Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 29. září 2016 [1]

Věc C-158/14

A,
B,
C
a
D
proti
Minister van Buitenlandse Zaken

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Státní rada, Nizozemsko)]

„Článek 267 SFEU — Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU — Přípustnost žaloby na neplatnost a přezkum platnosti unijního aktu v rámci řízení o předběžných otázkách — Prováděcí nařízení (EU) č. 610/2010 — Společný postoj 2001/931/SZBP — Nařízení Rady (ES) č. 2580/2001 — Rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV — Definice teroristických činů — Zda činy nevládních ozbrojených sil spáchané během vnitrostátního ozbrojeného konfliktu představují teroristické činy — Úmluvy upravující boj proti terorismu — Mezinárodní humanitární právo“

Bylo zjištěno, že A, B, C a D shromažďovali a převáděli finanční prostředky ve prospěch skupiny „Tygři osvobození tamilského

1. Ílamu“ (dále jen „LTTE“), která vedla občanskou válku proti srílanské vládě s cílem vytvořit nezávislý stát tamilského lidu na severu a východě Srí Lanky a která byla před přibližně 10 lety Unií kvalifikována jako „teroristická“.

2. Nizozemské orgány na základě nizozemských právních předpisů provádějících rezoluci Rady bezpečnosti Organizace spojených národů (dále jen „RB OSN“) označily A, B, C a D za osoby, na něž se vztahují omezující opatření k boji proti terorismu. V důsledku toho jsou zmrazeny jejich finanční prostředky, je zakázáno jim nebo v jejich prospěch poskytovat finanční služby a nesmí jim být zpřístupněny žádné finanční prostředky. Přijetím těchto opatření nizozemské orgány klasifikovaly LTTE jako teroristickou organizaci. Toto rozhodnutí zohledňovalo prováděcí nařízení Rady Evropské unie, kterým byla LTTE ponechána na seznamu subjektů zapojených do teroristických činů, na něž se vztahují omezující opatření. A, B, C a D napadli toto nařízení před nizozemskými soudy a tvrdili, že je neplatné, neboť činy LTTE nepředstavovaly teroristické činy. Podle jejich názoru byla LTTE nevládní ozbrojenou skupinou účastnící se vnitrostátního ozbrojeného konfliktu na Srí Lance, a na tyto akce se tudíž výlučně vztahovalo mezinárodní humanitární právo, nikoli unijní a mezinárodní pravidla upravující boj proti terorismu. Unie tudíž chybně považovala útoky a únosy, kterých se LTTE dopustila v letech 2005 až 2009, za „teroristické činy“ odůvodňující vložení LTTE na unijní seznam subjektů, které jsou zapojeny do teroristických činů.

1 — Původní jazyk: angličtina.

3. Podstatou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Raad van State (Státní rada) je otázka týkající se definice „teroristických činů“ použité při přijímání prováděcího nařízení Rady a otázka, zda případnými nejednotnostmi/rozpory v této definici v unijním právu a v mezinárodním právu (zejména v části mezinárodního práva upravující boj proti terorismu a mezinárodní humanitární právo) může být dotčena platnost daného prováděcího nařízení. Dále se táže, zda se A, B, C a D mohou dovolávat neplatnosti tohoto prováděcího nařízení v původním řízení nyní, když v souvislosti se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost byl rozšířen přístup jednotlivce k unijním soudům.

Mezinárodní právo

Mezinárodní humanitární právo

4. Mezinárodní humanitární právo upravuje provádění nepřátelských akcí během mezinárodních a vnitrostátních ozbrojených konfliktů. Jeho cílem je mimo jiné poskytnout v oblasti konfliktu ochranu civilnímu obyvatelstvu omezením dopadů války na osoby a majetek [2].

5. Podstatnou část mezinárodního humanitárního práva tvoří čtyři Ženevské úmluvy [3] a jejich tři Dodatkové protokoly [4]. Jednou ze základních zásad zakotvených v těchto úmluvách a dodatkových protokolech je rozlišování mezi civilním obyvatelstvem a válčícími bojovníky a civilními objekty a vojenskými cíli. Stanoví základní práva válečných zajatců (civilistů a příslušníků vojenských sil); ochranu raněných a nemocných, ochranu poskytovanou civilnímu obyvatelstvu a jemu přiznaná práva (nebojujícím osobám) ve válečné oblasti či v její blízkosti. Unie není smluvní stranou ani jedné z těchto úmluv či jejich dodatkových protokolů. Nicméně, všechny členské státy jejich smluvními stranami jsou.

6. Společný článek 2 každé z Ženevských úmluv („Provádění úmluv(y)“) stanoví zejména:

„Nehledíc na ustanovení, která mají nabýti účinnosti již v míru, bude se tato úmluva vztahovati na všechny případy vyhlášené války nebo jakéhokoli jiného ozbrojeného konfliktu vzniklého mezi dvěma nebo více Vysokými smluvními stranami, i když válečný stav není uznáván jednou z nich.

Úmluva bude se rovněž vztahovati na všechny případy částečné nebo úplné okupace celého území některé Vysoké smluvní strany, i když se tato okupace nesetká s řádným vojenským odporem.

[…]“

2 — Rozsudek ze dne 30. ledna 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, bod 23.

3 — Ženevská úmluva o zlepšení osudu raněných a nemocných v armádách v poli ze dne 12. srpna 1949, United Nations Treaties Series (dále jen „U. N. T. S.“), Vol. 75, s. 31 (dále jen „první Ženevská úmluva), Ženevská úmluva o zlepšení osudu raněných, nemocných a trosečníků ozbrojených sil na moři ze dne 12. srpna 1949, U. N. T. S., Vol. 75, s. 85 (dále jen „druhá Ženevská úmluva“), Ženevská úmluva o zacházení s válečnými zajatci ze dne 12. srpna 1949, U. N. T. S., Vol. 75, s. 135 (dále jen „třetí Ženevská úmluva“) a Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války ze dne 12. srpna 1949, U. N. T. S., Vol. 75, s. 287 (dále jen „čtvrtá Ženevská úmluva“).

4 — Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám ze dne 12. srpna 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů (Protokol I) ze dne 8. června 1977, U. N. T. S., Vol. 1125, s. 3 (dále jen „Protokol I“), Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám ze dne 12. srpna 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter (Protokol II) ze dne 8. června 1977, U. N. T. S., Vol. 1125, s. 609 (dále jen „Protokol II“), Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám ze dne 12. srpna 1949 o přijetí dalšího rozeznávacího znaku (Protokol III) ze dne 8. prosince 2005, U. N. T. S., Vol. 2404, s. 261.

7. Nicméně společný článek 3 každé z Ženevských úmluv („Konflikty povahy jiné než mezinárodní“), který kodifikuje pravidlo mezinárodního obyčejového práva [5], stanoví:

„V případě ozbrojeného konfliktu, který nemá mezinárodní ráz a který vznikne na území některé z Vysokých smluvních stran, bude každá ze stran v konfliktu zavázána řídit se přinejmenším těmito ustanoveními:

1) S osobami, které se přímo neúčastní nepřátelství, včetně příslušníků ozbrojených sil, kteří složili zbraně, a osob, které byly vyřazeny z boje nemocí, zraněním, zadržením nebo jakoukoli jinou příčinou, bude se za všech okolností zacházet lidsky, bez jakéhokoli nepříznivého rozlišování založeného na rase, barvě, náboženství či víře, pohlaví, rodu či majetku nebo na jakémkoli jiném obdobném znaku. Proto jsou a zůstávají zakázány v každé době a na každém místě, pokud jde o osoby nahoře zmíněné:

   a) útoky na život a zdraví, zejména vražda ve všech formách, zmrzačení, kruté nakládání, trýznění a mučení,

   b) braní rukojmí;

[…]“

8. Článek 1 Protokolu I („Všeobecné zásady a rozsah aplikace“), který upravuje ochranu obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů a kodifikuje mezinárodní obyčejové právo [6], zejména stanoví:

„[…]

3. Tento Protokol, který doplňuje Ženevské úmluvy […], bude aplikován na situace zmíněné ve [společném článku 2].

4. Situacemi uvedenými v předcházejícím odstavci se rozumějí ozbrojené konflikty, ve kterých národy bojují proti koloniální nadvládě a cizí okupaci a proti rasistickým režimům, aby uplatnily své právo na sebeurčení, jak je zakotveno v Chartě Organizace spojených národů a v Deklaraci zásad mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy v souladu s Chartou Organizace spojených národů.“

9. Článek 51 odst. 2 Protokolu I stanoví, že „násilné činy nebo hrozby násilnými činy, jejichž základním cílem je terorizování civilního obyvatelstva, jsou zakázány“.

10. Protokol II upravuje ochranu obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter. MSD se ještě nevyjádřil k tomu, zda tento protokol kodifikuje mezinárodní obyčejové právo.

5 — Například viz Mezinárodní soudní dvůr (dále jen „MSD“), Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), výrok, rozsudek, Sbírka MSD 1986, s. 14, body 218 a 219; Mezinárodní výbor Červeného kříže (ICRC), Updated Commentary on the First Geneva Convention (2016), dostupný na https://www.icrc.org (dále jen „2016 ICRC Commentary“), společný článek 3, bod 155; a MSD, Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons, posudek, Sbírka MSD 1996, s. 226 (dále jen „MSD, Nuclear Weapon“), body 78 a 79.

6 — MSD konstatoval, že ustanovení Protokolu I se při jeho přijetí omezila na vyjádření již existujícího zvykového práva: rozsudek Mezinárodního soudního dvora Nuclear Weapons, bod 84.

11. Článek 1 Protokolu II („Materiální rozsah aplikace“) stanoví:

„1. Tento Protokol, který rozvíjí a doplňuje [společný článek 3] a nemění existující podmínky jeho aplikace, se bude vztahovat na všechny ozbrojené konflikty, které nejsou obsaženy v článku 1 [Protokolu I] a k nimž dochází na území Vysoké smluvní strany mezi jejími ozbrojenými silami a disidentskými ozbrojenými silami nebo jinými organizovanými ozbrojenými skupinami vykonávajícími pod odpovědným velením takovou kontrolu nad částí jejího území, která jim umožňuje vést trvalé a koordinované vojenské operace a aplikovat tento Protokol.

2. Tento Protokol nebude aplikován v případě vnitřních nepokojů a napětí, jako jsou vzpoury, izolované a sporadické násilné činy a ostatní činy podobné povahy, které se nepovažují za ozbrojené konflikty.“

12. Článek 4 Protokolu II („Základní záruky“) zejména stanoví, že je zakázáno „v každé době a na každém místě“ brát jako rukojmí osoby, které se přímo neúčastní nebo které se přestaly účastnit nepřátelských akcí a teroristických činů [7].

13. Článek 6 („Trestní stíhání“) stanoví minimální záruky použitelné na stíhání a trestání trestných činů souvisejících s vnitrostátním ozbrojeným konfliktem. Vládnoucím orgánům ukládá, aby se po skončení nepřátelských akcí snažily udělit amnestii v nejširší možné míře osobám, které se zúčastnily ozbrojeného konfliktu, nebo těm, které byly zbaveny svobody z důvodů souvisejících s ozbrojeným konfliktem, bez ohledu na to, zda byly internovány nebo zadrženy [8].

14. Druhá věta čl. 13 odst. 2 Protokolu II stanoví, že jsou zakázány „násilné činy nebo hrozby násilím, jejichž hlavním cílem je terorizování civilního obyvatelstva“. Některé mezinárodní trestní tribunály konstatovaly, že se jedná o pravidlo mezinárodního obyčejového práva, jehož porušení zakládá osobní trestní odpovědnost [9].

Mezinárodní právo upravující boj proti terorismu a braní rukojmí

Rezoluce 1373 (2001)

15. Rada bezpečnosti OSN přijala dne 28. září 2001 rezoluci 1373 [dále jen „rezoluce 1373 (2001)“] jako reakci na útoky, ke kterým došlo ve Spojených státech dne 11. září 2001 [10]. Její bod 1 stanoví, že členské státy:

„a) brání a potírají financování teroristických činů;

b) považují za trestné cílevědomé poskytování nebo shromažďování finančních prostředků jakýmikoli prostředky, přímo nebo nepřímo, svými státními příslušníky nebo na svém území s úmyslem použít tyto finanční prostředky k provedení teroristických činů nebo s vědomím, že tyto finanční prostředky mají být takto použity;

[…]

7 — Článek 4 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 2 písm. c) a d) Protokolu II.

8 — Článek 6 odst. 5 Protokolu II.

9 — Viz odvolací senát Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii, Prosecutor v. Stanislav Galić, rozsudek, IT-98/29-A (dne 30. listopadu 2006), body 86, 90 a 98 (totéž bylo konstatováno ohledně čl. 51 odst. 2 Protokolu I); Zvláštní soud pro Sierra Leone, Soudní komora II, Prokurátor v. Brima a kol., rozsudek, SCSL-04-16-T (dne 20. června 2007), body 662 až 666. Viz také 2016 ICRC Commentary, společný článek 3, bod 525.

10 — S/RES/1373 (2001).

d) zakáží svým státním příslušníkům nebo jakékoli osobě nebo jakémukoli subjektu nacházejícím se na jejich území přímé či nepřímé zpřístupnění finančních prostředků, finančního majetku nebo hospodářských zdrojů nebo finančních nebo jiných souvisejících služeb osobám, které páchají teroristické činy nebo se je pokusí spáchat, napomáhají jejich spáchání, nebo se takových činů účastní, subjektům přímo nebo nepřímo vlastněným nebo kontrolovaným takovými osobami a osobám a subjektům jednajících jménem nebo podle pokynů takových osob […]“

16. V bodě 3 písm. d) jsou všechny státy vyzvány, aby „se co nejdříve staly smluvními stranami příslušných mezinárodních úmluv a protokolů týkajících se terorismu, včetně Mezinárodní úmluvy o potlačování financování terorismu ze dne 9. prosince 1999“ [11].

Vícestranné a regionální úmluvy upravující boj proti terorismu

17. Státy se (doposud) neshodli na obecné, obecně platné definici teroristického činu [12].

18. Dne 15. prosince 1997 byla v New Yorku podepsána Mezinárodní úmluva o potlačování teroristických bombových útoků (dále jen „Úmluva o teroristických bombových útocích“) [13]. Unie sama sice není její smluvní stranou, ovšem všechny členské státy jsou. Poslední bod odůvodnění Úmluvy o teroristických bombových útocích uvádí, že činnost vojenských sil států se řídí pravidly mezinárodního práva mimo rámec této úmluvy, a to, že na určitá jednání se tato úmluva „nevztahuje, nepřipouští ani nečiní zákonnými činy, jinak považované za nezákonné, ani nebrání stíhání podle jiných právních systémů […]“.

19. Článek 19 odst. 2 stanoví, že Úmluvou o teroristických bombových útocích se neřídí „činnosti ozbrojených sil během ozbrojeného konfliktu, jak jsou tyto pojmy chápány v mezinárodním humanitárním právu, které jsou upraveny tímto právem, […] stejně jako činnosti vykonávané vojenskými silami státu při výkonu jejich úředních povinností v rozsahu, v jakém jsou řízeny jinými pravidly mezinárodního práva“.

20. Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu (dále jen „Úmluva o financování terorismu“) byla podepsána v New Yorku dne 9. prosince 1999 [14]. Unie sama sice není její smluvní stranou, ovšem všechny členské státy jsou. Článek 2 odst. 1 Úmluvy o financování terorismu stanoví:

„Jakákoliv osoba spáchá trestný čin ve smyslu této Úmluvy, jestliže tato osoba jakýmikoliv prostředky, přímo nebo nepřímo, protiprávně a úmyslně, poskytne či shromažďuje finanční prostředky se záměrem, aby byly použity, nebo s vědomím, že mají být použity, ať už plně nebo zčásti, za účelem uskutečnění:

a) činu, které představuje trestný čin spadající do rozsahu jedné ze smluv uvedených v příloze, a je v ní také definován [15];

11 — Viz níže bod 20.

12 — Ve výboru zřízeném ad hoc rezolucí Valného shromáždění 51/210 ze dne 17. prosince 1996 byly uskutečněny pokusy sjednat návrh Všeobecné úmluvy o mezinárodním terorismu. Jednání však postupují pomalu, částečně kvůli potížím při hledání shody na definici terorismu a kvůli otázce, zda by tato definice měla zahrnovat činnost ozbrojených sil během ozbrojeného konfliktu, jež se řídí mezinárodním humanitárním právem, a činnost národně osvobozeneckých hnutí. Viz zejména Šestý výbor Valného shromáždění OSN, Shrnutí zápisu z jeho 17. zasedání, A/C.6/70/SR.1, 2, 3, 4, 5, 27 a 29.

13 — U. N. T. S., Vol. 2149, s. 256.

14 — U. N. T. S., Vol. 2178, s. 197.

15 — V této příloze jsou uvedeny, mimo jiné, Mezinárodní úmluva proti braní rukojmí (viz bod 25 níže) (bod 4) a Mezinárodní úmluva o potlačování teroristických bombových útoků (bod 9).

b) jakéhokoliv jiného činu, jehož provedením je zamýšleno způsobit smrt nebo vážné tělesné zranění civilní osobě nebo jakékoliv jiné osobě nehrající aktivní úlohu v nepřátelských akcích za situace ozbrojeného konfliktu, je-li účelem takového činu, ať už v důsledku jeho povahy nebo kontextu, zastrašit obyvatelstvo nebo přinutit vládu nebo mezinárodní organizaci, aby uskutečnila nebo se zdržela uskutečnění jakéhokoliv činu."

21. Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o financování terorismu každý stát, který je smluvní stranou, přijme v souladu se svými vnitrostátními právními principy příslušná opatření pro identifikaci, odhalování a zmrazení nebo zabavení jakýchkoliv finančních prostředků, použitých nebo vyčleněných za účelem spáchání trestných činů uvedených v článku 2, a rovněž výnosů pocházejících z takových trestných činů, pro účely možné konfiskace.

22. Článek 21 stanoví, že „nic z toho, co je obsaženo v [této] Úmluvě, se nebude dotýkat jiných práv, závazků a povinností států a jednotlivců podle mezinárodního práva, zejména cíle Charty Organizace spojených národů, mezinárodního humanitárního práva a jiných příslušných úmluv".

23. Mezinárodní úmluva o potlačování činů jaderného terorismu (dále jen „Úmluva o jaderném terorismu") byla přijata v New Yorku dne 13. dubna 2005 [16]. Unie sama sice není její smluvní stranou, ovšem většina jejích členských států je [17]. Článek 4 odst. 2 Úmluvy o jaderném terorismu stanoví, že touto Úmluvou se neřídí činnost ozbrojených sil během ozbrojeného konfliktu v tom smyslu, v jakém tyto pojmy chápe mezinárodní humanitární právo, která se řídí tímto právem, a touto Úmluvou se neřídí činnost prováděná vojenskými silami státu při výkonu jejich služebních povinností, pokud se řídí jinými pravidly mezinárodního práva.

24. Regionální úmluvy zahrnují poslední Úmluvu Rady Evropy (dále jen „RE") o předcházení terorismu [18]. Evropská unie tuto úmluvu podepsala, avšak dosud neratifikovala. Většina členských států tuto úmluvu podepsala či ratifikovala [19]. Článek 26 odst. 5 Úmluvy Rady Evropy o prevenci terorismu stanoví:

„Touto Úmluvou nejsou upraveny činnosti ozbrojených sil během ozbrojeného konfliktu, jak jsou tyto pojmy chápány v mezinárodním humanitárním právu, které jsou upraveny tímto právem, stejně jako činnosti vykonávané vojenskými silami státu, který je stranou této Úmluvy, při výkonu jejich úředních povinností v rozsahu, v jakém jsou řízeny jinými pravidly mezinárodního práva."

Mezinárodní úmluva proti braní rukojmí

25. Mezinárodní úmluvu proti braní rukojmí (dále jen „Úmluva o rukojmí") přijalo Valné shromáždění OSN dne 17. prosince 1979 [20]. Článek 12 Úmluvy o rukojmí stanoví, že „v rozsahu, ve kterém jsou [Ženevské úmluvy a Dodatkové protokoly k těmto úmluvám] použitelné na určitý případ braní rukojmí a v rozsahu, v němž státy, které jsou stranou Úmluvy [o rukojmí], jsou vázány podle těchto úmluv stíhat nebo předat pachatele braní rukojmí, se Úmluva [o rukojmí] nepoužije na čin braní rukojmí spáchaný za ozbrojených konfliktů, jak jsou definovány v [Ženevských úmluvách a Dodatkových protokolech k nim] […]".

16 — U. N. T. S., Vol. 2445, s. 89.

17 — Rakousko, Belgie, Chorvatsko, Kypr, Česká republika, Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko a Velká Británie.

18 — CETS č. 196.

19 — Následujících 22 členských států je smluvními stranami této Úmluvy: Rakousko, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Německo, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko a Švédsko.

20 — United Nations Treaties Series, Vol. 1316, s. 205.

Unijní právo

Smlouva o fungování Evropské unie

26. Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU stanoví, že „[k]aždá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností [proti nařizovacím aktům], které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření“. První pododstavec uvádí typy aktů, jež mohou být přezkoumávány Soudním dvorem. Mezi ně patří akty Rady. Druhý pododstavec stanoví důvody přezkumu, které zakládají pravomoc Soudního dvora. Podle šestého pododstavce musí být žaloby podány „[…] ve lhůtě dvou měsíců, a to podle okolností ode dne vyhlášení příslušného aktu, ode dne jeho oznámení navrhovateli nebo ode dne, kdy se o něm navrhovatel dozvěděl“.

Listina základních práv Evropské unie

27. Článek 47 první pododstavec Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“ [21]) stanoví, že „každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem“.

28. Článek 48 odst. 1 stanoví, že „každý obviněný se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem“. Podle čl. 48 odst. 2 je „každému obviněnému zaručeno respektování práv na obhajobu“.

Společný postoj 2001/931/SZBP

29. Druhý bod odůvodnění společného postoje 2001/931/SZBP [22] odkazuje na rezoluci 1373 (2001), která stanoví rozsáhlé strategie pro boj proti terorismu, a zejména pro boj proti financování terorismu. Pátý bod odůvodnění uvádí, že Evropská unie by měla přijmout další opatření k provedení rezoluce 1373 (2001).

30. Článek 1 odst. 1 stanoví, že „tento společný postoj se v souladu s následujícími články vztahuje na osoby, skupiny a subjekty, které jsou zapojeny do teroristických činů a jejichž seznam je uveden v příloze“.

31. Podle definice v čl. 1 odst. 2 se „osobami, skupinami a subjekty zapojenými do teroristických činů“ rozumějí

— osoby, které páchají teroristické činy nebo se je pokusí spáchat nebo se účastní takových činů nebo napomáhají jejich spáchání,

— osoby a subjekty přímo nebo nepřímo vlastněné nebo kontrolované takovými osobami a osoby, skupiny a subjekty jednající jménem takových osob, skupin a subjektů nebo podle jejich pokynů, včetně prostředků odvozených nebo vytvořených z majetku přímo nebo nepřímo vlastněného nebo kontrolovaného takovými osobami, skupinami a subjekty a osobami, skupinami a subjekty s nimi spojenými“.

21 — Úř. věst. 2012, C 326, s. 391.

22 — Společný postoj Rady ze dne 27. prosince 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu (Úř. věst. 2001, L 344, s. 93; Zvl. vyd. 18/01, s. 217), ve znění pozdějších předpisů.

32. Podle čl. 1 odst. 3 se „teroristickým činem“ rozumí:

„[…] některé z následujících úmyslných jednání, které může vzhledem ke své povaze nebo souvislostem závažně poškodit zemi nebo mezinárodní organizaci, definované jako trestný čin podle vnitrostátních právních předpisů, bylo-li spácháno s cílem:

i) závažným způsobem zastrašit obyvatelstvo, nebo

ii) protiprávně přinutit vládu nebo mezinárodní organizaci, aby jednala určitým způsobem nebo aby se jednání zdržela, nebo

iii) závažným způsobem destabilizovat či zničit základní politické, ústavní, hospodářské nebo sociální struktury země nebo mezinárodní organizace:

a) útoky ohrožující lidský život s možným následkem smrti;

b) útoky ohrožující tělesnou integritu člověka;

c) únos nebo braní rukojmí;

d) způsobení rozsáhlého poškození vládních nebo veřejných zařízení, dopravního systému, infrastruktury, včetně informačního systému, pevné plošiny na kontinentálním šelfu, veřejného místa nebo soukromého majetku, které může ohrozit lidské životy nebo vyústit ve značné hospodářské ztráty;

e) zmocnění se letadla, lodi nebo jiných prostředků veřejné či nákladní dopravy;

f) výroba, držení, získání, přeprava, dodání nebo užití zbraní, výbušnin nebo zbraní jaderných, biologických nebo chemických, jakož i výzkum a vývoj biologických a chemických zbraní;

g) vypouštění nebezpečných látek, zakládání požárů, vyvolání povodní nebo zavinění výbuchů, jejichž důsledkem je ohrožení lidských životů;

h) narušení nebo přerušení dodávek vody, elektrické energie nebo jiného základního přírodního zdroje, jehož důsledkem je ohrožení lidských životů;

i) výhrůžka některého jednání uvedeného v písmenech a) až h);

j) vedení teroristické skupiny;

k) účast na činnostech teroristické skupiny, například dodáváním informací nebo materiálních zdrojů nebo financováním jejích činností jakýmkoli způsobem s vědomím skutečnosti, že taková účast přispěje k trestné činnosti skupiny.

[…]“

33. Podle článků 2 a 3 bylo (tehdejší) Evropské společenství v mezích pravomocí, které mu byly svěřeny (tehdejší) Smlouvou o založení Evropského společenství, povinno nařídit „zmrazení finančních prostředků a jiného finančního majetku nebo hospodářských zdrojů osob, skupin a subjektů uvedených v příloze“ a zajistit, „aby finanční prostředky, finanční majetek nebo hospodářské zdroje nebo finanční nebo jiné související služby nebyly přímo ani nepřímo zpřístupněny ve prospěch osob, skupin a subjektů uvedených v příloze“.

Nařízení Rady č. 2580/2001

34. Třetí a čtvrtý bod odůvodnění nařízení Rady č. 2580/2001 [23] odkazují na rezoluci 1373 (2001). Podle pátého bodu odůvodnění je nutné, aby Společenství přijalo opatření potřebná k provedení aspektů společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále jen „SZBP“) obsažených ve společném postoji 2001/931/SZBP. Podle čtrnáctého bodu odůvodnění může seznam uvedený v čl. 2 odst. 3 [24] zahrnovat osoby a subjekty, které jsou spojené se třetími zeměmi nebo k nim mají vztah, jakož i osoby a subjekty, na něž se soustředí aspekty SZBP uvedené ve společném postoji 2001/931.

35. Podle definice uvedené v čl. 1 odst. 2 se „zmrazením finančních prostředků a jiných finančních a hospodářských zdrojů“ rozumí „zabránění jakémukoli pohybu, převodu, změně, využití finančních prostředků nebo nakládání s nimi jakýmkoli způsobem, který by vedl k jakékoli změně jejich objemu, částky, umístění, vlastnictví, držby, povahy, určení nebo k jiné změně, která by umožnila použití těchto prostředků, včetně správy portfolia“. Článek 1 odst. 4 stanoví, že „teroristický čin“ podle nařízení č. 2580/2001 má stejný význam jako v čl. 1 odst. 3 společného postoje 2001/931 [25].

36. Článek 2 odst. 1 stanoví, že pokud není podle článků 5 a 6 povoleno jinak [26],

„a) všechny finanční prostředky a jiné finanční a hospodářské zdroje patřící některé fyzické nebo právnické osobě, skupině nebo subjektu uvedeným v [seznamu podle čl. 2 odst. 3] nebo jimi vlastněné nebo držené se zmrazují;

b) žádné finanční prostředky ani jiné finanční a hospodářské zdroje nesmějí být ani přímo, ani nepřímo zpřístupněny žádné fyzické ani právnické osobě, skupině nebo subjektu uvedeným v [seznamu podle čl. 2 odst. 3] nebo v jejich prospěch“.

37. Podle čl. 2 odst. 2 (a pokud není v článcích 5 a 6 povoleno jinak) „[…] se zakazuje poskytovat finanční služby fyzické nebo právnické osobě, skupině nebo subjektu uvedeným [v seznamu podle čl. 2 odst. 3] nebo v jejich prospěch“.

38. Článek 2 odst. 3 stanoví, že Rada vypracuje, přezkoumává a mění seznam osob, skupin a subjektů, na které se vztahuje nařízení č. 2580/2001 (dále jen „seznam podle čl. 2 odst. 3“), v souladu s čl. 1 odst. 4, 5 a 6 společného postoje 2001/931. Uvádí, že seznam podle čl. 2 odst. 3 obsahuje:

„i) fyzické osoby, které páchají teroristické činy nebo se je pokusí spáchat, účastní se takových činů nebo napomáhají jejich spáchání;

ii) právnické osoby, skupiny nebo subjekty, které páchají teroristické činy nebo se je pokusí spáchat, účastní se takových činů nebo napomáhají jejich spáchání;

iii) právnické osoby, skupiny nebo subjekty vlastněné nebo kontrolované jednou fyzickou nebo právnickou osobou, skupinou nebo subjektem nebo více fyzickými nebo právnickými osobami, skupinami nebo subjekty uvedenými v bodech i) a ii), nebo

iv) fyzické nebo právnické osoby, skupiny nebo subjekty jednající jménem nebo na pokyn jedné fyzické nebo právnické osoby, skupiny nebo subjektu nebo několika fyzických nebo právnických osob, skupin nebo subjektů uvedených v bodech i) a ii)“.

23 — Nařízení Rady ze dne 27. prosince 2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a subjektům s cílem bojovat proti terorismu (Úř. věst. 2001, L 344, s. 70; Zvl. vyd. 18/01, s. 207), v posledním znění.

24 — Viz bod 38 níže.

25 — Viz bod 32 výše.

26 — Články 5 a 6 se týkají připisování úroků ze zmrazených účtů na tyto účty; zvláštních povolení k použití zmrazených účtů a k platbám z těchto účtů; a zvláštních povolení k uvolnění zmrazených finančních prostředků nebo jiných finančních nebo hospodářských zdrojů, ke zpřístupnění těchto prostředků a zdrojů a k poskytnutí finančních služeb.

39. V souladu s článkem 9 „každý členský stát stanoví sankce, které budou uloženy při porušení tohoto nařízení“, a „tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující“ [27].

Rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV

40. Třetí bod odůvodnění rámcového rozhodnutí 2002/475/SVV [28] odkazuje na skutečnost, že všechny členské státy nebo některé z nich jsou smluvní stranou řady smluv týkajících se terorismu. Šestý bod odůvodnění stanoví, že ve všech členských státech musí dojít ke sblížení definice teroristických trestných činů, včetně trestných činů spojených s teroristickými skupinami. Jedenáctý bod odůvodnění stanoví, že „toto rámcové rozhodnutí se nevztahuje na činnosti ozbrojených sil při ozbrojených konfliktech ve smyslu mezinárodního humanitárního práva, jež se řídí tímto právem, ani na činnosti ozbrojených sil při výkonu úředních povinností, pokud se na ně vztahují pravidla mezinárodního práva“ [29].

41. Článek 1 odst. 1 stanoví:

„1. Každý členský stát přijme nezbytná opatření, aby byla za teroristické trestné činy považována úmyslná jednání uvedená níže v písmenech a) až i), vymezená ve vnitrostátních právních předpisech jako trestné činy, které mohou vzhledem ke své povaze nebo souvislostem závažně poškodit zemi nebo mezinárodní organizaci, byla-li spáchána s cílem

— závažným způsobem zastrašit obyvatelstvo nebo

— protiprávně přinutit vládu nebo mezinárodní organizaci, aby jednala určitým způsobem nebo aby se jednání zdržela, nebo

— závažným způsobem destabilizovat či zničit základní politické, ústavní, hospodářské nebo sociální struktury země nebo mezinárodní organizace,

[úmyslná jednání uvedená v písm. a) až i) jsou shodná s činy uvedenými v čl. 1 odst. 3 písm. a) až i) společného postoje 2001/931 [30]].“

27 — Viz také dvanáctý bod odůvodnění.

28 — Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o boji proti terorismu (Úř. věst. 2002, L 164, s. 3; Zvl. vyd. 19/06, s. 18), ve znění pozdějších předpisů.

29 — Bod odůvodnění odlišující teroristické skupiny od skupin v Evropské unii, které vzdorují totalitním režimům a represím ve třetích zemích, nebo které takový odpor podporují, byl doplněn na základě doporučení Evropského parlamentu. Jeho cílem bylo zajistit, aby tyto skupiny nebyly definovány jako teroristické, i když nebrání jejich stíhání a trestání za trestné činy podle vnitrostátních trestněprávních předpisů: viz Evropský parlament, Zpráva o návrhu Komise rámcového rozhodnutí Rady o boji proti terorismu (COM (2001) 521).

30 — Viz bod 32 výše.

Zařazení LTTE na seznam podle čl. 2 odst. 3

42. LTTE byla poprvé zařazena na seznam uvedený v příloze společného postoje 2001/231/SZBP na základě společného postoje Rady 2006/380/SZBP [31]. Téhož dne byla rozhodnutím Rady 2006/379/ES [32] zařazena na seznam podle čl. 2 odst. 3. V tomto seznamu byla ponechána v důsledku řady rozhodnutí a nařízení, z nichž každé rušilo a nahrazovalo předchozí, a to včetně prováděcího nařízení Rady (EU) č. 610/2010 [33]. Nejaktuálnější seznam je uveden v příloze prováděcího nařízení Rady (EU) 2015/2425 [34].

Nizozemské právo

43. Na základě čl. 2 odst. 1 Sanctieregeling terrorisme 2007-II (nařízení o sankcích pro potlačování terorismu 2007-II, dále jen „Sanctieregeling 2007“) je Minister van Buitenlandse Zaken (ministr zahraničních věcí, dále jen „minister“), po dohodě s ministrem spravedlnosti (dále jen „minister van justitie“) a ministrem financí (dále jen „minister van financiën“), zmocněn přijmout seznam osob nebo skupin, které podle jeho názoru naleží do skupiny osob nebo skupin, na něž se vztahuje rezoluce 1373 (2001). V případě přijetí takového rozhodnutí se zmrazují všechny prostředky patřící těmto osobám nebo organizacím (čl. 2 odst. 2); je zakázáno poskytovat finanční služby těmto osobám či skupinám nebo v jejich prospěch (čl. 2 odst. 3), nebo zpřístupnit, přímo či nepřímo, těmto osobám nebo skupinám zdroje (čl. 2 odst. 4).

44. Předkládající soud uvádí, že článek 2 Sanctieregeling 2007 provádí rezoluci 1373 (2001), ale neobsahuje odkaz na nařízení č. 2580/2001 ani na společný postoj 2001/931 nebo jakékoliv akty, na základě kterých jsou osoby nebo organizace zařazeny na seznam podle čl. 2 odst. 3.

Skutkové okolnosti, řízení a předběžné otázky

45. A, B, C a D mají bydliště v Nizozemsku. Rozhodnutími ze dne 8. června 2010 (dále jen „určující usnesení“) určil minister, že se jedná o fyzické osoby, na něž se vztahuje Sanctieregeling 2007. V důsledku toho byly zmrazeny jejich prostředky. Rozhodnutími ze dnů 25. listopadu 2010, 8. prosince 2010 a 10. ledna 2011 (dále jen „napadená rozhodnutí“), minister zamítl jako neodůvodněné stížnosti, které A, B, C a D podali proti určujícím usnesením. Napadená rozhodnutí vycházela ze skutečnosti, že A, B, C a D patří do skupiny osob, jichž se týká rezoluce 1373 (2001). K tomuto závěru minister dospěl s ohledem na následující okolnosti: i) A, B, C a D se podíleli na získávání finančních prostředků pro LTTE, ii) LTTE byla zařazena na seznam podle čl. 2 odst. 3 a iii) před rechtbank ’s-Gravenhage (okresní soud, Haag) bylo zahájeno trestní řízení proti A, B, C a D z důvodu, mimo jiné, údajného porušení čl. 2 odst. 1, čl. 2 odst. 2 a článku 3 nařízení č. 2580/2001.

46. V rozsudcích ze dne 21. října 2011 dospěl rechtbank ’s-Gravenhage k závěru týkajícímu se tří ze čtyř účastníků řízení podávajících opravný prostředek pro porušení nařízení č. 2580/2001, že B, C a D prováděli (získávali finanční prostředky) činnosti pro LTTE, ale zprostil je obvinění z účasti v teroristické skupině. Měl za to, že ustanovení týkající se terorismu v nizozemském trestním zákoníku provádějí rámcové rozhodnutí 2002/475 a že konflikt mezi srílanskou vládou a LTTE byl vnitrostátním ozbrojeným konfliktem ve smyslu článku 1 Protokolu II [35]. Proto s ohledem na jedenáctý

31 — Společný postoj ze dne 29. května 2006, kterým se aktualizuje společný postoj 2001/931 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu a zrušuje společný postoj 2006/231 (Úř. věst. 2006, L 144, s. 25).

32 — Rozhodnutí ze dne 29. května 2006, kterým se provádí čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 2580/2001 a zrušuje rozhodnutí 2005/930/ES (Úř. věst. 2006, L 144, s. 21).

33 — Prováděcí nařízení ze dne 12. července 2010, kterým se provádí čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 2580/2001 a zrušuje prováděcí nařízení (EU) č. 1285/2009 (Úř. věst. 2010, L 178, s. 1). Viz článek 1 a část 2 bod 17 seznamu uvedeného v příloze.

34 — Prováděcí nařízení ze dne 21. prosince 2015, kterým se provádí čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 a zrušuje prováděcí nařízení (EU) 2015/1325 (Úř. věst. 2015, L 334, s. 1).

35 — Viz bod 10 výše.

bod odůvodnění rámcového rozhodnutí 2002/475, se obvinění proti B, C a D nevztahovala na účast v teroristické organizaci. Rechtbank 's-Gravenhage (okresní soud, Haag) nicméně shledal B, C a D vinnými z porušení čl. 2 odst. 1, čl. 2 odst. 2 a článku 3 nařízení č. 2580/2001. Měl za to, že je vázán rozhodnutím Rady o zařazení LTTE na seznam podle čl. 2 odst. 3. Uvedl dále, že rozhodnutí, kterými byla LTTE zařazena na seznam podle čl. 2 odst. 3 a která byla platná v době, kdy byly tyto údajné trestné činy spáchány, nebyla napadena u Tribunálu. Rechtbank 's-Gravenhage proto vycházel z předpokladu, že tato rozhodnutí jsou platná. Odvolání proti těmto rozsudkům byla v době vypracování tohoto stanoviska projednávána před Gerechtshof Den Haag (odvolací soud v Haagu).

47. Mezitím rechtbank Zwolle-Lelystad (okresní soud, správní úsek, Zwolle-Lelystad), rechtbank 's-Gravenhage (okresní soud, Haag) a rechtbank Alkmaar (okresní soud, Alkmaar) zamítli odvolání, která proti napadeným rozhodnutím podali A, B, C a D, jako neopodstatněná. Proti těmto rozsudkům A, B, C a D následně podali opravný prostředek k předkládajícímu soudu. Zpochybňují svou účast na získávání finančních prostředků pro LTTE. Tvrdí, že trestní úsek Rechtbank 's-Gravenhage rozhodl, že LTTE *není* teroristickou skupinou, neboť konflikt mezi LTTE a srílanskou vládou byl vnitrostátním ozbrojeným konfliktem.

48. Podle předkládajícího soudu zařazení organizace LTTE na seznam podle čl. 2 odst. 3 předcházela v letech 2005 až 2009 řada útoků a únosů. Předkládající soud dále uvádí, že k těmto činům došlo na Srí Lance a že měly spojitost s konfliktem mezi srílanskou vládou a LTTE. Předkládající soud má za to, že minister měl důvod se domnívat, že se A, B, C a D podíleli na získávání finančních prostředků pro LTTE. Má však pochybnosti o platnosti zařazení LTTE na seznam podle čl. 2 odst. 3 v době, kdy minister vydal rozhodnutí ze dnů 25. listopadu 2010, 8. prosince 2010 a dvou rozhodnutí ze dne 10. ledna 2011. Není rovněž jasné, zda by A, B, C a D aktivně legitimování napadnout platnost prováděcího nařízení č. 610/2010 u Tribunálu.

49. Na základě výše uvedených skutečností žádá předkládající soud Soudní dvůr o zodpovězení následujících otázek:

„1) Byla by bez jakýchkoli pochyb přípustná žaloba na neplatnost prováděcího nařízení č. 610/2010 v rozsahu, v jakém byla LTTE na jeho základě zařazena na [seznam podle čl. 2 odst. 3], podaná na základě článku 263 SFEU k Tribunálu vlastním jménem žalobci v projednávané věci, a to s ohledem mimo jiné na článek 47 [Listiny]?

2)

a) Mohou činy ozbrojených sil během ozbrojeného konfliktu ve smyslu mezinárodního humanitárního práva, s ohledem na bod 11 odůvodnění rámcového rozhodnutí 2002/475, představovat teroristické trestné činy ve smyslu uvedeného rámcového rozhodnutí?

b) V případě kladné odpovědi na otázku 2 a): Mohou činy ozbrojených sil během ozbrojeného konfliktu ve smyslu mezinárodního humanitárního práva představovat teroristické činy ve smyslu společného postoje 2001/931 a nařízení č. 2580/2001?

3) Jedná se v případě činů, jež jsou základem pro prováděcí nařízení č. 610/2010 v rozsahu, v jakém byla LTTE na jeho základě zařazena na [seznam podle čl. 2 odst. 3], o činnosti ozbrojených sil během ozbrojeného konfliktu ve smyslu mezinárodního humanitárního práva?

4) Je s ohledem na odpovědi na otázky 1, 2 a), 2 b) a 3 prováděcí nařízení č. 610/2010 v rozsahu, v jakém byla LTTE na jeho základě zařazena na [seznam podle čl. 2 odst. 3], neplatné?

5) V případě kladné odpovědi na čtvrtou otázku: vztahuje se v takovém případě neplatnost také na dřívější a pozdější rozhodnutí Rady o aktualizaci [seznamu podle čl. 2 odst. 3] v rozsahu, v jakém byla LTTE na jejich základě na tento seznam zařazena?“.

50. Písemná vyjádření předložili A, B, C a D, nizozemská a španělská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Rada a Evropská komise. Stejní účastníci řízení, s výjimkou vlády Spojeného království, přednesli svá vyjádření na jednání, které se konalo dne 8. března 2016.

Posouzení

Úvodní poznámky

51. LTTE v roce 2011 před Tribunálem napadla své zařazení na seznam podle čl. 2 odst. 3 a tvrdila mimo jiné, že se nařízení č. 2580/2001 nevztahuje na ozbrojené konflikty, neboť ozbrojené konflikty (a tudíž i činy spáchané v jejich rámci) se řídí pouze mezinárodním humanitárním právem. Tribunál tento žalobní důvod zamítl[36], ovšem z jiných (procesních) důvodů zrušil řadu prováděcích nařízení podobných prováděcímu nařízení č. 610/2010 v rozsahu, ve kterém se tato nařízení týkala LTTE. Kasační opravný prostředek podaný Radou proti tomuto rozsudku[37] nesměřuje proti analýze pojmu „teroristické činy“ v příslušných unijních právních předpisech použité Tribunálem. Tato analýza se však týká hlavní otázky předkládajícího soudu, zda jsou unijní omezující opatření vůči LTTE v souladu s mezinárodním humanitárním právem. Budu na ni proto v případě potřeby odkazovat.

52. Dále opatření zmrazující majetek dotčená v původním řízení vycházejí ze Sanctieregeling 2007, které provádí rezoluci 1373 (2001). Sanctieregeling 2007 neodkazuje na žádný z unijních aktů, jichž se týká žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Rovněž je zřejmé, že A, B, C a D nejsou sami o sobě uvedeni na seznamu podle čl. 2 odst. 3. Jsou za těchto okolností otázky 2 až 5 relevantní pro vyřešení sporu v původním řízení?

53. Podle ustálené judikatury může Soudní dvůr rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem odmítnout, je-li zřejmé, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení[38].

54. Podle mého názoru však není důvod pro použití této judikatury v projednávané věci. Na straně jedné je nesporné, že opatření zmrazující majetek byla A, B, C a D uložena, neboť získávali finanční prostředky pro LTTE, která je uvedena na seznamu podle čl. 2 odst. 3. Jak jsem již vysvětlila, tímto seznamem byly do tehdejšího práva Společenství provedeny aspekty SZBP uvedené ve společném postoji 2001/931, kterým byla provedena rezoluce 1373 (2001). Na straně druhé v předkládacím usnesení je uvedeno, že jedním z argumentů uvedených předkládajícímu soudu jako důvod napadení těchto opatření bylo, že LTTE nemůže být považována za teroristickou skupinu, a byla tudíž chybně zařazena na seznam podle čl. 2 odst. 3. Předkládající soud uvádí, že v případě úspěchu tohoto argumentu by sporná opatření zmrazující majetek musela být zrušena a A, B, C a D by mohli mít nárok na náhradu škody za všechna období, kdy byla LTTE uvedena na seznamu podle čl. 2 odst. 3. To tedy podle mého názoru postačuje ke konstatování, že otázky 2 až 5 mají spojitost s původním řízením.

55. Předkládající soud sice rozdělil druhou otázku na dvě části, touto otázkou je však Soudní dvůr ve skutečnosti žádán o odpověď na následující otázku: mohou „teroristické činy“ ve smyslu společného postoje 2001/931 a nařízení č. 2580/2001, také s ohledem na jedenáctý bod odůvodnění rámcového rozhodnutí 2002/475, případně zahrnovat činnosti ozbrojených sil při ozbrojených konfliktech ve smyslu mezinárodního humanitárního práva, jako je konflikt, v němž proti sobě stojí LTTE a vláda Srí Lanky? Pro účely odpovědi na tuto otázku budu vycházet z toho, že se jednalo o vnitrostátní ozbrojený

36 — Rozsudek ze dne 16. října 2014, LTTE v. Rada, spojené věci T-208/11 a T-508/11, EU:T:2014:885, bod 83. LTTE podala žaloby k Tribunálu (dne 11. dubna a dne 28. září 2011) v době po přijetí jak určujících usnesení (dne 8. června 2010), tak i napadených rozhodnutí (ve dnech 25. listopadu 2010, 8. prosince 2010 a 10. ledna 2011).

37 — Rada v. LTTE, C-599/14 P (řízení ještě před Soudním dvorem probíhá), k němuž jsem přednesla své stanovisko dne 22. září 2016.

38 — Viz naposledy rozsudek ze dne 8. června 2016, Hünnebeck, C-479/14, EU:C:2016:412, bod 30 a citovaná judikatura.

konflikt ve smyslu mezinárodního humanitárního práva [39]. Z toho zejména vyplývá, že se nejednalo o případ vnitřních nepokojů a napětí, na který se nevztahuje ani společný článek 3 Ženevských úmluv, ani Protokol II. Při vytvoření těchto předpokladů vycházím z informace podané předkládajícím soudem, že minister a rechtbank 's-Gravenhage (okresní soud, Haag) konstatovali, že se jednalo o vnitrostátní ozbrojený konflikt ve smyslu článku 1 Protokolu II. Stejný postoj v projednávané věci zaujímá rovněž Rada.

56. Třetí a čtvrtá otázka se v podstatě týkají platnosti nařízení č. 610/2010. Za předpokladu, že odpověď na druhou otázku (jak je shrnuto v předchozím bodě) zní „ne", dopustila se Rada nesprávného posouzení, když útoky a únosy, jichž se LTTE dopustila v letech 2005 a 2009, považovala za „teroristické činy" odůvodňující zařazení této skupiny na seznam podle čl. 2 odst. 3? A jak je tomu v opačném případě, tj. zní-li odpověď na otázku uvedenou v předchozím bodě „ano"? Pátá otázka je relevantní pouze v případě neplatnosti nařízení č. 610/2010.

57. První otázka se zjevně liší od ostatních otázek, a budu se jí tedy zabývat samostatně. Týká se přípustnosti, a tudíž je třeba ji zkoumat jako první.

Byla by přímá žaloba na neplatnost nařízení č. 610/2010 podaná A, B, C a D přípustná bez jakýchkoliv pochyb (první otázka)?

58. A, B, C a D nepodali přímou žalobu na neplatnost prováděcího nařízení č. 610/2010 podle článku 263 SFEU před Tribunálem. Místo toho se dovolávali neplatnosti tohoto nařízení před nizozemskými soudy. Předkládající soud se táže, zda jsou k tomu oprávněni. Jestliže nikoli, není třeba se zabývat otázkami týkajícími se platnosti prováděcího nařízení č. 610/2010 [40].

59. Obecným pravidlem podle unijního práva je, že každý účastník řízení před vnitrostátním soudem má právo namítat protiprávnost ustanovení obsažených v unijních aktech, která jsou základem pro přijetí vnitrostátního rozhodnutí nebo aktu v jeho neprospěch a požádat vnitrostátní soud, aby položil Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce [41]. Vnitrostátní soud sice může konstatovat platnost unijního aktu, nemůže jej však prohlásit za neplatný [42].

60. Z tohoto obecného pravidla však existuje výjimka. Soudní dvůr v rozsudku TWD konstatoval, že náleží-li účastníku řízení nepochybné právo podle ustanovení nynějšího článku 263 SFEU podat žalobu proti unijnímu opatření přímo k unijnímu soudu, a nechá-li lhůtu stanovenou v uvedeném článku uplynout, nemůže později „nepřímo" napadnout platnost tohoto opatření tím, že zpochybní jeho legalitu před vnitrostátním soudem, a předloží tak danou otázku Soudnímu dvoru v rámci řízení o předběžné otázce [43]. V rozsudku Pringle Soudní dvůr konstatoval, že *je-li* tento účastník řízení *bez jakýchkoliv pochyb* aktivně legitimován ve smyslu článku 263 SFEU, tato výjimka se na něj vztahuje [44]. Dále v textu budu hovořit o „výjimce TWD". Jestliže se tato výjimka uplatní a účastník řízení ve stanovené lhůtě nepodá přímou žalobu, má uvedený unijní akt vůči němu konečnou povahu. Akty způsobující právní účinky takto nemohou být neomezeně [45] zpochybňovány, čímž je zajištěna právní jistota [46].

39 — Jinak by byla tato otázka hypotetická.

40 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. února 2011, Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, bod 21.

41 — Rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756 (dále jen „rozsudek Pringle"), bod 39 a citovaná judikatura.

42 — Rozsudek ze dne 22. října 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, body 14 a 15. Viz rovněž rozsudky ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, ECR, EU:C:2006:10, body 27 a 30 a ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625 (dále jen rozsudek „Inuit I"), bod 95.

43 — Viz rozsudek ze dne 9. března 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90 (dále jen „rozsudek TWD"), body 17 a 18. Tato věc se týkala rozhodnutí Komise určeného členskému státu, jež výslovně odkazovalo na příjemce individuální podpory (TWD) a uvedený členský stát toto rozhodnutí oznámil příjemci.

44 — Viz rozsudek Pringle, bod 41 a citovaná judikatura.

45 — Viz rozsudek ze dne 15. února 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, bod 29 a citovaná judikatura.

46 — Rozsudek TWD, bod 16.

61. Výjimka TWD byla stanovena před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Aktivní legitimaci jednotlivců před unijními soudy v té době upravoval čtvrtý pododstavec článku 230 ES.

62. Předkládací usnesení v této souvislosti upozorňuje na rozsudek Soudního dvora ve věci E a F [47]. Uvedená věc se týkala dvou jednotlivců, kteří napadli platnost zápisu skupiny (jíž byli údajně členy) na seznam podle čl. 2 odst. 3. Soudní dvůr uplatnil čtvrtý pododstavec čl. 230 ES a zkoumal možnost použití výjimky TWD a poté dospěl k závěru, že E a F *nebyli* nepopiratelně aktivně legitimováni k podání přímé žaloby, neboť: i) oni sami nebyli předmětem zápisu podle čl. 2 odst. 3; ii) z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nevyplývalo, že by v souvislosti s jejich postavením zastávaným v rámci uvedené skupiny byli nadáni oprávněním zastupovat tuto skupinu před Tribunálem a iii) nebyli tímto zápisem bez jakýchkoli pochyb „bezprostředně a osobně dotčeni“: zápis této organizace byl obecně závazné povahy a ve spojení s nařízením č. 2580/2001 byla na jeho základě uložena neurčitému okruhu osob povinnost dodržovat zvláštní omezující opatření [48].

63. Rozsudek v uvedené věci byl sice vydán v červnu 2010, týkal se však událostí, jež nastaly před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Předkládající soud se táže, zda i po vstupu této smlouvy v platnost z rozsudku ve věci E a F i nadále vyplývá, že se A, B, C a D mohou dovolávat neplatnosti prováděcího nařízení č. 610/2010 před nizozemskými soudy.

64. Podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU nyní jednotlivec může podat žalobu proti i) aktům, které jsou mu určeny (dále jen „první část“); ii) aktům, které se ho bezprostředně a osobně dotýkají (dále jen „druhá část“) a iii) nařizovacím aktům, které se ho bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření (dále jen „třetí část“).

65. První dvě části čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU odpovídají čl. 230 čtvrtému pododstavci ES. Soudní dvůr potvrdil, že podmínky „přímého dotčení“ a „osobního dotčení“ mají stejný význam jako před Lisabonskou smlouvou [49]. Podmínkou „osobního dotčení“ se tudíž rozumí, že napadené opatření i) bezprostředně zakládá následky pro právní postavení jednotlivce a ii) jeho adresátům pověřeným jeho provedením neponechává žádný prostor pro uvážení, přičemž toto provedení je čistě automatické povahy a vyplývá z unijní právní úpravy, aniž je třeba použít další zprostředkující předpisy [50]. Podmínka osobního dotčení je splněna, „pouze pokud se [napadený akt] dotýká [žalobců] z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ně zvláštní, nebo faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím je individualizuje způsobem obdobným tomu, jak je individualizován adresát rozhodnutí“ [51].

66. Lisabonská smlouva se přidáním třetí části [52], a z toho plynoucím rozšířením přístupu k Tribunálu, snažila zajistit účinnou soudní ochranu fyzickým nebo právnickým osobám, které, vzhledem k tomu, že nemají osobní zájem (ačkoli jsou daným aktem bezprostředně dotčeny), by jinak mohly dosáhnout soudního přezkumu právního aktu, který nevyžaduje žádná prováděcí opatření, až když by ustanovení

47 — Rozsudek ze dne 29. června 2010, E a F, C-550/09, EU:C:2010:382 (dále jen „rozsudek E a F“).

48 — Rozsudek E a F, body 49 až 52 a citovaná judikatura.

49 — Rozsudek Inuit I, body 70 a 71.

50 — Viz, mimo jiné, rozsudky ze dne 5. května 1998, Glencore Grain v. Komise, C-404/96 P, EU:C:1998:196, bod 41; ze dne 29. června 2004, Front national v. Parlament, C-486/01 P, EU:C:2004:394, bod 34; ze dne 10. září 2009, Komise v. Ente per le Ville vesuviane a Ente per le Ville vesuviane v. Komise, spojené věci C-445/07 P a C-455/07 P, EU:C:2009:529, bod 45 a citovaná judikatura; a ze dne 17. září 2015, Confederazione Cooperative Italiane a další v. Anicav a další, spojené věci C-455/13 P, C-457/13 P a C-460/13 P, EU:C:2015:616, bod 46 a citovaná judikatura.

51 — Rozsudek ze dne 28. dubna 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise, C-456/13 P, EU:C:2015:284 (dále jen rozsudek „T & L Sugars“), bod 63 a citovaná judikatura.

52 — Rozsudek Inuit I, body 55 až 57; viz také body 70 a 71.

uvedeného aktu porušily a dovolávaly by se protiprávnosti těchto ustanovení před vnitrostátními soudy [53]. Třetí část čl. 263 SFEU čtvrtého pododstavce tedy musí být vykládána způsobem, který zajistí tento vyšší stupeň soudní ochrany. Není možné, aby jednotlivci požívali *nižší* stupeň ochrany, než jakou požívali před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost.

67. Jak má tedy být vykládána výjimka TWD nyní, když byl přístup k unijnímu soudu rozšířen?

68. Soudní dvůr v rozsudku Pringle potvrdil, že výjimka TWD je relevantní i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Odkazuje na aktivní legitimaci podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, aniž rozlišuje mezi jednotlivými právními základy pro tuto legitimaci [54]. Soudní dvůr uvedl, že „nic nenasvědčuje tomu, že by navrhovatel v původním řízení byl bez jakýchkoli pochyb aktivně legitimován k podání žaloby na neplatnost na základě článku 263 SFEU [proti rozhodnutí, kterým se mění Smlouvy]“ [55]. Za okolností dané věci to byl logický závěr.

69. Podle mého názoru neexistuje žádný důvod pro to, aby výjimka TWD byla v případě třetí části vykládána jiným způsobem než v případě první a druhé části, či pro to, aby se tato výjimka na třetí část nevztahovala.

70. Výjimka TWD má velmi omezenou působnost – v případě jakékoliv pochybnosti o její přípustnosti se tato výjimka *nepoužije*. Otázku existence „pochybnosti“ v jakékoli dané věci musí být v praxi možné vyřešit bez zbytečné složitosti, neboť právní zástupce jednotlivce musí být schopen svému klientovi s jistotou poradit, jakým způsobem má vznést své námitky. Rovněž je třeba, aby byl schopen jednat rychle, neboť musí respektovat dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby podle článku 263 SFEU. Věc podle mého názoru závisí na stavu judikatury a postavení dotyčného jednotlivce v okamžiku, kdy se musí rozhodnout, zda podat přímou žalobu.

71. Má-li jednotlivec věrohodný důvod k pochybnostem o přípustnosti přímé žaloby, výjimka TWD se nepoužije – a Soudní dvůr by učinil chybu, pokud by připustil, aby byla platnost napadena postupem podle článku 267 SFEU. Tím je zaručena účinná soudní ochrana požadovaná článkem 47 Listiny.

72. Tento závěr má význam, i pokud jde o vedení soudního řízení: zájmem unijního soudu není, aby příliš široké uplatňování výjimky TWD vedlo k preventivnímu podávání velkého množství přímých žalob, kterými se Tribunál bude muset zabývat a které poté pravděpodobně odůvodněně prohlásí za nepřípustné. Je vhodnější, aby vnitrostátní soudy vytřídily žaloby směřující proti platnosti, jež jsou *prima facie* nepřesvědčivé.

73. Vztáhneme-li uvedené odůvodnění na projednávanou věc, předkládající soud se táže, zda by byla žaloba, kterou by A, B, C a D podali k Tribunálu, přípustná „bez jakýchkoliv pochyb“. Z výše uvedených důvodů je toto tím správným kritériem, jež je třeba použít. Jinými slovy, rozhodnutí A, B, C a D podat žalobu k vnitrostátnímu soudu, a nikoli k unijnímu soudu, může být obhájeno i) je-li zřejmé, že nebyli aktivně legitimováni k podání žaloby na základě článku 263 SFEU, nebo ii) měli-li v tomto ohledu odůvodněné pochyby.

53 — Rozsudek T & L Sugars, bod 29 a citovaná judikatura, a rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Telefónica v. Komise, C-274/12 P, EU:C:2013:852 (dále jen „rozsudek Telefónica“), bod 27. Viz také „Závěrečná zpráva pracovní skupiny zabývající se fungováním Soudního dvora“, CONV 636/03, bod 21.

54 — Rozsudek Pringle, bod 41 a citovaná judikatura. Viz také rozsudek ze dne 28. dubna 2016, Borealis Polyolefine a další, spojené věci C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2016:311, body 46 až 49 (z odůvodnění vyplývá, že Soudní dvůr implicitně připustil uplatnění výjimky TWD na třetí část).

55 — Rozsudek Pringle, bod 42. Otázkou bylo, zda toto rozhodnutí nemělo být přijato v souladu se zjednodušeným postupem pro přijímání změn podle čl. 48 odst. 6 SEU.

74. Odpověď na otázku, zda A, B, C a D mohli napadnout prováděcí nařízení č. 610/2010 na základě první nebo druhé části čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, je zřejmá, neboť Tribunál by takovou žalobu odmítl jako nepřípustnou. Žádný unijní akt nebyl určen A, B, C a D. Ani nebyli seznamem uvedeným v nařízení č. 610/2010 bez jakýchkoli pochyb „bezprostředně a osobně dotčeni“. Jestliže žalobce jednu z těchto dvou podmínek nesplňuje, nemůže tento akt napadnout [56]. A, B, C a D nejsou v prováděcím nařízení č. 610/2010 nijak identifikováni. Tímto nařízením mohou být osobně dotčeny jiné osoby [57], neuvádí se v něm však, které osoby jsou členy skupin a subjektů uvedených v příloze, ani které osoby jsou s nimi jakýmkoliv jiným způsobem spojeny. A, B, C a D by tedy nemohli prokázat, že byli „osobně“ dotčeni.

75. Pokud jde o třetí část, A, B, C a D měli podle mého názoru odůvodněné pochyby o přípustnosti žaloby, kterou by se na základě této části domáhali zrušení prováděcího nařízení č. 610/2010 („nařizovací akt, který se jich bezprostředně dotýká a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření“).

76. Prováděcí nařízení č. 610/2010 je nařizovacím aktem, tj. aktem s obecnou působností jiným než legislativním aktem [58] (právním aktem přijatým legislativním postupem [59]). Bylo přijato na základě čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001, který stanoví, že Rada jednomyslně vypracuje, přezkoumává a mění seznamy podle čl. 2 odst. 3, v souladu s čl. 1 odst. 4, 5 a 6 společného postoje 2001/931. Tento postup nebyl legislativním postupem. Prováděcí nařízení č. 610/2010 se rovněž částečně vztahovalo na neurčitý okruh jednotlivců a právnických osob [60]: v důsledku zařazení LTTE na seznam musí všechny osoby respektovat zákazy stanovené v čl. 2 odst. 1 písm. b) a čl. 2 odst. 2 nařízení č. 2580/2001 [61]. Tudíž i kdyby jím byla LTTE osobně dotčena, ve vztahu k A, B, C a D by se jednoznačně jednalo o akt s obecnou působností [62].

77. Je tedy zřejmé, že A, B, C a D byli prováděcím nařízením č. 610/2010 dotčeni. Lze bez jakýchkoliv pochyb říci, že se jich toto nařízení bezprostředně dotýkalo a nevyžadovalo přijetí prováděcích opatření?

78. Teoretickým východiskem pojmu „bezprostřední dotčení“ je, přinejmenším zčásti, pojem „příčinná souvislost“. Mezi napadeným aktem a údajnou ztrátou nebo újmou odůvodňující náhradu škody musí existovat přímá příčinná souvislost [63]. Důvody pro tento požadavek jsou zřejmé: je-li pro přiznání plného účinku napadenému aktu vyžadováno další opatření, musí být předmětem soudního přezkumu toto opatření, a nikoli původní akt.

79. V bodě 65 výše jsem uvedla kritérium, které Soudní dvůr používá ve své novější judikatuře za účelem zjištění existence bezprostředního dotčení. Není to však jediná varianta, kterou lze nalézt v judikatuře. Soudní dvůr v rozsudku Les Verts konstatoval, že opatření splňuje dané kritérium v případě, že daná opatření představují ucelený soubor pravidel, která jsou sama o sobě dostačující „a která nevyžadují [nevyžadovala] přijetí prováděcích pravidel“ [64]. Tato varianta je v podstatně shodné podobě uvedena ve třetí části. Ačkoli začlenění slova „a“ je pravděpodobně tautologické, záměr je zřejmý. Aby bylo možné zjistit, zda se opatření bezprostředně dotýká žalobce v postavení A, B, C a D, je třeba určit, zda vyžaduje přijetí prováděcích opatření [65].

56 — Rozsudek Inuit I, body 75 a 76.

57 — Jako jsou osoby a subjekty uvedené na seznamu podle čl. 2 odst. 3.

58 — Rozsudek Inuit I, bod 60.

59 — Článek 289 odst. 3 SFEU.

60 — Viz, například, rozsudek ze dne 15. června 1993, Abertal a další v. Komise, C-213/91, EU:C:1993:238, bod 19.

61 — Viz body 36 a 37 výše. Viz také rozsudek E a F, bod 51 a citovanou judikaturu.

62 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, body 241 až 244, a ze dne 23. dubna 2013, Gbagbo a další v. Rada, spojené věci C-478/11 P až C-482/11 P, EU:C:2013:258, bod 56.

63 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. července 1984, Commune de Differdange a další v. Komise, 222/83, EU:C:1984:266, body 10 až 12.

64 — Rozsudek ze dne 23. dubna 1986, Les Verts v. Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, bod 31.

65 — V tomto ohledu viz rozsudek Telefónica, body 27 až 29.

80. Předkládající soud uvádí, že podle jeho názoru je obtížné vyvodit z nedávné judikatury Soudního dvora konkrétní vodítko, pokud jde o přesný význam a použití výrazu „prováděcích opatření“ v projednávané věci. Je sice pravda, že cílem uvedené judikatury není definovat tento výraz, mám však za to, že ze dvou rozsudků lze přesto určité vodítko vyvodit.

81. Zaprvé Soudní dvůr v rozsudku T & L Sugars konstatoval, že – v případě týkajícím se vnitrostátních opatření nezbytných k provedení dvou prováděcích nařízení Komise – konkrétní povaha těchto opatření neměla žádný vliv na jejich klasifikaci jako „prováděcí opatření“. Dále uvedl, že tento závěr není zpochybněn údajnou mechanickou povahou těchto opatření. Tímto kritériem je spíše otázka, zda unijní opatření vyvolávají právní účinky ve vztahu k navrhovateli pouze prostřednictvím aktů přijatých (v uvedeném případě) vnitrostátními orgány: pokud ano, tyto akty představují prováděcí opatření ve smyslu třetí části [66].

82. Zadruhé Soudní dvůr v rozsudku Telefónica konstatoval, že pro účely posouzení, zda právní akt vyžaduje přijetí takových opatření, je nutno vycházet z postavení dotčené osoby. Otázka, zda vůči ostatním osobám vyžaduje dotčený akt přijetí prováděcích opatření, je irelevantní a přezkum se musí řídit jen předmětem žaloby [67].

83. O této věci tudíž musí být rozhodováno pouze s ohledem na postavení A, B, C a D samotných, a to v rámci předmětu žaloby, kterou podali k vnitrostátnímu soudu, konkrétně prováděcího nařízení č. 610/2010 a s ohledem na zjevnou spojitost mezi těmito dvěma nařízeními i nařízení č. 2580/2001.

84. Vztáhneme-li výše uvedené na situaci A, B, C a D v původním řízení, lze říci, že A, B, C a D byli „bezprostředně dotčeni“ nařízením č. 2580/2001 ve spojení s prováděcím nařízením č. 610/2010? Je zřejmé, že nebyli specificky dotčeni, neboť jejich jména nejsou uvedena na seznamu podle čl. 2 odst. 3 [68]. Lze však alespoň tvrdit, že byli dotčeni v tom smyslu, že účinkem uvedení účastníka řízení na tomto seznamu je, že osoba podléhající unijním právním předpisům nesmí shromažďovat nebo zpřístupňovat finanční prostředky v jejich prospěch. Takový závěr nemusí být v rozporu s právními předpisy ani s judikaturou. Vzhledem k tomu by mohlo být argumentováno tím, že měli napadnout prováděcí nařízení č. 610/2010 přímo před Tribunálem podle třetí části čl. 263 SFEU. Tento přístup s sebou nese určitý problém (lze-li tak usoudit ze skutečností ve spise) a to, že A, B, C a D zjistili, že jejich finanční prostředky byly na základě seznamu podle čl. 2 odst. 3 zmrazeny, až když byli uvedeni v určujících usneseních vydaných minister. Do té doby vůči nim nebyly učiněny žádné nepříznivé kroky, a nebylo tedy nic, co by mohli chtít napadnout. Nemohu tedy říct, že byli „bez jakýchkoliv pochyb“ oprávněni podat z tohoto důvodu žalobu k Tribunálu.

85. Podpůrně existuje – jak uvádí předkládající soud – argument, podle kterého to, že článek 9 nařízení č. 2580/2001 členským státům ukládá, aby stanovily sankce, které budou uloženy při porušení tohoto nařízení, znamená, že jsou skutečně vyžadována prováděcí opatření? Je-li tomu tak, je situace jasná: A, B, C a D nebyli povinni podat žalobu k Tribunálu. Nebyli by k tomu aktivně legitimováni na žádném základě. Takový argument vychází ze znění právních předpisů, ovšem nikoliv z judikatury uvedené v bodě 82 výše, podle které má být přihlíženo nikoli k obecným, ale ke zvláštním okolnostem věci. V projednávané věci A, B, C a D žalobou podanou k vnitrostátním soudům nechtějí napadnout sankce. Chtějí napadnout skutečnost, že byli uvedeni v rozhodnutích přijatých na základě Sanctieregeling 2007. Opět nemohu říci, že v této věci neexistují pochyby.

66 — Viz body 40 a ž 42. Dotčený mechanismus je uveden v bodě 3 rozsudku, který převzal body 39 až 45 napadeného rozsudku Tribunálu. Společnost T & L tvrdila, že jedinou úlohou, která byla ponechána na členských státech, je úloha prosté „poštovní schránky“ (bod 18). Komise tvrdila, že dotčená vnitrostátní opatření byla významná a nezbytná (bod 24).

67 — Viz body 30 a 31.

68 — V této souvislosti je třeba připomenout, že Soudní dvůr v rozsudku T & L Sugars konstatoval, že navrhovatelky nejsou specificky zahrnuty mezi účastníky řízení, na něž se dotčené právní předpisy vztahují (navrhovatelky byly společnosti – rafinérie cukru, přičemž uvedené právní předpisy se vztahovaly na producenty cukru), a z tohoto důvodu dané právní předpisy nezakládaly bezprostřední následky pro jejich právní postavení ani jimi nebyly bezprostředně dotčeny (viz bod 37).

86. Jaká je tedy situace, pokud jde o samotný Sanctieregeling 2007? Předkládající soud uvádí, že článek 2 Sanctieregeling 2007 byl přijat za účelem provedení rezoluce 1373 (2001) a neodkazuje na nařízení č. 2580/2001, společný postoj 2001/931/SZBP ani na akty, na základě kterých jsou osoby nebo skupiny zařazeny na seznam podle čl. 2 odst. 3. Předkládací usnesení však dále uvádí, že minister výslovně odůvodnil svá určovací usnesení tím, že LTTE je teroristickou skupinou, neboť je uvedena v seznamu podle čl. 2 odst. 3, a tím, že proti A, B, C a D bylo zahájeno trestní řízení mimo jiné z důvodu jejich údajného porušení čl. 2 odst. 1, čl. 2 odst. 2 a článku 3 nařízení č. 2580/2001 [69]. Lze tedy říci, že Sanctieregeling 2007 a rozhodnutí přijatá na jeho základě představují prováděcí opatření pro účely článku 263 SFEU? Objektivně řečeno, situace je podle mého názoru opět nejasná, a tudíž nikoliv bez jakýchkoliv pochyb.

87. Většina právní teorie a velká část právní praxe souvisí s jistotou. To je cíl, kterého se právo snaží dosáhnout, neboť těm, na něž se právo vztahuje, musí být jasné, jaká jsou jejich práva a povinnosti. Nicméně Soudní dvůr použitím výrazu „bez jakýchkoliv pochyb“ ve své judikatuře uznal, že tohoto ideálního stavu nelze v některých případech dosáhnout. V zájmu právní jistoty je uplatňována výjimka TWD, a to právě (a výhradně) v situacích, kdy *není* pochyb o tom, zda by žaloba podaná k Tribunálu konkrétním soukromým subjektem byla přípustná. Podle mého názoru se v projednávané věci nejedná o takový případ. Z toho vyplývá, že se výjimka TWD nepoužije.

88. V odpovědi na první otázku jsem tudíž dospěla k závěru, že přímá žaloba, kterou by A, B, C a D napadli platnost prováděcího nařízení č. 610/2010, v rozsahu, v němž se toto nařízení vztahovalo na LTTE, by nebyla bez jakýchkoliv pochyb přípustná. Z toho vyplývá, že A, B, C a D oprávněně namítali neplatnost tohoto nařízení před vnitrostátním soudem a požadovali, aby byla předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU.

Výklad společného postoje 2001/931 a nařízení č. 2580/2001 (druhá až pátá otázka)

Pravomoc Soudního dvora k výkladu společného postoje 2001/931

89. Úvodem vyvstává otázka, zda Soudní dvůr disponuje pravomocí podat výklad společného postoje 2001/931, který je aktem v oblasti SZBP. Podle čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU je v zásadě vyloučena pravomoc Soudního dvora v této oblasti s výjimkou pravomoci kontrolovat dodržování článku 40 SEU [70] a přezkoumávat legalitu některých rozhodnutí, jak stanoví čl. 275 druhý pododstavec SFEU. Článek 275 SFEU zejména stanoví, že Soudní dvůr má pravomoc „rozhodovat o žalobách podaných za podmínek stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci [SFEU], které se týkají přezkumu legality rozhodnutí, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám, přijatých Radou na základě hlavy V kapitoly 2 Smlouvy o Evropské unii“, jako jsou opatření přijatá v oblasti SZBP, kterými byla LTTE kvalifikována jako teroristická skupina nebo organizace [71].

90. To se *prima facie* nevztahuje na výklad nebo přezkum legality těchto aktů v řízení o předběžné otázce. Sdílím však stanovisko generálního advokáta M. Watheleta, které nedávno přednesl ve věci Rosneft, že v úplném systému procesních prostředků a řízení určeném k zajištění přezkumu legality unijních aktů zahrnuje přezkum legality uvedený v čl. 24 odst. 1 druhém pododstavci poslední větě SEU nejen žaloby na neplatnost, ale i řízení o předběžné otázce [72]. Právní řád Unie, který je založen na právním státě [73], má v rámci unijní právní úpravy zajistit přístup k účinné právní ochraně, kterou nyní zaručuje první pododstavec článku 47 Listiny. V tomto ohledu mají řízení o předběžné otázce

69 — Viz bod 45 výše.

70 — Uvedené ustanovení, které se týká vztahů mezi SZBP a dalšími unijními pravomocemi, není v projednávané věci relevantní.

71 — Viz bod 42 tohoto stanoviska.

72 — Stanovisko generálního advokáta M. Watheleta, Rosneft, C-72/15, EU:C:2016:381, body 38 a 62 až 66.

73 — Článek 21 odst. 1 SEU.

v případech týkajících se platnosti klíčovou úlohu pro osoby, pro které stejně jako pro žalobce v původním řízení mohou mít škodlivé následky opatření přijatá v oblasti SZBP, která nejsou určena jim osobně, a které tak v zásadě nejsou oprávněny požadovat zrušení těchto opatření před unijními soudy podle čl. 275 druhého pododstavce SFEU. Generální advokát M. Wathelet kromě toho uvedl, že pravomoc Soudního dvora přezkoumat legalitu omezujících opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám, přijatým na základě hlavy V kapitoly 2 SEU v řízení o předběžné otázce nutně zahrnuje také pravomoc vykládat takové akty [74].

91. Pokud jde o projednávanou věc, podle společného postoje 2001/931 nebyla LTTE považována za teroristickou skupinu nebo organizaci až do doby, kdy nabyl účinnosti společný postoj 2006/380. Tím byl však pouze aktualizován seznam osob a subjektů, na něž se vztahují omezující opatření podle společného postoje 2001/931. Proto považuji společný postoj 2001/931, ve znění společného postoje 2006/380, za rozhodnutí „stanovící omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám, přijaté na základě hlavy V kapitoly 2 [SEU]“ ve smyslu čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce poslední věty SEU a čl. 275 druhého pododstavce SFEU. Soudní dvůr je tudíž příslušným k odpovědi na druhou otázku v rozsahu, v němž je žádán o výklad jak společného postoje 2001/931, tak i nařízení č. 2580/2001.

Pojem „teroristický čin“ ve společném postoji 2001/931 a v nařízení č. 2580/2001

92. Pojem „teroristický čin“ uvedený v článku 1 společného postoje 2001/931 a v čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2580/2001 je třeba vykládat s ohledem na znění, cíle a kontext těchto ustanovení, přičemž historie vzniku tohoto výrazu může rovněž poskytnout informace relevantní pro jeho výklad [75].

93. LTTE byla zařazena na seznam podle čl. 2 odst. 3 na základě skutečnosti, že spáchala činy definované jako „teroristické činy“ v nařízení č. 2580/2001, jež obsahuje odkaz na definici v čl. 1 odst. 3 společného postoje 2001/931 [76]. Ze znění ani jednoho z těchto unijních opatření nevyplývá, že tento pojem nesmí zahrnovat činy spáchané během ozbrojeného konfliktu ve smyslu mezinárodního humanitárního práva.

94. Takový výklad nepodporují ani cíle společného postoje 2001/931 a nařízení č. 2580/2001. Tato opatření v podstatě sledují preventivní cíl: jsou zaměřena na potírání terorismu, konkrétně jeho odstavení od finančních zdrojů zmrazením finančních prostředků a hospodářských zdrojů osob nebo subjektů podezřelých ze zapojení do činností, které jsou s ním spojeny [77]. Ochrana těchto cílů je stejně důležitá, jsou-li činy spáchány během ozbrojených konfliktů či za jiných okolností.

95. Ze znění samotného společného postoje 2001/931 a nařízení č. 2580/2001 tedy vyplývá, že je vhodné uplatnit široký výklad pojmu „teroristické činy“. Má být takový výklad relativizován s ohledem na rámec právních předpisů a mezinárodního práva, v němž má být jejich výklad proveden?

Rámcové rozhodnutí 2002/475

96. Předkládající soud se konkrétně táže (ve druhé otázce, bodě a)), zda je jedenáctý bod odůvodnění rámcového rozhodnutí 2002/475 relevantní pro výklad pojmu „teroristický čin“ ve společném postoji 2001/931 a v nařízení č. 2580/2001. Má skutečnost, že podle tohoto bodu odůvodnění je z oblasti působnosti rámcového rozhodnutí vyloučena činnost ozbrojených sil při ozbrojených konfliktech [78], nějaký vliv na oblast působnosti uvedeného společného postoje a uvedeného nařízení?

74 — Stanovisko generálního advokáta M. Watheleta, Rosneft, C-72/15, EU:C:2016:381, body 73 až 76.

75 — Viz rozsudky Inuit I, bod 50, a Pringle, bod 135.

76 — Článek 1 odst. 4 nařízení č. 2580/2001.

77 — Viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2012, Al-Aqsa v. Rada a Nizozemsko v. Al-Aqsa, spojené věci C-539/10 P a C-550/10 P, EU:C:2012:711 (dále jen rozsudek „Al-Aqsa“), bod 67 a citovaná judikatura.

78 — Viz bod 40 výše.

97. Podle mého názoru zní odpověď na tuto otázku „ne“.

98. Rámcové rozhodnutí 2002/475 harmonizuje trestní právo členských států a zaměřuje se na sbližování definice „teroristických trestných činů“ v členských státech [79]. Oblast jeho působnosti, a jeho cíle se tedy liší od cílů sledovaných společným postojem 2001/931 a nařízením č. 2580/2001, jež se týkají preventivních opatření proti terorismu a jejichž úkolem není doprovázet a podpořit vnitrostátní trestní řízení [80]. Ze znění samotného jedenáctého bodu odůvodnění (zejména z výrazu „toto rámcové rozhodnutí se nevztahuje na“) je zřejmé, že jediným cílem tohoto bodu odůvodnění je upřesnit, že rámcové rozhodnutí 2002/475 se nevztahuje na „činnosti“ ozbrojených sil při ozbrojených konfliktech, jak tvrdí Komise. Jedenáctý bod odůvodnění rámcového rozhodnutí 2002/475 tedy neposkytuje vodítko k výkladu pojmu „teroristický čin“ ve společném postoji 2001/931 a v nařízení č. 2580/2001 [81]. Tento postoj je v každém případě v souladu s ustálenou judikaturou, podle které nemá bod odůvodnění unijního aktu právní závaznost a nemůže být uplatňován jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění [82]. Jedenáctý bod odůvodnění neobsahuje konkrétní odkaz na ustanovení v normativní části rámcového rozhodnutí 2002/475, a za žádných okolností tudíž nemůže mít vliv na způsob, jakým jsou vykládány jiné unijní akty.

Výklad v souladu s mezinárodním právem

99. Za těchto podmínek je nutné zohlednit také čl. 3 odst. 5 SEU, z něhož vyplývá, že Unie přispívá k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva. Přijímá-li tedy určitý akt, je povinna dodržovat mezinárodní právo, včetně mezinárodního obyčejového práva, kterým jsou unijní orgány vázány [83].

100. Kromě toho podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být předpisy unijního práva vykládány v největším možném rozsahu v souladu s mezinárodním právem [84]. Soudní dvůr sice tento požadavek uplatňoval na smlouvy formálně závazné pro Unii [85], ovšem tento požadavek má širší působnost. V rozsudku Poulsen a Diva Navigation Soudní dvůr konstatoval, „že [unijní] pravomoci musejí být vykonávány v souladu s mezinárodním právem, takže [ustanovení unijního práva, jehož výklad je žádán] musí být vykládáno a jeho působnost vymezena ve světle příslušných pravidel [obyčejového] mezinárodního mořského práva“ [86]. V rozsudku Intertanko [87] zašel Soudní dvůr ještě dále. Konstatoval, že skutečnost, že mezinárodní dohoda zavazuje všechny členské státy, nikoliv však Unii „může mít důsledky pro výklad […] ustanovení sekundárního práva“, a to i když tato dohoda nekodifikuje obyčejová pravidla zakotvená mezinárodním právem, a že Soudnímu dvoru přísluší vykládat ustanovení sekundárního práva „s ohledem“ na dotčenou dohodu [88]. Soudní dvůr to odůvodnil „obyčejovou zásadou dobré víry“ a zásadou loajální spolupráce zakotvenou v nynějším čl. 4 odst. 3 SEU. Cílem je pokud možno zabránit, aby unijní právo bylo vykládáno způsobem, který členským státům znemožňuje plnit závazky, které pro ně vyplývají z mezinárodního práva.

79 — Šestý bod odůvodnění rámcového rozhodnutí 2002/475, viz rovněž čl. 1 odst. 1.

80 — Viz rozsudek Al-Aqsa, bod 67 a citovaná judikatura.

81 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. října 2014, LTTE v. Rada, T-208/11 a T-508/11, EU:T:2014:885, bod 73. Jak jsem již uvedla, tento bod nebyl Radou zpochybněn (viz výše bod 51).

82 — Viz například rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Della Rocca, C-290/12, EU:C:2013:235, bod 38 a citovaná judikatura.

83 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další, C-366/10, EU:C:2011:864, bod 101 a citovaná judikatura.

84 — Viz například rozsudek ze dne 15. března 2012, SCF Consorzio Fonografici, C-135/10, EU:C:2012:140, bod 51 a citovaná judikatura. Viz rovněž stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho, Diakite, C-285/12, EU:C:2013:500, body 23 a 24.

85 — Viz například rozsudky ze dne 10. září 1996, Komise v. Německo, C-61/94, EU:C:1996:313, body 52 až 58, a ze dne 1. dubna 2004, Bellio F.lli, C-286/02, EU:C:2004:212, bod 33.

86 — Rozsudek ze dne 24. listopadu 1992, Poulsen a Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, bod 9. Viz také například, rozsudek ze dne 15. ledna 2015, Evans, C-179/13, EU:C:2015:12, bod 35.

87 — Rozsudek ze dne 3. června 2008, International Association of Independent Tanker Owners a další, C-308/06, EU:C:2008:312.

88 — Bod 52.

101. Je tedy třeba nejprve zkoumat, zda společný postoj 2001/931 a nařízení č. 2580/2001 lze vykládat způsobem, který je v souladu s příslušnými pravidly mezinárodního práva. Pokud ano, není třeba zjišťovat, zda se jedná o pravidla, v jejichž světle může Soudní dvůr přezkoumávat legalitu opatření přijatých unijními orgány [89].

102. Je třeba rozlišovat na straně jedné mezi pravidly mezinárodního humanitárního práva a na straně druhé pravidly mezinárodního práva upravujícími boj proti terorismu nebo braní rukojmí. V tomto stanovisku se budu zabývat pouze těmi prameny mezinárodního práva, na které je odkazováno buď v předkládacím usnesení, nebo ve vyjádřeních účastníků řízení.

– *Mezinárodní humanitární právo*

103. Co se zaprvé týče mezinárodního humanitárního práva, Soudní dvůr může důvodně považovat Ženevské úmluvy a jejich protokoly za relevantní, neboť LTTE a srílanská vláda se v rozhodné době účastnily ozbrojeného konfliktu. Kromě toho všechny členské státy jsou stranami uvedených úmluv a protokolů [90]. Soudní dvůr je tudíž povinen k nim při výkladu společného postoje 2001/931 a nařízení č. 2580/2001 přihlížet bez ohledu na to, zda tyto úmluvy a protokoly kodifikují obyčejová pravidla zakotvená mezinárodním právem [91].

104. Odmítám tvrzení žalobců v původním řízení, že LTTE byla nevládní ozbrojenou silou, která se účastnila vnitrostátního ozbrojeného konfliktu na Srí Lance, a podle mezinárodního humanitárního práva bylo tudíž vyloučeno, aby byly útoky a únosy, jichž se dopustila v letech 2005 až 2009, považovány za „teroristické činy“. Zaprvé společný článek 3 Ženevských úmluv, který konkrétně upravuje konflikty, jež nemají mezinárodní ráz, zakazuje v každé době a na každém místě útoky na život a zdraví, zejména vraždu ve všech formách, braní rukojmí, pokud byly spáchány na „osobách, které se přímo neúčastní nepřátelství, včetně příslušníků ozbrojených sil, kteří složili zbraně, a osob, které byly vyřazeny z boje nemocí, zraněním, zadržením nebo jakoukoli jinou příčinou“ [92]. Ač implicitně, toto ustanovení jasně zakazuje teroristické činy, které mohou mít takové následky [93].

105. Článek 4 odst. 2 písm. d) Protokolu II je konkrétnější, neboť uvádí, že účastníkům vnitrostátního ozbrojeného konfliktu se zakazuje v každé době a na každém místě páchat teroristické činy proti osobám, které se přímo neúčastní nebo které se přestaly účastnit nepřátelských akcí [94]. Stejně tak jsou podle čl. 13 odst. 2 Protokolu II zakázány násilné činy nebo hrozby násilím, jejichž hlavním cílem je terorizování civilního obyvatelstva.

89 — Přezkum platnosti unijního sekundárního práva na základě mezinárodního práva (mezinárodních dohod či obyčejových pravidel mezinárodního práva) je i nadále výjimečný, neboť podléhá velmi přísným podmínkám. Pokud jde o mezinárodní dohody, viz naposledy rozsudek ze dne 4. února 2016, C & J Clark International, spojené věci C-659/13 a C-34/14, EU:C:2016:74, bod 84. Pokud jde o obyčejová pravidla mezinárodního práva, viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další, C-366/10, EU:C:2011:864, body 101, 102 a 107.

90 — Viz bod 4 výše.

91 — Viz bod 100 výše a citovaná judikatura.

92 — Společný článek 3 odst. 1 písm. a) a b). Mezinárodní soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 27. června 1986, Nikaragua v. Spojené státy, konstatoval, že pravidla obsažená ve společném článku 3 „představují minimální kritérium spolu s podrobnějšími pravidly, která se rovněž vztahují na mezinárodní konflikty“ a která odrážejí „základní ohledy lidskosti“ (Sbírka MSD 1984, s. 392, bod 218).

93 — V tomto ohledu viz, Gasser, H.-P., ‚Acts of terror, „terrorism“ and international humanitarian law‘, *International Review of the Red Cross*, 2002, s. 560.

94 — Pokud jde o mezinárodní ozbrojené konflikty, viz čl. 51 odst. 2 Protokolu I a čl. 33 odst. 1 čtvrté Ženevské úmluvy.

106. Protokol I se vztahuje především na mezinárodní ozbrojené konflikty [95], a nemá tudíž pro projednávanou věc bezprostřední význam. Jinak by tomu však nebylo ani v případě, že by se tento protokol na konflikt mezi srílanskou vládou a LTTE [96] vztahoval, neboť Protokol I rovněž zakazuje „násilné činy nebo hrozby násilnými činy, jejichž základním cílem je terorizování civilního obyvatelstva“ [97]. Mezinárodní humanitární právo tudíž „zakazuje teroristické činy v mezinárodních i vnitrostátních ozbrojených konfliktech, a to bez ohledu na to, zda jsou páchány vládními či nevládními stranami“ [98].

107. Jaký je postoj k činům namířeným proti osobám, které se aktivně účastní ozbrojeného konfliktu, nebo proti vojenským cílům, a kterými není terorizováno civilní obyvatelstvo? Osoby bojující v mezinárodním ozbrojeném konfliktu mají právo se přímo účastnit válečných aktivit, a je jim tudíž přiznána imunita v souvislosti s jejich činy, které spáchali jako bojovníci, za předpokladu, že je to v souladu s mezinárodním humanitárním právem. Účastníkům vnitrostátního ozbrojeného konfliktu naopak imunita přiznána není, i když jsou jejich činy v souladu se společným článkem 3 Ženevské úmluvy a čl. 4 odst. 2 písm. d) a čl. 13 odst. 2 Protokolu II [99]. Tak například voják nevládní ozbrojené síly, který ve vnitrostátním konfliktu zabil nepřátelského bojovníka z řad vládních sil, aniž porušil mezinárodní humanitární právo, může být souzen za vraždu. To vyplývá ze zásad svrchovanosti a nezasahování do vnitřních záležitostí státu [100]. V souladu s tím se účastníci vnitrostátního konfliktu nevyhnou represivním nebo preventivním opatřením, která může stát shledat přiměřená daným okolnostem [101], za předpokladu, že má pravomoc uložit taková opatření a respektuje platné úmluvy o boji proti terorismu a ostatní pravidla mezinárodního práva, kterými je vázán [102].

108. Bylo uvedeno, že klasifikace činů účastníků vnitrostátního ozbrojeného konfliktu jako „teroristické“ by tyto účastníky mohla demotivovat, pokud jde o respektování mezinárodního humanitárního práva, neboť by neměli důvod jednat v souladu se (zejména) společným článkem 3 Ženevských úmluv a čl. 4 odst. 2 písm. d) a čl. 13 odst. 2 Protokolu II, nebude-li to pro ně výhodné z hlediska trestněprávní odpovědnosti [103].

95 — Viz čl. 1 odst. 3, který odkazuje na společný článek 2 Ženevských úmluv.

96 — Tak by tomu bylo v případě, kdy by konflikt představoval ozbrojený konflikt, v němž „národy bojují [bojovaly] proti koloniální nadvládě a cizí okupaci a proti rasistickým režimům, aby uplatnily své právo na sebeurčení (čl. 1 odst. 4 Protokolu I).

97 — Článek 51 odst. 2 Protokolu I.

98 — Pfanner, T., „Scope of Application, Perpetrators of Terror, and International Humanitarian Law“, in: Fernández-Sánchez (Ed.), *International Legal Dimensions of Terrorism* (Martinus Nijhoff Publishers, 2009), s. 289.

99 — Po skončení nepřátelských akcí se budou vládnoucí orgány snažit udělit amnestii v nejširší možné míře osobám, které se zúčastnily ozbrojeného konfliktu (čl. 6 odst. 5 Protokolu II). „Ve vnitrostátním ozbrojeném konfliktu není přiznáván statut bojovníka ani válečného zajatce, neboť státy nejsou ochotny přiznávat členům ozbrojených opozičních skupin trestněprávní imunitu v souvislosti s ozbrojeným povstáním“ (ICRC, „The relevance of IHL in the context of terrorism“, www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/terrorism-ihl-210705.htm, ve znění ze dne 4. července 2016).

100 — Článek 3 odst. 1 Protokolu II stanoví, že „žádné ustanovení [tohoto Protokolu] nebude uplatňováno s cílem zasáhnout do suverenity státu nebo povinnosti vlády udržovat a znovu zavádět všemi zákonnými prostředky právo a pořádek ve státě nebo bránit národní jednotu a územní celistvost státu“.

101 — Tato opatření se mohou vztahovat na činy, které stát pokládá za teroristické, ale nejen na ně (například mohou být namířena také proti velezradě nebo špionáži).

102 — Také viz 2016 ICRC Commentary, společný článek 3, bod 514, a body 111 až 121 níže.

103 — Viz mimo jiné Pejic, J., „Terrorist Acts and Groups: A Role for International Law?“, *British Yearbook of International Law*, 2004, s. 75 a 76, a Sassóli, M., „Terrorism and War“, *Journal of International Criminal Justice*, 2006, s. 970. M. Sassóli poznamenává, že ‚pokud by byl každý čin spáchaný proti vládním silám považován za „teroristický“, jak znějí některé návrhy, bylo by oslabeno [mezinárodní humanitární právo] a ochota ozbrojených skupin respektovat mezinárodní humanitární právo‘, viz Sassóli, M., „The Role of Human Rights and International Humanitarian Law in New Types of Armed Conflicts“, in: Ben-Naftali, O. (Ed.), *International Humanitarian law and International Human Rights Law* (Oxford, OUP 2011, s. 37).

109. Článek 6 odst. 5 Protokolu II poskytuje poměrně slabou ochranu: toto ustanovení je formulováno jako ryze programové [104] („ […] se budou snažit udělit amnestii v nejširší možné míře […]“), a nenabízí výhodu srovnatelnou s imunitou přiznávanou „bojovníkům“, kteří během nepřátelských akcí jednali v souladu s mezinárodním humanitárním právem [105]. Skutečnost, že mezinárodní humanitární právo nepřiznává imunitu, by mohla vést k oslabení jeho účinnosti a ke zvýšení nákladů na jeho vymáhání. Nicméně tento (údajně) nikoliv optimální stav mezinárodního práva nemůže sám o sobě změnit mezinárodní humanitární právo, jež je v současné době v platnosti [106].

110. V každém případě, i za předpokladu, že by pojem „teroristický čin“ měl v kontextu vnitrostátního ozbrojeného konfliktu užší význam než v době míru, žalobci v původním řízení neprokázali ani netvrdili, že se v případě útoků a únosů, na jejichž základě byla LTTE zařazena na seznam podle čl. 2 odst. 3, zcela nebo zčásti nejednalo o porušení mezinárodního humanitárního práva. Zejména netvrdili, že tyto činy byly namířeny proti civilnímu obyvatelstvu nebo jiným osobám, které se přímo neúčastnily nepřátelských akcí mezi LTTE a srílanskou vládou. Žalobci v původním řízení naopak tvrdí, že LTTE byla zapojena do vnitrostátního ozbrojeného konfliktu ve smyslu mezinárodního humanitárního práva, a její činy tak nemohly být v žádném případě považovány za „teroristické“ [107]. Z výše uvedených důvodů je třeba toto tvrzení odmítnout.

– Mezinárodní právo upravující boj proti terorismu a braní rukojmí

111. Pokud jde o mezinárodní právo upravující boj proti terorismu, chtěla bych především připomenout, že Úmluva o potlačování činů jaderného terorismu uvedená v předkládacím usnesení nemá žádnou zjevnou spojitost s věcí v původním řízení. Dále se jí tedy již nebudu zabývat. Kromě toho Úmluvou Rady Evropy o předcházení terorismu není Unie vázána. Nebyla ani ratifikována všemi členskými státy. Tato úmluva tedy není součástí mezinárodních pravidel, kterými by se měl Soudní dvůr řídit při výkladu společného postoje 2001/931 a nařízení č. 2580/2001.

112. Společný postoj 2001/931 a nařízení č. 2580/2001 provádějí rezoluci 1373 (2001) [108]. Přestože Unie sama není členem Organizace spojených národů, Soudní dvůr konstatoval, že „[Unie] musí brát zvláštní ohled na skutečnost, že podle článku 24 Charty spojených národů je přijímání rezolucí na základě kapitoly VII této Charty Radou bezpečnosti výkonem hlavní odpovědnosti, která je svěřena tomuto mezinárodnímu orgánu za účelem zachování míru a bezpečnosti na celosvětové úrovni, tj. odpovědnosti, která v rámci uvedené kapitoly VII zahrnuje pravomoc určit, čím jsou mezinárodní mír a bezpečnost ohrožovány, a dále pravomoc přijmout nezbytná opatření k jejich zachování nebo obnovení“ [109]. Soudní dvůr je tudíž povinen pokud možno vykládat společný postoj 2001/931 a nařízení č. 2580/2001 v souladu s rezolucí 1373 (2001). Tato rezoluce však neobsahuje definici „teroristického činu“ ani nevymezuje jeho působnost ve světle mezinárodního humanitárního práva.

104 — Tímto chci vyjádřit, že toto ustanovení stanoví pouze cíle a jeho účelem tak není založit práva a povinnosti jednotlivců.

105 — Na diplomatické konferenci, na které byl přijat Protokol II, byl zamítnut návrh předložený Mezinárodním výborem Červeného kříže (ICRC), podle kterého by v případě trestního stíhání účastníků vnitrostátního ozbrojeného konfliktu měly soudy v největší možné míře přihlížet ke skutečnosti, že obviněný respektoval ustanovení Protokolu II. Viz ICRC, Návrh Dodatkových protokolů k Ženevským úmluvám ze dne 12. srpna 1949, komentář, Ženeva, 1973, s. 141 (čl. 10 odst. 5).

106 — Viz bod 107.

107 — Naopak, by mohly (teoreticky) být považovány za válečné zločiny. Žalobci v původním řízení také stručně vyjádřili pochybnosti o tom, že LTTE byla fakticky odpovědná za tyto útoky a únosy. Nepředložili však žádný konkrétní důkaz, na jehož základě by mohl být uvedený postoj Rady zpochybněn.

108 — Viz bod 34 výše.

109 — Rozsudek ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 294.

113. Úmluvou o teroristických bombových útocích jsou vázány všechny členské státy. S ohledem na skutečnosti, které vedly Radu k zařazení LTTE na seznam podle čl. 2 odst. 3, a které se vztahují k „útokům“ ze strany LTTE [110], může být tato úmluva relevantní i ve věci v původním řízení. K Úmluvě o teroristických bombových útocích je tedy třeba přihlížet při výkladu společného postoje 2001/931 a nařízení č. 2580/2001 [111].

114. Úmluva o teroristických bombových útocích vylučuje ze své oblasti působnosti „činnosti ozbrojených sil při ozbrojených konfliktech“ ve smyslu mezinárodního humanitárního práva [112]. To však neznamená, že takové činy nemohou být kvalifikovány jako „teroristické činy“ ve smyslu mezinárodního humanitárního práva. Tento můj závěr podporuje poslední bod odůvodnění Úmluvy o teroristických bombových útocích, který upřesňuje, že „to, že na určitá jednání se tato [úmluva] nevztahuje, nepřipouští ani nečiní zákonnými činy, jinak považované za nezákonné, ani nebrání stíhání podle jiných právních […]“. Tento bod odůvodnění potvrzuje to, co Rada správně označuje za komplementární povahu výše popsaných pravidel mezinárodního humanitárního práva a některých mezinárodních pravidel upravujících boj proti terorismu.

115. Podobná úvaha platí i ve vztahu k Úmluvě o braní rukojmí, která je rovněž relevantní ve věci v původním řízení [113]. Unie sice není touto úmluvou formálně vázána, ovšem všechny členské státy jsou její smluvní stranou. Cílem jejího článku 12 je pouze upřesnit věcnou působnost Úmluvy o braní rukojmí. Toto ustanovení tak nemá žádný vliv na prevenci a potlačení braní rukojmí, k nimž dochází při ozbrojených konfliktech, a které se proto řídí mezinárodním humanitárním právem [114]. I v tomto případě se tyto různé soubory mezinárodních norem jeví jako komplementární.

116. Kromě toho, jak Komise potvrdila na jednání, žaloba členských států podle společného postoje 2001/931 a nařízení č. 2580/2001 v zásadě spadá do oblasti působnosti Úmluvy o financování terorismu. Tyto unijní akty jsou zaměřeny na potírání mezinárodního terorismu prostřednictvím zvláštních finančních opatření vůči osobám, skupinám a subjektům, které jsou zapojeny do teroristických činů. Úmluvou o financování terorismu jsou kromě toho vázány všechny členské státy. Je tudíž třeba, aby Soudní dvůr podal výklad společného postoje 2001/931 a nařízení č. 2580/2001 v co nejširším možném rozsahu způsobem, který členské státy Unie nevystaví nebezpečí porušení jejich povinností, které pro ně z této úmluvy vyplývají.

117. Úmluva o financování terorismu však nebrání tomu, aby činy spáchané nevládními ozbrojenými silami během vnitrostátních konfliktů byly považovány za „teroristické činy“.

118. Zaprvé, Tribunál v rozsudku ze dne 16. října 2014, LTTE v. Rada [115], konstatoval, že čl. 2 odst. 1 písm. b) Úmluvy o financování terorismu výslovně upravuje možnost, aby za „teroristické činy“ ve smyslu této úmluvy byly považovány činy spáchané v rámci ozbrojeného konfliktu, jsou-li splněny dvě podmínky: i) čin má způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví; ii) cílem takového činu, vzhledem k jeho povaze nebo kontextu, je zastrašit obyvatelstvo nebo přinutit vládu nebo mezinárodní organizaci, aby jednala určitým způsobem nebo aby se jednání zdržela. Při regulaci financování teroristických činů podle Úmluvy o financování terorismu tak smluvní státy (nebo samozřejmě Unie) mohou do definice „teroristických činů“ zahrnout činy spáchané v rámci ozbrojeného konfliktu.

110 — Viz bod 48 výše.

111 — Viz bod 100 výše a citovanou judikaturu.

112 — Článek 19 odst. 2.

113 — Společnost LTTE byla na unijní seznam zařazena mimo jiné toho, co Rada označuje za „únosy“ v letech 2005 až 2009: viz bod 48 výše. Pro účely analýzy opomíjím veškeré rozdíly mezi tímto výrazem a termínem „braní rukojmí“ užívaným Konvencí o rukojmích.

114 — Viz společný článek 3 odst. 1 písm. b) Ženevských úmluv a čl. 4 odst. 2 písm. c) Protokolu II.

115 — Spojené věci T-208/11 a T-508/11, EU:T:2014:885, bod 64.

119. Zadruhé, a v každém případě, článek 21 upřesňuje, že Úmluvou o financování terorismu nejsou dotčeny povinnosti, které pro jednotlivce vyplývají z mezinárodního humanitárního práva. Tyto povinnosti zahrnují absolutní zákaz činů uvedených ve společném článku 3 odst. 1 písm. a) a b) Ženevských úmluv a v čl. 4 odst. 2 písm. d) a čl. 13 odst. 2 Protokolu II.

120. Výklad pojmu „teroristický čin“ ve společném postoji 2001/931 a v nařízení č. 2580/2001 v tom smyslu, že se vztahuje na činy spáchané nevládními ozbrojenými silami během vnitrostátního ozbrojeného konfliktu, není tudíž o nic méně konzistentní s výše zkoumanými akty mezinárodního práva přijatými v oblasti boje proti terorismu a braní rukojmí než s příslušnými pravidly mezinárodního humanitárního práva.

121. S ohledem na výše uvedené navrhuji odpovědět na druhou otázku bod b) tak, že činy ozbrojených sil během vnitrostátního ozbrojeného konfliktu upraveného mezinárodním humanitárním právem mohou představovat „teroristické činy“ ve smyslu společného postoje 2001/931 a nařízení č. 2580/2001, vykládaných ve světle příslušných pravidel mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva upravujícího boj proti terorismu a braní rukojmí.

122. S ohledem na argumenty, které Soudnímu dvoru předložili žalobci v původním řízení[116], navrhuji odpovědět na třetí a čtvrtou otázku tak, že v rámci projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nebyla odhalena žádná skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost nařízení č. 610/2010 v rozsahu, v němž se týká LTTE. Za těchto okolností není třeba zkoumat pátou otázku.

Závěry

123. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr na otázky položené Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) odpověděl následovně:

— Výjimka stanovená v judikatuře a vyplývající z rozsudku ze dne 9. března 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, se použije, pokud jde o třetí část čtvrtého pododstavce čl. 263 SFEU.

— Přímá žaloba, kterou by A, B, C a D napadli před Tribunálem platnost prováděcího nařízení Rady (EU) č. 610/2010 ze dne 12. července 2010, kterým se provádí čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 2580/2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a subjektům s cílem bojovat proti terorismu a kterým se zrušuje prováděcí nařízení Rady (EU) č. 1285/2009 v rozsahu, v němž se toto nařízení týkalo Tygři osvobození tamilského Ílamu (LTTE), by nebyla bez jakýchkoliv pochyb přípustná. Z toho vyplývá, že A, B, C a D oprávněně namítali neplatnost tohoto nařízení před vnitrostátním soudem a požadovali, aby byla předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU.

— Činy ozbrojených sil během vnitrostátního ozbrojeného konfliktu upraveného mezinárodním humanitárním právem mohou představovat „teroristické činy“ ve smyslu společného postoje 2001/931 ze dne 27. prosince 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu a nařízení č. 2580/2001, vykládaných ve světle příslušných pravidel mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva upravujícího boj proti terorismu a braní rukojmí.

— V rámci projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nebyla odhalena žádná skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost nařízení č. 610/2010 v rozsahu, v němž se týká LTTE.

116 — Viz zejména bod 110 tohoto stanoviska.