí uznávať právomoci inštitúcií, ako je napríklad Bezpečnostná rada, ktoré sú zriadené na základe odlišného právneho poriadku, ako je jeho vlastný, a ktoré sú niekedy lepšie vybavené na posúdenie váhy uvedených základných záujmov. Súdny dvor sa však nemôže, berúc ohľad na názory uvedených inštitúcií, obrátiť chrbtom k základným hodnotám, ktoré tvoria základ právneho poriadku Spoločenstva a ktoré má povinnosť chrániť. Rešpektovanie iných inštitúcií je zmysluplné iba vtedy, ak môže byť budované na zdieľanom porozumení týchto hodnôt a na vzájomnom odhodlaní chrániť ich. V dôsledku toho v situáciách, keď sú na miske váh základné hodnoty Spoločenstva,

od Súdneho dvora možno požadovať, aby opätovne preskúmal a možno aj zrušil právne akty prijaté inštitúciami Spoločenstva dokonca aj vtedy, keď uvedené právne akty odrážajú želania Bezpečnostnej rady.

„Práve vtedy, keď burácajú delá, najviac potrebujeme zákony… Každý boj štátu — proti terorizmu alebo akémukoľvek inému nepriateľovi — sa vedie v súlade s pravidlami a právom. Vždy existuje zákon, ktorý musí štát dodržiavať. Neexistujú žiadne ‚čierne diery'… Dôvod, ktorý je základom tohto prístupu, nie je iba pragmatickým dôsledkom politickej a normatívnej reality. Jeho korene ležia oveľa hlbšie. Je vyjadrením rozdielu medzi demokratickým štátom bojujúcim o svoj život a bojom teroristov, ktorí proti nemu povstávajú. Štát bojuje v mene práva a v mene dodržiavania práva. Teroristi bojujú proti právu a zároveň ho porušujú. Vojna proti terorizmu je tiež vojnou práva proti tým, ktorí proti nemu povstávajú.“ [49]

45. Skutočnosť, že cieľom predmetných právnych aktov je potláčanie medzinárodného terorizmu, by nemala brániť Súdnemu dvoru v plnení jeho povinnosti chrániť právny štát. Keď Súdny dvor takto koná, tak namiesto toho, aby zasahoval do sféry politiky, opätovne potvrdzuje obmedzenia, ktoré právo kladie určitým politickým rozhodnutiam. To nikdy nie je ľahká úloha a pre súd je naozaj veľkou výzvou uplatňovať múdrosť v záležitostiach vzťahujúcich sa na hrozbu terorizmu. To isté však platí pre politické inštitúcie. Osobitne v záležitostiach verejnej bezpečnosti bude politické rozhodovanie pravdepodobne príliš citlivé na bezprostredné obavy verejnosti, čo orgány vedie k tomu, že zmierňujú úzkosť mnohých na úkor práv niekoľkých. Presne vtedy sa súdy musia zapojiť do zabezpečenia toho, aby sa politické nevyhnutnosti dneška nestali právnou realitou zajtrajška. Ich zodpovednosťou je zaručiť, aby to, čo môže byť v danej chvíli politicky vhodné, spĺňalo aj zásady právneho štátu, bez ktorých nemôže z dlhodobého hľadiska žiadna demokratická spoločnosť skutočne prekvitať. Aharon Barak, bývalý predseda Najvyššieho súdu Štátu Izrael, povedal:

46. Niet preto dôvodu, aby sa Súdny dvor v tejto veci odchýlil od svojho obvyklého výkladu základných práv, ktorého sa dovolával odvolateľ. Jedinou novou otázkou je, či konkrétne potreby, ktoré vznikli pri predchádzaní medzinárodnému terorizmu, odôvodňujú obmedzenia základných práv odvolateľa, ktoré by inak neboli prijateľné. To neznamená odlišnú koncepciu uvedených základných práv a uplatniteľného spôsobu kontroly. Jednoducho to znamená, že váha, ktorú treba pripísať rôznym záujmom, ktoré musia byť vždy vyvážené pri uplatňovaní

49 — Najvyšší súd Izraela, HCJ 769/02 [2006], Verejný výbor proti mučeniu v Izraeli a i./Vláda Izraela a i., body 61 a 62 (značky označujúce citácie sú vynechané).

predmetných základných práv, môže byť odlišná v dôsledku konkrétnych potrieb vyplývajúcich z predchádzania medzinárodnému terorizmu. To však treba posúdiť obvyklým výkonom súdneho preskúmania týmto Súdnym dvorom. Súčasné okolnosti môžu vyústiť do odlišnej rovnováhy s hodnotami spojenými s ochranou základných práv, ale nimi priznaná úroveň ochrany sa nesmie zmeniť.

47. Problémom, ktorému odvolateľ čelí, je to, že všetky jeho finančné záujmy v Spoločenstve boli počas niekoľkých rokov zmrazené, bez časového obmedzenia a za podmienok, keď sa zdá, že nemá žiadne vhodné prostriedky, aby spochybnil tvrdenie, že je vinný z protiprávnej činnosti. Dovolával sa práva na ochranu vlastníckeho práva, práva byť vypočutý a práva na účinné súdne preskúmanie. V kontexte tejto veci sú tieto práva úzko prepojené. Je jasné, že časovo neobmedzené zmrazenie aktív jednotlivca predstavuje ďalekosiahly zásah do pokojného užívania majetku. Dôsledky pre dotknutú osobu sú potenciálne zničujúce dokonca aj vtedy, keď je postarané o jej základné potreby a výdavky. To, samozrejme, vysvetľuje, prečo má opatrenie taký silný donucujúci účinok a prečo by mohli byť „rozumné sankcie" tohto druhu považované za vhodné, alebo dokonca nevyhnutné prostriedky na predchádzanie teroristickým činom. Podčiarkujú však tiež potrebu procesných záruk, ktoré od orgánov vyžadujú, aby také právne akty zdôvodnili a aby preukázali ich primeranosť nie iba v abstraktnej rovine, ale za konkrétnych okolností danej veci. Komisia správne poukazuje na to, že predchádzanie medzinárodnému terorizmu môže odôvodniť obmedzenia práva vlastniť majetok. To však *ipso facto* nezbavuje orgány povinnosti preukázať, že uvedené obmedzenia sú vo vzťahu k dotknutej osobe odôvodnené. Procesné záruky sú nevyhnutné presne na to, aby zabezpečili, že je to vskutku tak. Pri neexistencii uvedených záruk porušuje zmrazenie aktív jednotlivca na neobmedzené časové obdobie právo vlastniť majetok.

48. Odvolateľ namieta, že čo sa týka sankcií prijatých proti nemu, žiadne také záruky neexistujú. Tvrdí, že mu nebola poskytnutá žiadna príležitosť byť vypočutý k uvádzaným skutočnostiam a okolnostiam ani k dôkazom použitým proti nemu. Tvrdí, že by bol v lepšej situácii, keby proti nemu boli vznesené obvinenia v trestnom konaní, keďže potom by aspoň požíval ochranu priznanú v rámci trestného konania. V tomto kontexte sa usiluje opierať sa o právo byť vypočutý správnymi orgánmi, rovnako ako aj o právo na účinné súdne preskúmanie nezávislým súdom.

49. Tak právo byť vypočutý, ako aj právo na účinné súdne preskúmanie predstavujú základné práva, ktoré tvoria súčasť všeobecných zásad práva Spoločenstva. Podľa ustálenej judikatúry „dodržiavanie práva byť

vypočutý je vo všetkých konaniach začatých proti osobe, ktoré môžu vyústiť do opatrenia negatívne ovplyvňujúceho uvedenú osobu, základnou zásadou práva Spoločenstva, ktorá musí byť zaručená dokonca aj vtedy, keď neexistujú žiadne pravidlá upravujúce predmetné konanie… Uvedená zásada vyžaduje, aby boli adresáti rozhodnutí, ktoré podstatne ovplyvňujú ich záujmy, v takej situácii, v ktorej môžu účinne oboznámiť o svojich názoroch“. [50] Čo sa týka práva na účinné súdne preskúmanie, Súdny dvor sa vyslovil: „Európske spoločenstvá sú… spoločenstvom založeným na zásadách právneho štátu, v ktorom jeho inštitúcie podliehajú súdnemu preskúmaniu zlučiteľnosti svojich aktov so Zmluvou a so všeobecnými právnymi zásadami, ktoré zahŕňajú základné práva. … Jednotlivci majú preto právo na účinnú súdnu ochranu práv, ktoré odvodzujú z právneho poriadku Spoločenstva, a právo na takú ochranu je jednou zo všeobecných právnych zásad vyplývajúcich z ústavných tradícií spoločných členským štátom.“ [51]

50. Žalovaní však tvrdia, že v rozsahu, v akom boli obmedzenia práva byť vypočutý a práva na účinné súdne preskúmanie uložené, sú tieto obmedzenia odôvodnené. Tvrdia, že akékoľvek úsilie zo strany Spoločenstva alebo jeho členských štátov upraviť správne alebo súdne konania pre napadnutie zákonnosti sankcií uložených sporným nariadením by bolo v rozpore s rezolúciami Bezpečnostnej rady, ktoré tvoria jeho základ, a preto by ohrozilo boj proti medzinárodnému terorizmu. V súlade s týmto názorom nepodali žiadne vyjadrenia, ktoré by tomuto Súdnemu dvoru umožnili vykonať preskúmanie, pokiaľ ide o konkrétnu situáciu odvolateľa.

51. Nebudem sa príliš dlho zaoberať údajným porušením práva byť vypočutý. Stačí uviesť, že hoci určité obmedzenia uvedeného práva môžu byť predvídané z dôvodov verejnej bezpečnosti, v tejto veci inštitúcie Spoločenstva neposkytli odvolateľovi žiadnu príležitosť, aby ich oboznámil o svojich názoroch na to, či sú sankcie proti nemu odôvodnené a či by mali byť naďalej účinné. Existencia procesu odstránenia zo zoznamu na úrovni Organizácie Spojených národov neposkytuje v uvedenom ohľade žiadnu útechu. Uvedený postup umožňuje žiadateľom predložiť žiadosť o odstránenie zo zoznamu výboru pre sankcie alebo

50 — Rozsudok z 24. októbra 1996, Komisia/Lisrestal a i., C-32/95 P, Zb. s. I-5373, bod 21. Pozri tiež článok 41 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie.

51 — Rozsudok z 25. júla 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Rada, C-50/00 P, Zb. s. I-6677, body 38 a 39. Pozri tiež článok 47 Charty základných práv Európskej únie a články 6 a 13 EDĽP.

ich vláde. [52] Spracovanie uvedenej žiadosti je však čisto vecou medzivládnej porady. Výbor pre sankcie nemá vôbec žiadnu povinnosť skutočne zohľadniť názory žiadateľa. Okrem toho postup na odstránenie zo zoznamu neposkytuje ani minimálny prístup k informáciám, na ktorých bolo založené rozhodnutie zaradiť žiadateľa do zoznamu. V skutočnosti je prístup k takým informáciám odopretý bez ohľadu na akúkoľvek opodstatnenú požiadavku, čo sa týka potreby chrániť ich dôvernosť. Jedným z kľúčových dôvodov, pre ktorý musí byť právo byť vypočutý rešpektované, je umožniť dotknutým účastníkom účinne brániť svoje práva, najmä v konaniach, ktoré by mohli byť začaté po tom, čo bola ukončená kontrola podľa administratívnych postupov. V uvedenom zmysle má rešpektovanie práva byť vypočutý priamy význam na zabezpečenie práva na účinné súdne preskúmanie. Procesné záruky na úrovni správneho konania nikdy nemôžu odstrániť potrebu následného súdneho preskúmania. Neexistencia takých záruk v správnom konaní má však značne nepriaznivé vplyvy na právo odvolateľa na účinnú súdnu ochranu.

52. Právu na účinnú súdnu ochranu patrí významné miesto vo sfére základných práv. Zatiaľ čo by mohli byť povolené určité obmedzenia uvedeného práva vtedy, ak existujú iné naliehavé záujmy, v demokratickej spoločnosti je neprípustné ohroziť samotnú podstatu uvedeného práva. Ako Európsky súd pre ľudské práva vyslovil v rozsudku vo veci Klass a i., „zo zásady právneho štátu okrem iného vyplýva, že zásah výkonných orgánov do práv jednotlivca by mal podliehať účinnému preskúmaniu, ktoré by za obvyklých okolností mala zabezpečovať súdna moc, prinajmenšom ako posledná inštancia, pričom súdne preskúmanie poskytuje najlepšie záruky nezávislosti, nestrannosti a riadneho postupu“. [53]

53. Odvolateľ bol niekoľko rokov uvedený v prílohe I sporného nariadenia a inštitúcie Spoločenstva mu stále odmietajú poskytnúť príležitosť namietať proti dôvodom na jeho pokračujúce zaradenie do zoznamu. Inštitúcie Spoločenstva proti nemu v skutočnosti namierili mimoriadne závažné obvinenia a na uvedenom základe ho podrobili prísnym sankciám. Predsa však úplne odmietajú predstavu nezávislého súdneho orgánu posudzujúceho oprávnenosť týchto obvinení a primeranosť týchto sankcií. V dôsledku tohto odmietania existuje reálna možnosť, že sankcie prijaté proti odvolateľovi v rámci Spoločenstva môžu byť neprimerané, alebo dokonca nesprávne smerované, a napriek tomu by mohli zostať účinné na dobu

52 — Proces odstraňovania zo zoznamu zaznamenal od pôvodného prijatia opatrení proti odvolateľovi niekoľko zmien. Podľa pôvodného režimu mohla dotknutá osoba predložiť žiadosti o odstránenie zo zoznamu iba štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, alebo štátu, v ktorom má bydlisko. Podľa postupu platného v súčasnosti žiadatelia, ktorí sa usilujú predložiť žiadosť o odstránenie zo zoznamu, tak môžu urobiť buď prostredníctvom „prijímacieho strediska“ Organizácie Spojených národov, alebo prostredníctvom štátu ich bydliska, alebo štátu, ktorého sú štátnymi príslušníkmi. Medzivládna povaha procesu odstránenia zo zoznamu sa však v zásade nezmenila. Pozri rezolúciu Bezpečnostnej rady 1730 (2006) z 19. decembra 2006 a smernice výboru pre sankcie pre výkon jeho práce, dostupné na http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml.

53 — ESĽP, Klass a i./Nemecko, už citovaný v poznámke pod čiarou 42, § 55.

neurčitú. Súdny dvor nemôže nijako vedieť, či je to v skutočnosti tak, ale samotná existencia uvedenej možnosti je nebezpečenstvom v spoločnosti, ktorá dodržiava zásadu právneho štátu.

54. Ak by existoval skutočný a účinný mechanizmus súdneho preskúmavania nezávislým súdom na úrovni Organizácie Spojených národov, potom by to mohlo zbaviť Spoločenstvo povinnosti upraviť súdne preskúmanie vykonávacích právnych aktov, ktoré sa uplatňujú v rámci právneho poriadku Spoločenstva. V súčasnosti však žiaden taký mechanizmus neexistuje. Ako sama Komisia a Rada zdôraznili vo svojich vyjadreniach, rozhodnutie o odstránení osoby zo zoznamu sankcií Organizácie Spojených národov zostáva plne v rámci oprávnenia voľnej úvahy výboru pre sankcie — diplomatického orgánu. Za uvedených okolností treba povedať, že právo na súdne preskúmanie nezávislým súdnym orgánom nebolo zabezpečené na úrovni Organizácie Spojených národov. V dôsledku toho sa inštitúcie Spoločenstva nemôžu zaobísť bez riadneho postupu súdneho preskúmania pri vykonávaní predmetných rezolúcií Bezpečnostnej rady v rámci právneho poriadku Spoločenstva.

55. Z toho vyplýva, že tvrdenie odvolateľa, podľa ktorého sporné nariadenie porušuje právo byť vypočutý, právo na súdne preskúmanie a právo vlastniť majetok je dôvodné. Súdny dvor by mal v časti týkajúcej sa odvolateľa sporné nariadenie zrušiť.

V — Návrh

56. Navrhujem, aby Súdny dvor:

1. zrušil rozsudok Súdu prvého stupňa z 21. septembra 2005 vo veci T-315/01, Kadi/Rada a Komisia;

2. zrušil v časti, v ktorej sa týka odvolateľa, nariadenie Rady (ES) č. 881/2002 z 27. mája 2002, ktoré ukladá niektoré špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, so sieťou Al-Káida a s Talibanom a ruší nariadenie Rady (ES) č. 467/2001, ktoré zakazuje vývoz určitého tovaru a služieb do Afganistanu, posilňuje zákaz letov a rozširuje zmrazenie finančných prostriedkov a ďalších finančných zdrojov vo vzťahu k Talibanu v Afganistane.