Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 29. septembra 2016[1]

Vec C-158/14

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Raad van State (Štátna rada, Holandsko)]

„Článok 267 ZFEÚ — Článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ — Prípustnosť žaloby o neplatnosť a preskúmanie platnosti aktu Únie v rámci prejudiciálneho konania — Vykonávacie nariadenie (EÚ) č. 610/2010 — Spoločná pozícia 2001/931/SZBP — Nariadenie Rady (ES) č. 2580/2001 — Rámcové rozhodnutie Rady 2002/475/SVV — Definícia teroristických činov — Otázka, či činy neštátnych ozbrojených síl v ozbrojenom konflikte, ktorý nemá medzinárodný charakter, predstavujú teroristické činy — Dohovory týkajúce sa boja proti terorizmu — Medzinárodné humanitárne právo“

1. Zistilo sa, že A, B, C a D zhromažďovali a prevádzali finančné prostriedky pre „Liberation Tigers of Tamil Eelam“ (ďalej len „LTTE“), skupinu, ktorá bojovala v občianskej vojne proti srílanskej vláde, aby na severe a východe Srí Lanky vytvorila pre tamilský ľud nezávislý štát, a ktorú Európska únia klasifikovala ako „teroristickú“ skupinu na obdobie približne 10 rokov.

2. Holandské orgány v rámci uplatňovania holandskej právnej úpravy, ktorá vykonáva rezolúciu Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov (ďalej len „BR OSN“) označili A, B, C a D za osoby podliehajúce obmedzujúcim opatreniam na boj proti terorizmu. V dôsledku toho sa im zmrazili finančné prostriedky, je zakázané poskytovať im alebo v ich prospech finančné služby a nemôžu im byť sprístupnené žiadne finančné prostriedky. Holandské orgány pri prijímaní týchto opatrení považovali LTTE za teroristickú organizáciu. Uvedené rozhodnutie zohľadňovalo vykonávacie nariadenie Rady Európskej únie, ktoré LTTE ponechalo na zozname skupín zapojených do teroristických činov a na ktoré sa vzťahujú obmedzujúce opatrenia. A, B, C a D vo svojej žalobe podanej na holandské súdy tvrdia, že nariadenie je neplatné, pretože činy, ktoré LTTE spáchala, neboli teroristickými činmi. Uvádzajú, že LTTE bola neštátnou ozbrojenou silou na Srí Lanke zapojenou do ozbrojeného konfliktu, ktorý nemal medzinárodný charakter, a jej akcie sa preto riadili výlučne medzinárodným humanitárnym právom, a nie pravidlami Únie a medzinárodnými pravidlami v oblasti boja proti terorizmu. Z toho vyplýva, že Európska únia mylne považovala útoky a únosy, ktoré LTTE spáchala v období medzi rokmi 2005 a 2009, za „teroristické činy“ odôvodňujúce zaradenie LTTE do zoznamu Únie, ktorý obsahuje subjekty zapojené do teroristických činov.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

3. Raad van State (Štátna rada, Holandsko) podala návrh na začatie prejudiciálneho konania, v ktorom sa v podstate pýta na definíciu „teroristických činov“, ktorá bola použitá pri prijímaní vykonávacieho nariadenia Rady, a na to, či môžu mať prípadné nezrovnalosti medzi touto definíciou v rámci práva Únie a v rámci medzinárodného práva (najmä v rámci medzinárodného práva v oblasti boja proti terorizmu a medzinárodného humanitárneho práva) vplyv na platnosť dotknutého vykonávacieho nariadenia. Taktiež sa pýta, či sú A, B, C a D oprávnení domáhať sa neplatnosti tohto vykonávacieho nariadenia vo veci samej teraz, keď po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy majú osoby širší priamy prístup k súdom Únie.

Medzinárodné právo

Medzinárodné humanitárne právo

4. Medzinárodné humanitárne právo upravuje vedenie nepriateľských akcií počas medzinárodných ozbrojených konfliktov, ako aj počas ozbrojených konfliktov, ktoré nemajú medzinárodný charakter. Jeho cieľom okrem iného je poskytnúť v oblastiach konfliktu ochranu civilnému obyvateľstvu tým, že sa obmedzia účinky vojny na osoby a majetok. [2]

5. Značná časť úpravy medzinárodného humanitárneho práva sa nachádza v štyroch ženevských dohovoroch [3] a v ich troch dodatkových protokoloch. [4] Jednou zo základných zásad zakotvených v dohovoroch a dodatkových protokoloch je rozlišovanie medzi civilným obyvateľstvom a vojenskými bojovníkmi a medzi civilnými objektmi a vojenskými cieľmi. Stanovujú základné práva vojnových zajatcov (civilistov a vojakov), ochranu ranených a chorých, ako aj ochranu a práva priznané civilistom (nie bojovníkom) na vojnovom území a v jeho okolí. Európska únia nie je zmluvnou stranou žiadneho z dohovorov ani ich dodatkových protokolov. Ich zmluvnými stranami sú však všetky členské štáty.

6. Spoločný článok 2 všetkých ženevských dohovorov [„Uplatňovanie dohovoru (dohovorov)]“ stanovuje najmä, že:

„Nehľadiac na ustanovenia, ktoré majú nadobudnúť účinnosť už v mieri, bude sa tento dohovor vzťahovať na všetky prípady vyhlásenej vojny alebo akéhokoľvek iného ozbrojeného konfliktu, vzniknutého medzi dvoma alebo viacerými Vysokými [z]mluvnými stranami, i keď vojnový stav nie je uznávaný jednou z nich.

Dohovor sa bude taktiež vzťahovať na všetky prípady čiastočnej alebo úplnej okupácie celého územia niektorej Vysokej [z]mluvnej strany, i keď sa táto okupácia nestretne so žiadnym vojenským odporom.

…“

2 — Rozsudok z 30. januára 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 23).

3 — Ženevský dohovor o zlepšení osudu ranených a chorých príslušníkov ozbrojených síl v poli z 12. augusta 1949, *Zbierka zmlúv Organizácie Spojených národov* (ďalej len „Zbierka zmlúv OSN“), zv. 75, s. 31 (ďalej len „prvý ženevský dohovor“); Ženevský dohovor o zlepšení osudu ranených, chorých a stroskotancov ozbrojených síl na mori z 12. augusta 1949, *Zbierka zmlúv OSN*, zv. 75, s. 85 (ďalej len „druhý ženevský dohovor“); Ženevský dohovor o zaobchádzaní s vojnovými zajatcami z 12. augusta 1949, *Zbierka zmlúv OSN*, zv. 75, s. 135 (ďalej len „tretí ženevský dohovor“); a Ženevský dohovor o ochrane civilných osôb za vojny z 12. augusta 1949, *Zbierka zmlúv OSN*, zv. 75, s. 287 (ďalej len „štvrtý ženevský dohovor“).

4 — Dodatkový protokol k Ženevským dohovorom z 12. augusta 1949 o ochrane obetí medzinárodných ozbrojených konfliktov (Protokol I) z 8. júna 1977, *Zbierka zmlúv OSN*, zv. 1125, s. 3 (ďalej len „Protokol I“); Dodatkový protokol k Ženevským dohovorom z 12. augusta 1949 o ochrane obetí ozbrojených konfliktov nemajúcich medzinárodný charakter (Protokol II) z 8. júna 1977, *Zbierka zmlúv OSN*, zv. 1125, s. 609 (ďalej len „Protokol II“); a Dodatkový protokol k Ženevským dohovorom z 12. augusta 1949 týkajúci sa prijatia dodatkového rozoznávacieho znaku (Protokol III) z 8. decembra 2005, *Zbierka zmlúv OSN*, zv. 2404, s. 261.

7. Podľa spoločného článku 3 všetkých ženevských dohovorov („Konflikty, ktoré nemajú medzinárodný charakter“), ktorý kodifikuje pravidlo medzinárodného obyčajového práva, však platí, že: [5]

„V prípade ozbrojeného konfliktu, ktorý nemá medzinárodný ráz a ktorý vznikne na území niektorej z Vysokých [z]mluvných strán, bude každá zo strán v konflikte zaviazaná spravovať sa aspoň týmito ustanoveniami:

1. S osobami, ktoré sa priamo nezúčastnia na nepriateľstve, včítane príslušníkov ozbrojených síl, ktorí složili zbrane, a osôb, ktoré boly vyradené z boja nemocou, zranením, zadržaním alebo akoukoľvek inou príčinou, bude sa zaobchádzať za každých okolností ľudsky, bez akéhokoľvek nepriaznivého rozlišovania založeného či už na rase, farbe, náboženstve alebo viere, na pohlaví, rode alebo majetku alebo na akomkoľvek inom obdobnom znaku. Preto sú a zostávajú zakázané v každom čase a na každom mieste, pokiaľ ide o osoby hore spomenuté:

   a) útoky na život a zdravie, najmä vražda vo všetkých formách, zmrzačenie, kruté zaobchádzanie, trýznenie a mučenie;

   b) branie rukojemníkov;

…“

8. Článok 1 Protokolu I („Všeobecné zásady a rozsah pôsobnosti“), ktorý sa týka ochrany obetí medzinárodných ozbrojených konfliktov a ktorý taktiež kodifikuje medzinárodné obyčajové právo, [6] uvádza najmä:

„…

3. Tento Protokol, ktorý dopĺňa ženevské dohovory…, bude aplikovaný na situácie uvedené v [spoločnom článku 2].

4. Situáciami uvedenými v predchádzajúcom odseku sa rozumejú ozbrojené konflikty, v ktorých národy bojujú proti koloniálnej nadvláde a cudzej okupácii a proti rasistickým režimom, aby uplatnili svoje právo na sebaurčenie, ako je zakotvené v Charte Organizácie Spojených národov a v Deklarácii zásad medzinárodného práva týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi v súlade s Chartou Organizácie Spojených národov.“

9. Článok 51 ods. 2 Protokolu I stanovuje, že „násilné činy alebo hrozby násilnými činmi, ktorých základným cieľom je terorizovanie civilného obyvateľstva, sa zakazujú“.

10. Protokol II sa týka ochrany obetí ozbrojených konfliktov, ktoré nemajú medzinárodný charakter. MSD zatiaľ nezaujal svoje stanovisko k tomu, či tento protokol kodifikuje pravidlá medzinárodného obyčajového práva.

5 — Pozri napríklad rozsudok Medzinárodného súdneho dvora (ďalej len „MSD“) vo veci Vojenské a polovojenské aktivity v Nikarague a proti nej (Nikaragua v. Spojené štáty americké), Zbierka MSD, 1986, s. 14, body 218 a 219; Medzinárodný výbor Červeného kríža (MVČK), Aktualizovaný komentár k prvému ženevskému dohovoru (2016), dostupný na https://www.icrc.org (ďalej len „komentár MVČK z roku 2016“), spoločný článok 3, bod 155; a poradné stanovisko MSD vo veci Prípustnosť hrozby použitia jadrových zbraní, Zbierka MSD, 1996, s. 226 (ďalej len „poradné stanovisko MSD vo veci jadrových zbraní“) (body 78 a 79).

6 — MSD konštatoval, že prijatím pravidiel v Protokole I sa iba vyjadrilo už existujúce obyčajové právo: poradné stanovisko MSD vo veci jadrových zbraní, bod 84.

11. Článok 1 Protokolu II („Vecný rozsah pôsobnosti“) stanovuje:

„1. Tento protokol, ktorý rozvíja a dopĺňa [spoločný článok 3] a nemení existujúce podmienky jeho aplikácie, sa bude vzťahovať na všetky ozbrojené konflikty, ktoré nie sú obsiahnuté v článku 1 [protokolu I] a ku ktorým dochádza na území Vysokej zmluvnej strany medzi jej ozbrojenými silami a disidentskými ozbrojenými silami alebo inými organizovanými ozbrojenými skupinami vykonávajúcimi pod zodpovedným velením takú kontrolu nad časťou jej územia, ktorá im umožňuje viesť trvalé a koordinované vojenské operácie a aplikovať tento Protokol.

2. Tento protokol sa nebude aplikovať v prípade vnútorných nepokojov a napätia, ako sú vzbury, izolované a sporadické násilné činy a ostatné činy podobnej povahy, ktoré sa nepovažujú za ozbrojené konflikty.“

12. Článok 4 Protokolu II („Základné záruky“) uvádza najmä, že brať ako rukojemníkov osoby, ktoré sa priamo nezúčastňujú, alebo ktoré sa prestali zúčastňovať nepriateľských akcií, ako aj teroristické činy proti týmto osobám, sú zakázané „vždy a všade“ [7].

13. Článok 6 („Trestné stíhanie“) stanovuje minimálne záruky týkajúce sa stíhania a trestania trestných činov súvisiacich s ozbrojeným konfliktom, ktorý nemá medzinárodný charakter. Vyžaduje, aby sa po skončení nepriateľských akcií vládnuce orgány snažili udeliť amnestiu v najširšej možnej miere osobám, ktoré sa zúčastnili ozbrojeného konfliktu, alebo tým, ktoré boli zbavené slobody z dôvodov súvisiacich s ozbrojeným konfliktom, bez ohľadu na to, či boli internované alebo zadržané. [8]

14. Článok 13 ods. 2 druhá veta Protokolu II zakazuje „násilné činy alebo hrozby násilnými činmi, ktorých základným cieľom je terorizovanie civilného obyvateľstva, sa zakazujú“. Podľa niektorých medzinárodných trestných tribunálov toto predstavuje pravidlo medzinárodného obyčajového práva, ktorého porušenie vedie k individuálnej trestnej zodpovednosti. [9]

Medzinárodné právo v oblasti boja proti terorizmu a brania rukojemníkov

Rezolúcia 1373 (2001)

15. Dňa 28. septembra 2001 prijala Bezpečnostná rada Organizácie Spojených národov rezolúciu 1373 (2001) [ďalej len „rezolúcia 1373 (2001)“] [10] v nadväznosti na útoky, ku ktorým došlo 11. septembra toho istého roku v Spojených štátoch. Bod 1 stanovuje, že všetky štáty:

„a) budú predchádzať teroristickým činom a potláčať ich financovanie;

b) postavia mimo zákon úmyselné poskytovanie alebo získavanie finančných prostriedkov ich štátnymi príslušníkmi alebo na ich území, akýmikoľvek prostriedkami, priamo či nepriamo, s úmyslom tieto prostriedky použiť alebo s vedomím, že majú byť použité na uskutočnenie teroristických činov;

…

7 — Článok 4 ods. 1 v spojení s článkom 4 ods. 2 písm. c) a d) Protokolu II.

8 — Článok 6 ods. 5 Protokolu II.

9 — Pozri rozsudok odvolacieho senátu Medzinárodného trestného tribunálu pre bývalú Juhosláviu z 30. novembra 2006, Prokurátor/Stanislav Galić (IT-98/29-A, body 86, 90 a 98) (vo vzťahu k článku 51 ods. 2 Protokolu I sa dospelo k rovnakému záveru); rozsudok druhého súdneho senátu Osobitného súdu pre Sierru Leone z 20. júna 2007, Prokurátor/Brima a i. (SCSL-04-16-T, body 662 až 666). Pozri tiež komentár MVČK z roku 2016, spoločný článok 3, bod 525.

10 — S/RES/1373 (2001).

d) zakážu svojim štátnym príslušníkom a všetkým osobám a subjektom na svojom území, ktoré páchajú alebo sa pokúšajú o páchanie teroristických činov, alebo ktoré uľahčujú páchanie teroristických činov alebo sa na ňom zúčastňujú, subjektom, ktoré tieto osoby a osoby a subjekty konajúce v ich mene alebo pod ich vedením priamo či nepriamo vlastnia alebo kontrolujú, prístup k akýmkoľvek finančným prostriedkom, finančným aktívam alebo finančným a iným súvisiacim službám…“

16. Bod 3 písm. d) vyzýva všetky štáty, aby „čo najskôr pristúpili k príslušným medzinárodným dohovorom a protokolom týkajúcim sa terorizmu, vrátane Medzinárodného dohovoru o potláčaní financovania terorizmu z 9. decembra 1999[11]“.

Multilaterálne a regionálne dohovory v oblasti boja proti terorizmu

17. Štáty sa (doposiaľ) nezhodli na komplexnej, všeobecne platnej definícii toho, čo predstavuje teroristický čin.[12]

18. Medzinárodný dohovor o potláčaní teroristických bombových útokov (ďalej len „dohovor o teroristických bombových útokoch“) bol podpísaný v New Yorku 15. decembra 1997[13]. Hoci samotná Európska únia nie je jeho zmluvnou stranou, všetky jej členské štáty nimi sú. Posledné odôvodnenie dohovoru o teroristických bombových útokoch naznačuje, že činnosť ozbrojených síl štátov sa riadi pravidlami medzinárodného práva mimo rámca tohto dohovoru a že vylúčenie niektorých činov z rozsahu pôsobnosti tohto dohovoru preto „neospravedlňuje alebo nerobí zákonnými inak protiprávne činy, alebo nevylučuje stíhanie podľa iných právnych noriem…“.

19. Článok 19 ods. 2 stanovuje, že „činnosť ozbrojených síl počas ozbrojeného konfliktu, tak ako sú tieto pojmy definované medzinárodným humanitárnym právom, ktorá je upravená podľa tohto práva, sa neupravuje [dohovorom o teroristických bombových útokoch] a činnosť vojenských síl štátu pri vykonávaní ich oficiálnych povinností, vzhľadom na to, že sú upravené inými pravidlami medzinárodného práva, sa [ním tiež] neupravuje“.

20. Medzinárodný dohovor o potláčaní financovania terorizmu (ďalej len „dohovor o financovaní terorizmu“) bol podpísaný v New Yorku 9. decembra 1999[14]. Hoci samotná Európska únia nie je jeho zmluvnou stranou, všetky jej členské štáty nimi sú. Článok 2 ods. 1 dohovoru o financovaní terorizmu stanovuje, že:

„Každá osoba spácha trestný čin v zmysle tohto dohovoru, ak akýmikoľvek spôsobmi, priamo alebo nepriamo, protiprávne a úmyselne, poskytuje alebo zhromažďuje finančné prostriedky s úmyslom alebo s vedomím, že by sa mali úplne alebo čiastočne použiť s cieľom vykonať:

a) čin, ktorý je trestným činom podľa niektorej zo zmlúv zapísaných do zoznamu v prílohe[15] v zmysle jeho definície uvedenej v danej zmluve;

11 — Pozri bod 20 týchto návrhov.

12 — Pokusy možno badať pri rokovaní o návrhu komplexného dohovoru o medzinárodnom terorizme v rámci *ad hoc* výboru, ktorý bol zriadený rezolúciou Valného zhromaždenia 51/210 zo 17. decembra 1996. Pokrok je však pomalý, čiastočne pre ťažkosti pri hľadaní zhody o definícii terorizmu a o tom, či by sa daná definícia mala vzťahovať na činnosti ozbrojených síl počas ozbrojeného konfliktu, ktoré sa riadia medzinárodným humanitárnym právom, a na činnosti národnooslobodzovacích hnutí. Pozri najmä šiesty výbor Valného zhromaždenia OSN, súhrnný záznam o rokovaniach zo sedemdesiateho zasadnutia, A/C.6/70/SR.1, 2, 3, 4, 5, 27 a 29.

13 — *Zbierka zmlúv OSN*, zv. 2149, s. 256.

14 — *Zbierka zmlúv OSN*, zv. 2178, s. 197.

15 — Tento zoznam okrem iného zahŕňa Medzinárodný dohovor proti braniu rukojemníkov (pozri ďalej bod 25 týchto návrhov) (bod 4) a Medzinárodný dohovor o potláčaní teroristických bombových útokov (bod 9).

b) akýkoľvek iný čin, ktorého úmyslom je spôsobiť smrť alebo vážnu ujmu na zdraví civilnej osobe alebo akejkoľvek inej osobe, ktorá sa aktívne nezúčastňuje na nepriateľských akciách v prípade ozbrojeného konfliktu, ak účelom tohto činu bolo na základe jeho povahy alebo súvislostí zastrašiť obyvateľstvo alebo prinútiť vládu alebo medzinárodnú organizáciu niečo konať alebo zdržať sa nejakého konania.“

21. Podľa článku 8 ods. 1 dohovoru o financovaní terorizmu štáty, ktoré sú zmluvnými stranami, prijmú v súlade so svojimi vnútroštátnymi právnymi princípmi vhodné opatrenia na identifikáciu, odhalenie a zmrazenie alebo zabavenie akýchkoľvek finančných prostriedkov použitých alebo vymedzených s cieľom spáchať trestné činy podľa článku 2, ako aj príjmov pochádzajúcich z takýchto trestných činov, a to na účely ich možného prepadnutia.

22. Článok 21 uvádza, že „nič v tomto dohovore sa nedotýka iných práv, záväzkov a zodpovednosti štátov a jednotlivcov podľa medzinárodného práva, najmä cieľov Charty Organizácie Spojených národov, medzinárodného humanitárneho práva a iných príslušných dohovorov“.

23. Medzinárodný dohovor o potláčaní činov jadrového terorizmu (ďalej len „dohovor o jadrovom terorizme“) bol prijatý v New Yorku 13. apríla 2005[16]. Hoci Európska únia nie je jeho zmluvnou stranou, veľká väčšina členských štátov nimi sú.[17] Článok 4 ods. 2 dohovoru o jadrovom terorizme stanovuje, že činnosti ozbrojených síl počas ozbrojeného konfliktu v zmysle významu týchto pojmov podľa medzinárodného humanitárneho práva, ktoré sa riadia týmto právom, sa neriadia týmto dohovorom a činnosti ozbrojených síl štátu pri výkone jeho oficiálnych funkcií v rozsahu, pokiaľ sa riadia inými pravidlami medzinárodného práva, sa tiež neriadia týmto dohovorom.

24. Regionálne dohovory zahŕňajú nedávny Dohovor Rady Európy o predchádzaní terorizmu[18]. Európska únia tento dohovor podpísala, ale ešte ho neratifikovala. Navyše síce nie všetky, ale veľká väčšina členských štátov dohovor podpísala alebo ho ratifikovala.[19] Článok 26 ods. 5 Dohovoru Rady Európy o predchádzaní terorizmu stanovuje:

„Činnosti ozbrojených síl počas ozbrojeného konfliktu v zmysle medzinárodného humanitárneho práva podľa podmienok stanovených týmto právom sa neriadia týmto dohovorom a aktivity vojenských síl zmluvnej strany pri výkone ich oficiálnych povinností, vzhľadom na to, že sa spravujú inými predpismi medzinárodného práva, sa neriadia týmto dohovorom.“

Medzinárodný dohovor proti braniu rukojemníkov

25. Medzinárodný dohovor proti braniu rukojemníkov (ďalej len „dohovor o rukojemníkoch“) bol prijatý Valným zhromaždením OSN 17. decembra 1979[20]. Článok 12 dohovoru o rukojemníkoch uvádza, že „v rozsahu, v akom sa [ženevské dohovory a protokoly k týmto dohovorom] uplatňujú na určitý prípad brania rukojemníka, a v rozsahu, v akom sú štáty, ktoré sú zmluvnými stranami dohovoru [o rukojemníkoch], viazané podľa týchto dohovorov stíhať alebo odovzdať páchateľa brania rukojemníka, sa dohovor [o rukojemníkoch] neuplatní na čin brania rukojemníka spáchaný počas ozbrojených konfliktov v zmysle ich definície uvedenej v [ženevských dohovoroch a protokoloch k týmto dohovorom]…“.

16 — *Zbierka zmlúv OSN*, zv. 2445, s. 89.

17 — Rakúsko, Belgicko, Chorvátsko, Cyprus, Česká republika, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Malta, Holandsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo.

18 — CETS č. 196.

19 — Zmluvnými stranami dohovoru je 22 nasledujúcich členských štátov: Rakúsko, Bulharsko, Chorvátsko, Cyprus, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Malta, Holandsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko a Švédsko.

20 — *Zbierka zmlúv OSN*, zv. 1316, s. 205.

Právo Únie

Zmluva o fungovaní Európskej únie

26. Článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ stanovuje, že „akákoľvek fyzická alebo právnická osoba môže za podmienok ustanovených v prvom a druhom odseku podať žalobu proti aktom, ktoré sú jej určené alebo ktoré sa jej priamo a osobne týkajú, ako aj voči regulačným aktom, ktoré sa jej priamo týkajú a nevyžadujú vykonávacie opatrenia“. Prvý odsek konkretizuje druhy aktov, ktoré môžu byť preskúmané Súdnym dvorom. Sú medzi nimi zahrnuté aj akty Rady. Druhý odsek ustanovuje dôvody preskúmania, o ktorých má Súdny dvor právomoc rozhodovať. Podľa šiesteho odseku sa súdne konanie začne „… do dvoch mesiacov od zverejnenia daného opatrenia, alebo jeho oznámenia žalobcovi, alebo ak toto chýba, odo dňa, keď sa o ňom žalobca dozvedel“.

Charta základných práv Európskej únie

27. Článok 47 prvý odsek Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“ [21]) uvádza, že „každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, má za podmienok ustanovených v tomto článku právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom“.

28. Článok 48 ods. 1 stanovuje, že „každý, kto je obvinený, sa považuje za nevinného, kým jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom“. Podľa článku 48 ods. 2 „každý, kto je obvinený, má zaručené právo na obhajobu“.

Spoločná pozícia 2001/931/SZBP

29. Odôvodnenie 2 spoločnej pozície Rady 2001/931/SZBP [22] odkazuje na rezolúciu 1373(2001) navrhujúcu stratégie širokého rozsahu na boj s terorizmom, a najmä na boj proti financovaniu terorizmu. Odôvodnenie 5 uvádza, že Európska únia by mala prijať doplňujúce opatrenia s cieľom vykonávať rezolúciu 1373(2001).

30. Článok 1 ods. 1 stanovuje, že „táto spoločná pozícia sa v súlade s ustanoveniami nasledujúcich článkov uplatní na osoby, skupiny a subjekty zapojené do teroristických činov, ktoré sú uvedené na zozname v prílohe“.

31. Článok 1 ods. 2 definuje „osoby, skupiny a subjekty zapojené do teroristických činov“ ako:

— osoby, ktoré páchajú alebo sa pokúšajú o spáchanie teroristického činu, alebo sa zúčastňujú na páchaní teroristického činu alebo mu napomáhajú,

— skupiny a subjekty, ktoré sú priamo alebo nepriamo vo vlastníctve takýchto osôb, alebo sú nimi kontrolované; a osoby, skupiny a subjekty, ktoré konajú v mene alebo pod vedením takýchto osôb, skupín a subjektov vrátane financií odvodených alebo vytvorených z majetku, ktorý vlastnia priamo alebo nepriamo alebo kontrolujú takéto osoby a pridružené osoby, skupiny a subjekty“.

21 — Ú. v. EÚ C 326, 2012, s. 391.

22 — Spoločná pozícia z 27. decembra 2001 o uplatňovaní špecifických opatrení na boj s terorizmom (Ú. v. ES L 344, 2001, s. 93; Mim. vyd. 18/001, s. 217) v znení zmien a doplnení.

32. Podľa článku 1 ods. 3 „teroristický čin“ znamená:

„jeden z nasledovných úmyselných činov, ktorý vzhľadom na svoju povahu alebo kontext môže vážne poškodiť krajinu alebo medzinárodnú organizáciu, ako je definovaný ako trestný čin podľa vnútroštátnych právnych predpisov, ak bol spáchaný s cieľom:

i) závažného zastrašovania obyvateľstva, alebo

ii) neprimeraného nútenia vlády alebo medzinárodnej organizácie, aby vykonali alebo sa zdržali výkonu akéhokoľvek činu, alebo

iii) vážne destabilizovať alebo zničiť základné politické, ústavné, hospodárske a sociálne štruktúry krajiny alebo medzinárodnej organizácie:

a) útoky proti životu osôb, ktoré môžu zapríčiniť smrť;

b) útoky proti fyzickej integrite osoby;

c) únos alebo branie rukojemníka;

d) spôsobenie rozsiahleho poškodenia štátneho alebo verejného zariadenia, dopravného systému, zariadenia infraštruktúry vrátane informačného systému, pevnej rampy umiestnenej na kontinentálnej plošine, verejného miesta alebo súkromného majetku, ktoré môže ohroziť ľudský život alebo mať za následok vážnu hospodársku stratu;

e) zmocnenie lietadla, lodí alebo iného prostriedku verejnej alebo nákladnej dopravy;

f) výroba, držba, nadobudnutie, preprava, dodávka alebo použitie zbraní, výbušnín alebo nukleárnych, biologických alebo chemických zbraní, ako aj výskum a vývoj biologických a chemických zbraní;

g) uvoľnenie nebezpečných látok alebo vyvolanie požiarov, výbuchov alebo záplav, ktorých účinok má ohroziť ľudský život;

h) zasahovanie alebo prerušenie dodávky vody, energie alebo iných základných prírodných zdrojov, čo má mať za následok ohrozenie ľudského života;

i) vyhrážanie spáchaním niektorého z horeuvedených činov pod písmenami a) až h);

j) riadenie teroristickej skupiny;

k) účasť na aktivitách teroristickej skupiny, okrem iného aj poskytovaním informácií alebo materiálnych zdrojov alebo financovaním jej činností akýmkoľvek spôsobom s vedomím skutočnosti, že takáto účasť prispeje k zločineckým aktivitám tejto skupiny.

…“

33. Podľa článkov 2 a 3 malo (vtedajšie) Európske spoločenstvo, konajúc v medziach právomocí, ktoré mu boli zverené (vtedajšou) Zmluvou o založení Európskych spoločenstiev, „nariadiť zmrazenie fondov a iných finančných aktív alebo ekonomických zdrojov osôb, skupín a subjektov uvedených na zozname v prílohe“ a „zabezpečiť, aby fondy, finančné aktíva alebo ekonomické zdroje, alebo finančné alebo iné súvisiace služby neboli priamo alebo nepriamo prístupné v prospech osôb, skupín a subjektov uvedených na zozname v prílohe“.

Nariadenie Rady č. 2580/2001

34. Odôvodnenia 3 a 4 nariadenia Rady (ES) č. 2580/2001 [23] odkazujú na rezolúciu 1373 (2001). Odôvodnenie 5 uvádza, že Spoločenstvo musí konať, aby sa implementovali aspekty spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (ďalej len „SZBP“) spoločnej pozície 2001/931. Podľa odôvodnenia 14 môže zoznam uvedený v článku 2 ods. 3 [24] zahrnovať osoby a subjekty prepojené alebo súvisiace s tretími krajinami, ako aj tie, ktoré sú inak stredobodom aspektov SZBP spoločnej pozície 2001/931.

35. Článok 1 ods. 2 definuje „zmrazenie fondov, iných finančných aktív a ekonomických zdrojov“ ako „… zabránenie akémukoľvek pohybu, prevodu, pozmeneniu, použitiu alebo obchodovaniu s finančnými prostriedkami akýmkoľvek spôsobom, čo by malo za následok akúkoľvek zmenu ich objemu, výšky, umiestnenia, vlastníctva, držby, charakteru, určenia alebo inú zmenu, ktorá by umožnila použitie finančných prostriedkov vrátane správy portfólia“. Článok 1 ods. 4 stanovuje, že pojem „teroristický čin“ má podľa nariadenia č. 2580/2001 rovnaký význam ako jeho definícia obsiahnutá v článku 1 ods. 3 spoločnej pozície 2001/931. [25]

36. Článok 2 ods. 1 stanovuje, s výnimkou toho, čo je povolené podľa článkov 5 a 6, že: [26]

„a) všetky fondy, iné finančné aktíva a ekonomické zdroje, ktoré vlastní alebo má v držbe [fyzická alebo – *neoficiálny preklad*] právnická osoba, skupina alebo subjekt zaradené do [zoznamu podľa článku 2 ods. 3] sa zmrazia;

b) žiadne fondy, finančné aktíva alebo ekonomické zdroje nebudú priamo alebo nepriamo sprístupnené fyzickej alebo právnickej osobe, skupine alebo subjektu alebo v ich prospech, ktoré sú zaradené do [zoznamu podľa článku 2 ods. 3]“.

37. V súlade s článkom 2 ods. 2 (a s výnimkou toho, čo je povolené podľa článkov 5 a 6) „je zakázané poskytnúť finančné služby fyzickej alebo právnickej osobe, skupine alebo subjektu alebo v ich prospech, zaradeným do [zoznamu podľa článku 2 ods. 3]“.

38. Článok 2 ods. 3 stanovuje, že Rada ustanoví, preskúma a zmení a doplní zoznam osôb, skupín a subjektov, na ktoré sa podľa ustanovení stanovených v článku 1 ods. 4, 5 a 6 spoločnej pozície 2001/931 vzťahuje nariadenie č. 2580/2001 (ďalej len „zoznam podľa článku 2 ods. 3“). Uvádza, že zoznam podľa článku 2 ods. 3 bude pozostávať z:

„i) fyzických osôb, ktoré páchajú, pokúšajú sa o spáchanie, zúčastňujú sa alebo napomáhajú spáchaniu ktoréhokoľvek teroristického činu;

ii) právnických osôb, skupín alebo subjektov, ktoré páchajú, pokúšajú sa o spáchanie, zúčastňujú sa alebo napomáhajú spáchaniu ktoréhokoľvek teroristického činu;

iii) právnických osôb, skupín alebo subjektov, ktoré vlastní alebo riadi jedna alebo niekoľko fyzických alebo právnických osôb, skupín alebo subjektov uvedených v bodoch i) a ii);

iv) fyzických alebo právnických osôb, skupín alebo subjektov, ktoré konajú v mene alebo riadia jednu alebo niekoľko fyzických alebo právnických osôb, skupín alebo subjektov uvedených v bodoch i) a ii)“.

23 — Nariadenie z 27. decembra 2001 o určitých obmedzujúcich opatreniach zameraných proti určitým osobám a subjektom s cieľom boja proti terorizmu (Ú. v. ES L 344, 2001, s. 70; Mim. vyd. 18/001, s. 207).

24 — Pozri bod 38 týchto návrhov.

25 — Pozri bod 32 týchto návrhov.

26 — Články 5 a 6 sa týkajú dodatku splatného úroku k zmrazeným účtom; špecifických oprávnení na použitie a platby zo zmrazených účtov; a špecifických oprávnení na rozmrazenie fondov, iných finančných aktív a iných ekonomických zdrojov, na sprístupnenie takýchto aktív a zdrojov a na poskytnutie finančných služieb.

39. V súlade s článkom 9 platí, že „každý členský štát určí postihy, ktoré sa majú uložiť, keď sa porušia ustanovenia tohto nariadenia“, a že „takéto postihy musia byť účinné, primerané a odstrašujúce“. [27]

Rámcové rozhodnutie Rady 2002/475/SVV

40. Odôvodnenie 3 rámcového rozhodnutia Rady 2002/475/SVV [28] odkazuje na skutočnosť, že všetky alebo niektoré členské štáty sú zmluvnými stranami viacerých dohovorov týkajúcich sa terorizmu. Odôvodnenie 6 uvádza, že definícia teroristického trestného činu by sa mala zosúladiť vo všetkých členských štátoch, vrátane tých trestných činov, ktoré sa týkajú teroristických skupín. Podľa odôvodnenia 11 „týmto rámcovým rozhodnutím sa neriadia akcie ozbrojených síl počas ozbrojených konfliktov, ktoré sa riadia medzinárodným humanitárnym právom v zmysle týchto podmienok podľa tohto práva, a ani akcie ozbrojených síl štátu pri výkone jeho oficiálnych funkcií, pokiaľ sa riadia inými pravidlami medzinárodných právnych predpisov“. [29]

41. Článok 1 ods. 1 stanovuje:

„1. Každý členský štát prijme potrebné opatrenia na zabezpečenie toho, aby sa úmyselné činy uvedené nižšie v bodoch a) až i), definované ako trestné činy podľa vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré vzhľadom na ich povahu alebo kontext môžu vážne poškodiť krajinu alebo medzinárodnú organizáciu, ak sú spáchané s cieľom:

— vážne zastrašovať obyvateľstvo, alebo

— neoprávnene naliehať na vládu alebo medzinárodnú organizáciu, aby vykonala alebo sa zdržala vykonania akéhokoľvek činu, alebo

— vážne destabilizovať alebo poškodiť základné politické, ústavné, hospodárske alebo sociálne štruktúry krajiny alebo medzinárodnej organizácie,

považovali za teroristické trestné činy:

[úmyselné činy uvedené v bodoch a) až i) sú totožné s úmyselnými činmi uvedenými v článku 1 ods. 3 body a) až i) spoločnej pozície 2001/931 [30]]“.

27 — Pozri aj odôvodnenie 12.

28 — Rámcové rozhodnutie Rady z 13. júna 2002 o boji proti terorizmu (Ú. v. ES L 164, 2002, s. 3; Mim. vyd. 19/006, s. 18) v znení zmien a doplnení.

29 — Bol to Európsky parlament, kto odporučil doplnenie odôvodnenia, ktoré odlišuje teroristické skupiny od skupín v rámci Európskej únie, ktoré odmietajú totalitné režimy a represiu v tretích krajinách, alebo ktoré podporujú takýto odpor. Cieľom bolo zabezpečiť, aby sa tieto skupiny nepovažovali za teroristov, ale zároveň nebrániť v tom, aby sa stíhali a trestali za trestné činy podľa vnútroštátneho trestného práva: pozri Európsky parlament, správa o návrhu Komisie na rámcové rozhodnutie Rady o boji proti terorizmu [KOM(2001) 521].

30 — Pozri bod 32 týchto návrhov.

Zaradenie LTTE do zoznamu podľa článku 2 ods. 3.

42. LTTE bola prvýkrát zaradená do zoznamu uvedeného v prílohe k spoločnej pozícii 2001/231/SZBP na základe spoločnej pozície Rady 2006/380/SZBP [31]. V ten istý deň bola zaradená do zoznamu podľa článku 2 ods. 3 prostredníctvom rozhodnutia Rady 2006/379/ES [32]. LTTE bola na tomto zozname ponechaná v dôsledku niekoľkých rozhodnutí a nariadení, z ktorých každé zrušilo a nahradilo to predchádzajúce, vrátane vykonávacieho nariadenia Rady (EÚ) č. 610/2010 [33]. Najaktuálnejší zoznam je uvedený v prílohe vykonávacieho nariadenia Rady (EÚ) 2015/2425 [34].

Holandské právo

43. Článok 2 ods. 1 Sanctieregeling terrorisme 2007-II (výnos ministerstva o sankciách v oblasti terorizmu 2007-II, ďalej len „Sanctieregeling z roku 2007“) oprávňuje Minister van Buitenlandse Zaken (minister zahraničných vecí, ďalej len „minister“), aby po dohode s ministrom spravodlivosti („Minister van Justitie“) a ministrom financií („Minister van Financiën“) prijal nariadenie o zápise, pokiaľ ide o osoby alebo skupiny, ktoré podľa jeho názoru patria ku skupine osôb alebo ku skupinám, na ktoré sa vzťahuje rezolúcia BR OSN 1373 (2001). Po prijatí takéhoto rozhodnutia sa zmrazia všetky zdroje patriace týmto osobám alebo skupinám (článok 2 ods. 2); je zakázané poskytovať im alebo v ich prospech finančné služby (článok 2 ods. 3) alebo im priamo či nepriamo sprístupňovať zdroje (článok 2 ods. 4).

44. Vnútroštátny súd uvádza, že článok 2 Sanctieregeling z roku 2007 vykonáva rezolúciu 1373 (2001), ale neodkazuje na nariadenie č. 2580/2001, na spoločnú pozíciu 2001/931, ani na žiadne rozhodnutie o zápise osôb alebo skupín do zoznamu podľa článku 2 ods. 3.

Skutkové okolnosti, konanie a prejudiciálne otázky

45. A, B, C aj D majú bydlisko v Holandsku. Rozhodnutiami z 8. júna 2010 (ďalej len „rozhodnutia o stanovení“) minister stanovil, že A, B, C a D predstavujú (fyzické) osoby, na ktoré sa uplatňuje Sanctieregeling z roku 2007. V dôsledku toho došlo k zmrazeniu ich zdrojov. Rozhodnutiami z 25. novembra 2010, 8. decembra 2010 a 10. januára 2011 (ďalej len „napadnuté rozhodnutia“) minister zamietol sťažnosti podané A, B, C a D proti rozhodnutiam o stanovení. Napadnuté rozhodnutia boli založené na skutočnosti, že A, B, C a D patria do skupiny osôb, na ktorú odkazuje rezolúcia 1373 (2001). Minister pri formulovaní tohto záveru zohľadnil tieto okolnosti: a) A, B, C a D zaobstarali finančné prostriedky pre LTTE; b) LTTE bola zaradená do zoznamu podľa článku 2 ods. 3, a c) proti A, B, C a D sa na sekcii trestného práva Rechtbank ’s-Gravenhage (Okresný súd Haag) začalo trestné konanie okrem iného z dôvodu porušenia článku 2 ods. 1 a 2 a článku 3 nariadenia č. 2580/2001, ktorého sa údajne dopustili.

46. V rozsudkoch z 21. októbra 2011 dospel Rechtbank ’s-Gravenhage (Okresný súd Haag) k záveru, že pokiaľ ide o odsúdenie troch zo štyroch odvolateľov za porušenie nariadenia č. 2580/2001, B, C a D boli činní (zaobstarávaním finančných prostriedkov) v prospech LTTE, ale zbavil ich obvinení z účasti v teroristickej skupine. Zastával názor, že ustanovenia o terorizme uvedené v holandskom trestnom zákonníku vykonávajú rámcové rozhodnutie 2002/475 a že konflikt medzi srílanskou vládou a LTTE

31 — Spoločná pozícia z 29. mája 2006, ktorou sa aktualizuje spoločná pozícia 2001/931/SZBP a zrušuje spoločná pozícia 2006/231 (Ú. v. EÚ L 144, 2006, s. 25).

32 — Rozhodnutie z 29. mája 2006, ktorým sa vykonáva článok 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 2580/2001 a zrušuje rozhodnutie 2005/930/ES (Ú. v. EÚ L 144, 2006, s. 21).

33 — Vykonávacie nariadenie z 12. júla 2010, ktorým sa vykonáva článok 2 ods. 3 nariadenia č. 2580/2001 a zrušuje vykonávacie nariadenie (EÚ) č. 1285/2009 (Ú. v. EÚ L 178, 2010, s. 1). Pozri článok 1 a bod 2.17 na zozname uvedenom v prílohe.

34 — Vykonávacie nariadenie z 21. decembra 2015, ktorým sa vykonáva článok 2 ods. 3 nariadenia č. 2580/2001 a zrušuje vykonávacie nariadenie (EÚ) 2015/1325 (Ú. v. EÚ L 334, 2015, s. 1).

predstavuje ozbrojený konflikt nemajúci medzinárodný charakter v zmysle článku 1 druhého protokolu II.[35] V dôsledku toho teda vzhľadom na odôvodnenie 11 rámcového rozhodnutia 2002/475 obvinenia vznesené voči B, C a D nezahŕňali účasť v teroristickej skupine. Rechtbank 's-Gravenhage (Okresný súd Haag) však B, C a D odsúdil z dôvodu porušenia článku 2 ods. 1 a 2, ako aj článku 3 nariadenia č. 2580/2001. Uviedol, že je viazaný rozhodnutím Rady o zápise LTTE do zoznamu podľa článku 2 ods. 3 Ďalej poznamenal, že rozhodnutia, ktorými bola LTTE zaradená do zoznamu podľa článku 2 ods. 3 a ktoré boli platné v čase spáchania údajných trestných činov, neboli napadnuté na Všeobecnom súde. Rechtbank 's-Gravenhage (Okresný súd Haag) preto vychádzal z predpokladu platnosti týchto rozhodnutí. Odvolania proti týmto rozsudkom prejednával Gerechtshof Den Haag (Krajský odvolací súd Haag) v čase prípravy týchto návrhov.

47. Medzičasom sekcie správneho práva Rechtbank Zwolle-Lelystad (Okresný súd Zwolle-Lelystad), Rechtbank 's-Gravenhage (Okresný súd Haagu) a Rechtbank Alkmaar (Okresný súd Alkmaar) zamietli odvolania, ktoré A, B, C a D podali proti napadnutým rozhodnutiam, ako nedôvodné. Následne sa A, B, C a D voči týmto rozsudkom opätovne odvolali, a to na vnútroštátny súd. Popierajú svoju účasť na zaobstaraní finančných prostriedkov pre LTTE. Tvrdia, že Rechtbank 's-Gravenhage (Okresný súd Haag) v rámci sekcie trestného práva rozhodol, že LTTE *nie je* teroristickou skupinou, pretože konflikt LTTE so srílanskou vládou treba považovať za ozbrojený konflikt, ktorý nemá medzinárodný charakter.

48. Podľa vnútroštátneho súdu bola LTTE do zoznamu podľa článku 2 ods. 3 zapísaná pre sérii útokov a únosov, ktoré spáchala v období medzi rokmi 2005 a 2009. Vnútroštátny súd ďalej uvádza, že sa zdá, že všetky tieto činy boli spáchané na Srí Lanke a súvisia s konfliktom medzi srílanskou vládou a LTTE. Vnútroštátny súd zastáva názor, že minister sa odôvodnene domnieval, že A, B, C a D boli zapojení do zaobstarávania finančných prostriedkov pre LTTE. Má však pochybnosti o platnosti zaradenia LTTE do zoznamu podľa článku 2 ods. 3 v čase rozhodnutí ministra z 25. novembra 2010, 8. decembra 2010 a dvoch rozhodnutí z 10. januára 2011. Taktiež si nie je istý tým, či by A, B, C a D mali aktívnu legitimáciu na napadnutie platnosti vykonávacieho nariadenia č. 610/2010 na Všeobecnom súde.

49. Na základe týchto skutočností vnútroštátny súd požiadal Súdny dvor o usmernenie k nasledujúcim otázkam:

„1. Boli by odvolatelia v prejednávanom prípade – okrem iného na základe článku 47 [Charty] – bez pochybností oprávnení podať podľa článku 263 ZFEÚ vo vlastnom mene žalobu na Všeobecný súd o vyhlásenie neplatnosti vykonávacieho nariadenia č. 610/2010, pokiaľ LTTE bola do [zoznamu podľa článku 2 ods. 3] zapísaná prostredníctvom tohto predpisu?

2.

a) Môžu byť akcie ozbrojených síl počas ozbrojených konfliktov v zmysle medzinárodného humanitárneho práva považované aj pri zohľadnení odôvodnenia 11 rámcového rozhodnutia 2002/475 za teroristické trestné činy v zmysle tohto rámcového rozhodnutia?

b) V prípade kladnej odpovede na otázku 2a: Môžu byť akcie ozbrojených síl počas ozbrojených konfliktov v zmysle medzinárodného humanitárneho práva považované za teroristické činy v zmysle spoločnej pozície 2001/931 a nariadenia č. 2580/2001?

3. Ide v prípade činov, z ktorých vychádza vykonávacie nariadenie č. 610/2010, pokiaľ LTTE bola do [zoznamu podľa článku 2 ods. 3] zapísaná prostredníctvom tohto predpisu, o akcie ozbrojených síl počas ozbrojených konfliktov v zmysle medzinárodného humanitárneho práva?

35 — Pozri bod 10 týchto návrhov.

4. Je vykonávacie nariadenie č. 610/2010, pokiaľ LTTE bola do [zoznamu podľa článku 2 ods. 3] zapísaná prostredníctvom tohto predpisu – pri zohľadnení odpovedí na otázky 1, 2a, 2b a 3 – neplatné?

5. V prípade kladnej odpovede na štvrtú otázku: Vzťahuje sa neplatnosť v tomto prípade aj na skoršie a neskoršie rozhodnutia Rady, ktorými bol aktualizovaný [zoznam podľa článku 2 ods. 3], pokiaľ LTTE bola do zoznamu zapísaná prostredníctvom uvedených rozhodnutí?“

50. A, B, C a D, holandská, španielska a britská vláda, Rada, ako aj Európska komisia predložili svoje písomné vyjadrenia. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 8. marca 2016, predniesli tí istí účastníci konania, s výnimkou britskej vlády, aj svoje ústne vyjadrenie.

Posúdenie

Predbežné poznámky

51. V roku 2011 LTTE napadla na Všeobecnom súde svoje zaradenie do zoznamu podľa článku 2 ods. 3, pričom okrem iného tvrdila, že nariadenie č. 2580/2001 sa neuplatňuje na situácie ozbrojeného konfliktu, pretože takéto konflikty (a teda aj činy spáchané v ich rámci) sa riadia výlučne medzinárodným humanitárnym právom. Všeobecný súd tento žalobný dôvod [36] zamietol, ale z iných (procesných) dôvodov zrušil niekoľko vykonávacích nariadení podobných vykonávaciemu nariadeniu č. 610/2010, a to v rozsahu, v akom sa tieto nariadenia týkali LTTE. Odvolanie Rady proti tomuto rozsudku [37] sa nezameriava na analýzu pojmu „teroristické činy“ vykonanú Všeobecným súdom v rámci príslušnej právnej úpravy Únie. Táto analýza sa však týka hlavnej otázky vznesenej vnútroštátnym súdom, a to otázky, či sú obmedzujúce opatrenia Únie proti LTTE zlučiteľné s medzinárodným humanitárnym právom. Budem sa preto na ňu odvolávať, ak to bude vhodné.

52. Predmetné opatrenia týkajúce sa zmrazenia aktív vo veci samej sú založené na Sanctieregeling z roku 2007, ktorým sa vykonáva rezolúcia 1373 (2001). Sanctieregeling z roku 2007 neodkazuje na žiadny z aktov práva Únie, vo vzťahu ku ktorým sa v rámci prejudiciálnych otázok žiada o usmernenie. Taktiež sa zdá, že samotné A, B, C a D nie sú zaradené do zoznamu podľa článku 2 ods. 3 Je za týchto okolností druhá až piata otázka relevantná pre vyriešenie sporu vo veci samej?

53. Je ustálenou judikatúrou, že Súdny dvor môže odmietnuť rozhodovať o návrhu vnútroštátneho súdu, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá žiadnu súvislosť s realitou ani s predmetom sporu vo veci samej. [38]

54. Nevidím však dôvod, prečo túto judikatúru uplatniť v danej veci. Na jednej strane je nesporné, že dotknuté opatrenia týkajúce sa zmrazenia aktív boli A, B, C a D uložené, pretože zaobstarali finančné prostriedky pre LTTE, ktorá sa nachádza na zozname článku 2 ods. 3 Ako som už objasnila, tento zoznam vykonával v rámci vtedajšieho práva Spoločenstva aspekty SZBP spoločnej pozície 2001/931, ktorá sama vykonávala rezolúciu 1373 (2001). Na strane druhej, ako uvádza návrh na začatie prejudiciálneho konania, jedným z tvrdení uvedených pred vnútroštátnym súdom na podporu napadnutia týchto opatrení je, že LTTE nemožno považovať za teroristickú skupinu a do zoznamu podľa článku 2 ods. 3 bola teda chybne zaradená. Vnútroštátny súd objasňuje, že dotknuté opatrenia

36 — Rozsudok zo 16. októbra 2014, LTTE/Rada (T-208/11 a T-508/11, EU:T:2014:885, bod 83). Žaloby LTTE boli na Všeobecný súd podané (11. apríla a následne 28. septembra 2011) po prijatí rozhodnutí o stanovení (8. jún 2010), ako aj napadnutých rozhodnutí (25. november 2010, 8. december 2010 a 10. január 2011).

37 — Rada/LTTE (C-599/14 P, vec v konaní na Súdnom dvore), v ktorej som predniesla svoje návrhy 22. septembra 2016.

38 — Pozri nedávny rozsudok z 8. júna 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, bod 30 a citovanú judikatúru).

týkajúce sa zmrazenia aktív by mali byť zrušené, ak toto tvrdenie uspeje, a v takom prípade by A, B, C a D mohli mať nárok na náhradu škody za celé obdobie, počas ktorého bola LTTE zaradená do zoznamu podľa článku 2 ods. 3 To podľa môjho názoru postačuje na to, aby bolo možné dospieť k záveru, že druhá až piata otázka súvisia s konaním vo veci samej.

55. Hoci vnútroštátny súd rozdeľuje druhú otázku na dve časti, v skutočnosti sa touto otázkou od Súdneho dvora požaduje usmernenie k nasledujúcej otázke: vzťahujú sa pri zohľadnení odôvodnenia 11 rámcového rozhodnutia 2002/475 „teroristické činy“ v zmysle spoločnej pozície 2001/931 a nariadenia č. 2580/2001 potenciálne na akcie ozbrojených síl počas ozbrojeného konfliktu v zmysle medzinárodného humanitárneho práva, akým je napríklad konflikt, ktorému čelili LTTE a srílanská vláda? V rámci odpovede na túto otázku budem vychádzať z toho, že tento konflikt bol v zmysle medzinárodného humanitárneho práva ozbrojeným konfliktom, ktorý nemá medzinárodný charakter. [39] Z toho vyplýva najmä to, že nešlo o vnútorné nepokoje a napätie, na ktoré sa neuplatňuje ani spoločný článok 3 ženevských dohovorov, ani protokol II. Pri vytváraní týchto predpokladov sa opieram o tvrdenie vnútroštátneho súdu, že minister a Rechtbank 's-Gravenhage (Okresný súd Haag) považujú daný konflikt za ozbrojený konflikt nemajúci medzinárodný charakter v zmysle článku 1 Protokolu II. Okrem toho takýto názor zastáva vo veci samej Rada.

56. Tretia a štvrtá otázka sa v zásade týka platnosti nariadenia č. 610/2010. Za predpokladu, že odpoveď na druhú otázku (v zmysle jej zhrnutia uvedeného v predchádzajúcom bode) je záporná, považovala Rada útoky a únosy, ktoré LTTE spáchala medzi rokmi 2005 a 2009, mylne za „teroristické činy“ odôvodňujúce zaradenie tejto skupiny do zoznamu podľa článku 2 ods. 3? Čo ak bude naopak odpoveď na otázku uvedenú v predchádzajúcom bode kladná? Piata otázka sa kladie len v prípade, že je vykonávacie nariadenie č. 610/2010 neplatné.

57. Prvá otázka sa od ostatných otázok zjavne odlišuje, a preto sa ňou budem zaoberať samostatne. Týka sa prípustnosti, takže ju treba preskúmať ako prvú.

Bola by žaloba o neplatnosť vykonávacieho nariadenia č. 610/2010 podaná priamo A, B, C a D bez pochybností prípustná (prvá otázka)?

58. A, B, C a D nepodali priamu žalobu na Všeobecný súd podľa článku 263 ZFEÚ, ktorou by sa domáhali neplatnosti vykonávacieho nariadenia č. 610/2010. Namiesto toho sa neplatnosti uvedeného nariadenia dovolávali na holandských súdoch. Vnútroštátny súd sa teda pýta, či sú na to oprávnení. Ak na to oprávnení nie sú, nie je potrebné skúmať otázky týkajúce sa platnosti vykonávacieho nariadenia č. 610/2010. [40]

59. V zmysle všeobecného pravidla práva Únie platí, že v rámci vnútroštátneho konania má každý účastník konania právo namietať neplatnosť ustanovení obsiahnutých v aktoch Únie, ktoré slúžia ako základ na rozhodnutie alebo vnútroštátny akt prijatý proti nemu, a požiadať vnútroštátny súd o to, aby sa obrátil na Súdny dvor prostredníctvom prejudiciálnej otázky. [41] Hoci sú vnútroštátne súdy oprávnené vyhlásiť akt Únie za platný, nemôžu ho vyhlásiť za neplatný. [42]

60. Existuje však výnimka z tohto všeobecného pravidla. Súdny dvor vo svojom rozsudku TWD rozhodol, že ak má účastník konania jasné právo podať podľa terajšieho článku 263 ZFEÚ žalobu proti opatreniu Únie priamo na súdy Európskej únie a dovolí, aby lehota stanovená týmto článkom uplynula, neskôr nemôže „nepriamo“ napadnúť platnosť tohto opatrenia tým, že jeho zákonnosť spochybní pred

39 — V opačnom prípade by bola táto otázka hypotetická.

40 — V tejto súvislosti pozri rozsudok zo 17. februára 2011, Bolton Alimentari (C-494/09, EU:C:2011:87, bod 21).

41 — Rozsudok z 27. novembra 2012, Pringle [C-370/12, EU:C:2012:756 (ďalej len „rozsudok Pringle“), bod 39 a citovaná judikatúra].

42 — Rozsudok z 22. októbra 1987, Foto-Frost (C-314/85, EU:C:1987:452, body 14 a 15). Pozri tiež rozsudky z 10. januára 2006, IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, body 27 a 30) a z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada [C-583/11 P, EU:C:2013:625 (ďalej len „rozsudok Inuit I“), bod 95].

vnútroštátnymi súdmi, v dôsledku čoho vystane otázka, ktorá sa predloží Súdnemu dvoru v rámci návrhu na začatie prejudiciálneho konania.[43] V rozsudku Pringle Súdny dvor rozhodol, že ak *bez pochybností* platí, že účastník konania *by* mal aktívnu legitimáciu v zmysle článku 263 ZFEÚ, táto výnimka sa uplatní.[44] Na túto výnimku budem odkazovať ako na „výnimku TWD“. V prípade, keď sa uplatní a účastník konania v stanovenej lehote nepodal priamu žalobu, akt Únie sa voči nemu stáva konečným. Týmto spôsobom nemožno akty, ktoré vyvolávajú právne účinky, napádať neobmedzene,[45] a tým sa zabezpečuje právna istota.[46]

61. Výnimka TWD bola zavedená pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy. V tom čase článok 230 štvrtý odsek ES stanovoval, kedy majú osoby aktívnu legitimáciu na súdoch Únie.

62. V tejto súvislosti návrh na začatie prejudiciálneho konania upozorňuje na rozsudok Súdneho dvora vo veci E a F[47]. Táto vec sa týkala dvoch osôb, ktoré napadli platnosť zaradenia skupiny (ktorej členmi údajne boli) do zoznamu podľa článku 2 ods. 3 Po uplatnení článku 230 štvrtého odseku ES a preskúmaní možného uplatnenia výnimky TWD Súdny dvor rozhodol, že E a F *nemajú* nespochybniteľné právo podať priamu žalobu, pretože: a) neboli zapísaní v zozname podľa článku 2 ods. 3; b) návrh na začatie prejudiciálneho konania nepreukázal, že ich postavenie v rámci danej skupiny im dávalo právo zastupovať túto skupinu na Súdnom dvore, a c) zápisom neboli nepochybne „priamo a osobne dotknutí“: zaradenie skupiny do zoznamu malo všeobecnú pôsobnosť a v spojení s nariadením č. 2580/2001 ukladalo neurčitému počtu osôb povinnosť dodržiavať špecifické obmedzujúce opatrenia.[48]

63. Hoci rozsudok v tejto veci bol vydaný v júni 2010, týkal sa skutočností, ktoré nastali predtým, než Lisabonská zmluva nadobudla platnosť. Vnútroštátny súd si nie je istý tým, či aj po nadobudnutí platnosti tejto zmluvy rozsudok E a F naďalej znamená, že A, B, C a D sa môžu dovolávať neplatnosti vykonávacieho nariadenia č. 610/2010 na holandských súdoch.

64. Podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ môže osoba podať žalobu proti a) aktu, ktorý je jej určený („prvá časť“); b) aktu, ktorý sa jej priamo a osobne týka („druhá časť“), a c) regulačnému aktu, ktorý sa jej priamo týka a nevyžaduje vykonávacie opatrenia („tretia časť“).

65. Prvé dve časti článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ zodpovedajú článku 230 štvrtému odseku ES. Súdny dvor potvrdil, že podmienky „priamej dotknutosti“ a „osobnej dotknutosti“ uvedené v tomto ustanovení majú aj naďalej rovnaký význam ako pred prijatím Lisabonskej zmluvy.[49] Podmienka „priamej dotknutosti“ teda znamená, že napadnuté opatrenie musí a) priamo ovplyvňovať právne postavenie osoby a b) neponechávať žiadny priestor na voľnú úvahu jeho adresátom povereným jeho uplatňovaním, keďže má úplne automatický charakter a vyplýva zo samotnej právnej úpravy Únie bez

43 — Pozri rozsudok z 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf [C-188/92, EU:C:1994:90 (ďalej len „rozsudok TWD“), body 17 a 18]. Táto vec sa týkala rozhodnutia Komisie adresovaného členskému štátu, ktoré výslovne odkazovalo na príjemcu individuálnej pomoci (TWD); členský štát oznámil dané rozhodnutie tomuto príjemcovi.

44 — Pozri rozsudok Pringle, bod 41 a citovanú judikatúru.

45 — Pozri rozsudok z 15. februára 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, bod 29 a citovanú judikatúru).

46 — Rozsudok TWD, bod 16.

47 — Rozsudok z 29. júna 2010, E a F [C-550/09, EU:C:2010:382 (ďalej len „rozsudok E a F“)].

48 — Rozsudok E a F, body 49 až 52 a citovaná judikatúra.

49 — Rozsudok Inuit I, body 70 a 71.

uplatnenia iných sprostredkujúcich ustanovení.[50] Podmienka osobnej dotknutosti je splnená, „len ak sa [napadnutý akt] dotýka [navrhovateľov] na základe ich určitých osobitných vlastností alebo na základe okolnosti, ktorá ich charakterizuje vo vzťahu k akejkoľvek inej osobe, a tým ich individualizuje obdobným spôsobom ako osobu, ktorej je rozhodnutie určené“[51].

66. Rozšírením prístupu k Všeobecnému súdu prostredníctvom doplnenia tretej časti[52] sa Lisabonská zmluva snažila zabezpečiť účinnú súdnu ochranu fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré hoci nemajú žiadny osobný záujem (ale napriek tomu sú daným aktom priamo dotknuté), by sa inak mohli domôcť súdneho preskúmania regulačného aktu, ktorý nevyžaduje žiadne vykonávacie opatrenia, len tým, že porušia ustanovenia daného aktu a následne sa budú odvolávať na protiprávnosť týchto ustanovení na vnútroštátnych súdoch.[53] Tretia časť článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ sa teda musí vykladať spôsobom, ktorý zaistí takýto vyšší stupeň súdnej ochrany. Nesmie sa stať, že osoby by požívali *menšiu* ochranu v porovnaní s tým, akú ochranu požívali pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy.

67. Ako by sa teda výnimka TWD mala vykladať teraz, keď sa prístup k súdom Únie rozšíril?

68. V rozsudku Pringle Súdny dvor potvrdil, že výnimka TWD je naďalej relevantná aj po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy. Odvolával sa na aktívnu legitimáciu podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ bez toho, aby odlišoval jednotlivé základy tejto aktívnej legitimácie.[54] Súdny dvor uviedol, že „sa nezdá, že by žaloba o neplatnosť na základe článku 263 ZFEÚ podaná odvolateľom vo veci samej proti [rozhodnutiu, ktorým sa menia a dopĺňajú zmluvy] bola prípustná bez akýchkoľvek pochybností“[55]. Za daných okolností to bol jednoznačný záver.

69. Podľa môjho názoru neexistuje žiadny dobrý dôvod na to, aby sa výnimka TWD vykladala vo vzťahu k tretej časti inak, než sa vykladá vo vzťahu k prvej a druhej časti, a ani na to, aby sa bolo možné domnievať, že vo vzťahu k tretej časti by sa nemala uplatňovať vôbec.

70. Výnimka TWD má veľmi obmedzený rozsah svojej pôsobnosti, keďže platí, že v prípade ak existuje akákoľvek pochybnosť o prípustnosti, táto výnimka sa *neuplatní*. To, či v danej veci existuje „pochybnosť“, je otázka, ktorú musí byť možné v praxi vyriešiť bez akejkoľvek zbytočnej zložitosti, pretože právny zástupca osoby musí byť schopný svojmu klientovi s istotou poradiť, akým smerom by sa mala jeho žaloba uberať. Musí byť taktiež schopný konať rýchlo, pretože bude musieť dodržať dvojmesačnú lehotu, ktorú článok 263 ZFEÚ stanovuje na podanie žaloby. Podľa môjho názoru musia okolnosti závisieť od stavu judikatúry a od postavenia dotknutej osoby v čase, keď sa musí rozhodnúť, či podá priamu žalobu.

50 — Pozri okrem iného rozsudky z 5. mája 1998, Glencore Grain/Komisia (C-404/96 P, EU:C:1998:196, bod 41); z 29. júna 2004, Front national/Parlament (C-486/01 P, EU:C:2004:394, bod 34); z 10. septembra 2009, Komisia/Ente per le Ville vesuviane a Ente per le Ville vesuviane/Komisia (C-445/07 P a C-455/07 P, EU:C:2009:529, bod 45 a citovanú judikatúru), a zo 17. septembra 2015, Confederazione Cooperative Italiane a i./Anicav a i. (C-455/13 P, C-457/13 P a C-460/13 P, EU:C:2015:616, bod 46 a citovanú judikatúru).

51 — Rozsudok z 28. apríla 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia [C-456/13 P, EU:C:2015:284 (ďalej len „rozsudok T & L Sugars“), bod 63 a citovaná judikatúra].

52 — Rozsudok Inuit I, body 55 až 57; pozri tiež body 70 a 71.

53 — Rozsudok T & L Sugars, bod 29 a citovaná judikatúra, a rozsudok z 19. decembra 2013, Telefónica/Komisia [C-274/12 P, EU:C:2013:852 (ďalej len „rozsudok Telefónica“), bod 27]. Pozri tiež „záverečnú správu Pracovnej skupiny pre fungovanie Súdneho dvora“, CONV 636/03, bod 21.

54 — Rozsudok Pringle, bod 41 a citovaná judikatúra. Pozri tiež rozsudok z 28. apríla 2016, Borealis Polyolefine a i. (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) (dané odôvodnenie naznačuje, že Súdny dvor implicitne potvrdil uplatnenie výnimky TWD vo vzťahu k tretej časti).

55 — Rozsudok Pringle, bod 42. Otázkou bolo, či toto rozhodnutie bolo alebo malo byť prijaté v súlade so zjednodušeným revíznym postupom ustanoveným v článku 48 ods. 6 ZEÚ.

71. Ak daná osoba mala vierohodne odôvodnené pochybnosti o prípustnosti priamej žaloby, výnimka TWD sa neuplatní a Súdny dvor by sa mal radšej prikloniť k tomu, aby platnosť bolo možné napadnúť prostredníctvom postupu zakotveného v článku 267 ZFEÚ. To zabezpečí účinnú súdnu ochranu v súlade s článkom 47 Charty.

72. Takýto záver má význam aj vo vzťahu k správe prípadov: nie je v záujme súdov Únie, aby príliš široké uplatnenie výnimky TWD podnecovalo príliv preventívnych priamych žalôb, ktoré Všeobecný súd bude musieť spracovať a pravdepodobne riadne vyhlásiť za neprípustné. Je výhodnejšie, aby vnútroštátne súdy vytriedili žaloby o neplatnosť, ktoré sa už na prvý pohľad nezdajú byť presvedčivé.

73. Keď sa uplatní toto odôvodnenie na prejednávanú vec, vnútroštátny súd sa pýta, či by bola žaloba podaná A, B, C a D na Všeobecný súd prípustná „bez pochybností“. Na základe vyššie uvedených dôvodov ide o správne kritérium, ktorý treba uplatniť. Inak povedané, rozhodnutie A, B, C a D podať svoju žalobu na vnútroštátny súd, a nie na súd Únie, bude preukázateľne obhájiteľné buď a) ak bude zrejmé, že nemali aktívnu legitimáciu na podanie žaloby podľa článku 263 ZFEÚ, alebo b) ak v tejto súvislosti mali odôvodnené pochybnosti.

74. Keďže existujú pochybnosti o tom, či A, B, C a D mohli napadnúť vykonávacie nariadenie č. 610/2010 na základe prvej alebo druhej časti článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, zdá sa byť jasné, že Všeobecný súd by takúto žalobu zamietol ako neprípustnú. Žiadny akt Únie nebol adresovaný A, B, C a D. Neboli ani nepochybne „priamo a osobne dotknutí“ zápisom do zoznamu uvedeného vo vykonávacom nariadení č. 610/2010. Ak odvolateľ nespĺňa jednu alebo druhú podmienku, nemôže daný akt napadnúť.[56] Vo vykonávacom nariadení č. 610/2010 sa nenachádza nič, čo by umožnilo identifikovať A, B, C a D. Hoci toto nariadenie sa iných osôb môže týkať osobne,[57] nešpecifikuje, kto je členom alebo kto je akýmkoľvek iným spôsobom spojený so skupinami a subjektmi uvedeným v jeho prílohe. A, B, C a D by preto nemohli preukázať, že boli „osobne“ dotknutí.

75. Vo vzťahu k tretej časti mali A, B, C a D podľa môjho názoru odôvodnené pochybnosti o prípustnosti žaloby domáhajúcej sa neplatnosti vykonávacieho nariadenia č. 610/2010 na základe tejto časti („regulačný akt, ktorý sa ich priamo týka a nevyžaduje vykonávacie opatrenia“).

76. Vykonávacie nariadenie č. 610/2010 je regulačným aktom, čo znamená, že ide o všeobecne záväzný akt s výnimkou legislatívneho aktu[58] (v zmysle právnych aktov prijatých legislatívnym postupom[59]). Bolo prijaté na základe článku 2 ods. 3 nariadenia č. 2580/2001, ktorý stanovuje, že zoznamy podľa článku 2 ods. 3 ustanoví, preskúma a zmení a doplní Rada, konajúc jednomyseľne a podľa ustanovení stanovených v článku 1 ods. 4, 5 a 6 spoločnej pozície 2001/931. Takýto postup nebol legislatívnym postupom. Vykonávacie nariadenie č. 610/2010 sa čiastočne uplatňovalo aj na neurčitú skupinu fyzických a právnických osôb:[60] v dôsledku zaradenia LTTE do zoznamu sú všetky osoby povinné dodržiavať zákazy ustanovené v článku 2 ods. 1 písm. b) a v článku 2 ods. 2 nariadenia č. 2580/2001.[61] Aj keď sa teda dané nariadenie osobne dotýkalo LTTE, vo vzťahu k A, B, C a D išlo jednoznačne o všeobecne záväzný akt.[62]

77. Je teda zrejmé, že vykonávacie nariadenie č. 610/2010 sa A, B, C a D týkalo. Platilo ale bez pochybností, že sa ich týkalo priamo a že nevyžadovalo vykonávacie opatrenia?

56 — Rozsudok Inuit I, body 75 a 76.

57 — Napríklad osôb a subjektov uvedených v zozname podľa článku 2 ods. 3.

58 — Rozsudok Inuit I, bod 60.

59 — Článok 289 ods. 3 ZFEÚ.

60 — Pozri napríklad rozsudok z 15. júna 1993, Abertal a i./Komisia (C-213/91, EU:C:1993:238, bod 19).

61 — Pozri body 36 a 37 týchto návrhov. Pozri tiež rozsudok E a F, bod 51 a citovanú judikatúru.

62 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, body 241 až 244), a z 23.apríla 2013, Gbagbo a i./Rada (C-478/11 P až C-482/11 P, EU:C:2013:258, bod 56).

78. Pojem priamej dotknutosti má svoj teoretický základ, aspoň čiastočne, v pojme príčinná súvislosť. Musí existovať priama príčinná súvislosť medzi napadnutým aktom a údajnou stratou alebo ujmou odôvodňujúcou priznanie náhrady škody. [63] Dôvody prístupu, z ktorého vychádza táto požiadavka, sú jasné: ak sa na zaistenie plnej účinnosti napadnutého aktu vyžaduje ďalšie opatrenie, na súdoch sa musí napadnúť práve toto opatrenie, a nie pôvodný akt.

79. V bode 65 vyššie som opísala kritérium v takej podobe, akú Súdny dvor použil v rámci svojej nedávnejšej judikatúry, aby rozhodol o existencii priamej dotknutosti. Nie je to však jediný variant, ktorý možno v rámci judikatúry nájsť. V rozsudku Les Verts Súdny dvor rozhodol, že opatrenie toto kritérium spĺňa, ak dané opatrenie predstavuje úplnú právnu úpravu, ktorá je sama osebe dostatočná „a nevyžaduje žiadne vykonávacie ustanovenie“ [64]. Tento variant je v zásade v podobnej podobe uvedený v tretej časti. Hoci začlenenie slova „a“ je pravdepodobne tautologické, úmysel sa zdá byť jasný. Na to, aby bolo možné určiť, či sa opatrenie priamo dotýka žalobcov v postavení, v akom sa nachádzajú A, B, C a D, je potrebné zistiť, či vyžaduje vykonávacie opatrenia. [65]

80. Vnútroštátny súd uvádza, že podľa jeho názoru je ťažké z nedávnej judikatúry Súdneho dvora vyvodiť konkrétne usmernenie vo vzťahu k presnému významu a uplatneniu pojmu „vykonávacie opatrenia“ v tejto veci. Aj keď je pravda, že cieľom tejto judikatúry nie je presne definovať tento pojem, zdá sa mi však, že sa v rámci nej nachádzajú dva prvky, z ktorých možno vyvodiť určité usmernenie.

81. Po prvé v rozsudku T & L Sugars, vo veci týkajúcej sa vnútroštátnych opatrení potrebných na vykonanie dvoch vykonávacích nariadení Komisie Súdny dvor rozhodol, že konkrétna povaha týchto opatrení nemala žiadny vplyv na ich klasifikáciu ako „vykonávacie opatrenia“. Ďalej uviedol, že tento záver nie je spochybnený ich údajnou mechanickou povahou. Kritériom je skôr otázka, či opatrenia Únie vyvolávajú svoje právne účinky vo vzťahu k žalobcovi iba prostredníctvom aktov prijatých (v danej veci) vnútroštátnymi orgánmi: ak áno, potom tieto akty predstavujú vykonávacie opatrenia v zmysle tretej časti. [66]

82. Po druhé v rozsudku Telefónica Súdny dvor rozhodol, že na účely posúdenia toho, či regulačný akt zahŕňa takéto opatrenia, treba vychádzať z postavenia dotknutej osoby. Je irelevantné, či predmetný akt vyžaduje vykonávacie opatrenia vo vzťahu k iným osobám, pričom treba odkázať výlučne na predmet žaloby. [67]

83. Predmetnú vec teda treba posúdiť s ohľadom na postavenie A, B, C a D v kontexte predmetu ich žaloby podanej na vnútroštátnom súde, teda konkrétne v kontexte nariadenia č. 610/2010 a vzhľadom na zrejmú súvislosť medzi oboma nariadeniami nariadenia č. 2580/2001.

84. Možno pri uplatnení vyššie uvedeného na situáciu A, B, C a D vo veci samej povedať, že A, B, C a D boli „priamo dotknuté“ nariadením č. 2580/2001 v spojení s vykonávacím nariadením č. 610/2010? Zjavne výslovne dotknuté neboli, pretože ich mená nie sú uvedené na zozname podľa článku 2 ods. 3 [68] Prinajmenšom však možno tvrdiť, že boli dotknuté v tom zmysle, že účinkom zaradenia osoby do príslušného zoznamu je to, že žiadna osoba podľa práva Únie nesmie zhromažďovať alebo sprístupňovať finančné prostriedky v jej prospech. Takýto záver by nevyhnutne

63 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júla 1984, Commune de Differdange a i./Komisia (C-222/83, EU:C:1984:266, body 10 až 12).

64 — Rozsudok z 23. apríla 1986, Les Verts/Parlament (C-294/83, EU:C:1986:166, bod 31).

65 — V tejto súvislosti pozri rozsudok Telefónica, body 27 až 29.

66 — Pozri body 40 až 42. Uvedený mechanizmus je opísaný v bode 3 tohto rozsudku, ktorý cituje body 39 až 45 napadnutého rozsudku Všeobecného súdu. T & L tvrdili, že jedinou úlohou, ktorá bola ponechaná členským štátom, je úloha jednoduchej „poštovej schránky“ (bod 18). Komisia tvrdila, že predmetné vnútroštátne opatrenia sú významné a nevyhnutné (bod 24).

67 — Pozri body 30 a 31.

68 — V tejto súvislosti treba poznamenať, že Súdny dvor v rozsudku T & L Sugars rozhodol, že keďže žalobkyne nie sú presne tými osobami, na ktoré sa uplatňuje príslušná právna úprava (žalobkyne boli podniky vyrábajúce trstinový cukor a právna úprava sa vzťahovala na výrobcov cukru), ich právneho postavenia sa príslušná právna úprava priamo nedotýka, a teda ňou nie sú priamo dotknuté (pozri bod 37).

nemusel byť v rozpore ani s právnou úpravou, ani s judikatúrou. Na tomto základe by bolo možné tvrdiť, že vykonávacie nariadenie č. 610/2010 mali priamo napadnúť na Všeobecnom súde podľa tretej časti článku 263 ZFEÚ. Problém, ktorý takýto prístup prináša, spočíva v tom (pokiaľ možno vychádzať zo skutočností predložených Súdnemu dvoru), že A, B, C a D nevedeli o zmrazení svojich finančných prostriedkov na základe zoznamu podľa článku 2 ods. 3, až kým ich minister nezaradil do rozhodnutí o stanovení. Až do tohto okamihu sa vo vzťahu k nim neudialo nič nepriaznivé, a teda neexistovalo nič, čo by mohli chcieť napadnúť. Z tohto dôvodu preto nemôžem povedať, že „bez pochybností" boli oprávnení podať žalobu na Všeobecný súd.

85. Prípadne, ako naznačuje vnútroštátny súd, existuje tvrdenie, že keďže článok 9 nariadenia č. 2580/2001 požaduje, aby členské štáty určili postihy, ktoré sa uložia v prípade porušenia ustanovení tohto nariadenia, znamená to, že vykonávacie opatrenia sa naozaj vyžadujú? Ak by to tak bolo, situácia by bola jasná: A, B, C a D by neboli povinní podať žalobu na Všeobecný súd. V skutočnosti by, zdá sa, na to nemali aktívnu legitimáciu na žiadnom základe. Takéto tvrdenie by vyjadrovalo znenie právnej úpravy, ale, prinajmenšom pravdepodobne, nie judikatúry uvedenej v bode 82 vyššie, ktorá naznačuje, že je nevyhnutné zohľadňovať osobitné okolnosti veci, a nie jej všeobecné okolnosti. Nejde tu o otázku postihov, ktoré sa A, B, C a D usilujú napadnúť vo svojej žalobe na vnútroštátnych súdoch. Skôr ide o ich zaradenie do rozhodnutia prijatého podľa Sanctieregeling z roku 2007. Opäť teda nemôžem povedať, že táto otázka je bez pochybností.

86. Aké je potom postavenie samotného Sanctieregeling z roku 2007? Vnútroštátny súd uvádza, že článok 2 Sanctieregeling z roku 2007 bol prijatý s cieľom vykonať rezolúciu 1373 (2001), ale neodkazuje na nariadenie č. 2580/2001, na spoločnú pozíciu 2001/931, ani na žiadne rozhodnutie o zápise osôb alebo skupín do zoznamu podľa článku 2 ods. 3 Návrh na začatie prejudiciálneho konania však ďalej uvádza, že minister založil svoje rozhodnutia o stanovení výslovne na predpoklade, že LTTE je teroristickou skupinou, pretože je zaradená do zoznamu uvedenom v článku 2 ods. 3, a na skutočnosti, že proti A, B, C a D sa začalo trestné konanie okrem iného z dôvodu porušenia článku 2 ods. 1 a 2 a článku 3 nariadenia č. 2580/2001, ktorého sa údajne dopustili.[69] Možno na základe týchto skutočností povedať, že Sanctieregeling z roku 2007 a rozhodnutia prijaté na jeho základe predstavujú vykonávacie opatrenie na účely článku 263 ZFEÚ? Pri zachovaní nestrannosti sa mi jeho postavenie opäť zdá byť nejasné, a teda nie bez pochybností.

87. Väčšina analýzy práva a väčšina jeho uplatňovania sa týka istoty. Je to cieľ, ktorý sa právo snaží dosiahnuť, pretože tí, ktorí sa ním riadia, si musia byť istí tým, aké sú ich práva a povinnosti. Súdny dvor však používaním výrazu „bez pochybností" vo svojej judikatúre uznal skutočnosť, že tento ideál sa niekedy nemusí naplniť. Výnimka TWD sa v záujme právnej istoty uplatní práve (a výhradne) v situáciách, keď *neexistuje* pochybnosť o tom, či by bola žaloba podaná na Všeobecný súd konkrétnou súkromnou osobou prípustná. Podľa môjho názoru v tejto veci nejde o tento prípad. Z toho vyplýva, že výnimka TWD sa neuplatní.

88. V rámci odpovede na prvú otázku som teda dospela k záveru, že priama žaloba A, B, C a D napádajúca platnosť vykonávacieho nariadenia č. 610/2010 by v rozsahu, v ktorom sa toto nariadenie týkalo LTTE, nebola prípustná bez pochybností. Z toho vyplýva, že A, B, C a D boli oprávnení napadnúť neplatnosť tohto nariadenia na vnútroštátnom súdom a požadovať, aby bol podaný návrh na začatie prejudiciálneho konania v súlade s článkom 267 ZFEÚ.

69 — Pozri bod 45 týchto návrhov.

Výklad spoločnej pozície 2001/931 a nariadenia č. 2580/2001 (druhá až piata otázka)

Právomoc Súdneho dvora vykladať spoločnú pozíciu 2001/931

89. Ako prvá vyvstáva otázka, či má Súdny dvor právomoc vykladať spoločnú pozíciu 2001/931, ktorá je aktom SZBP. Článok 24 ods. 1 druhý pododsek v zásade vylučuje právomoc Súdneho dvora v tejto oblasti, s výnimkou jeho právomoci monitorovať súlad s článkom 40 ZEÚ[70] a preskúmavať zákonnosť niektorých rozhodnutí, ako sa ustanovuje v článku 275 druhom odseku ZFEÚ. Článok 275 ZFEÚ uvádza najmä, že Súdny dvor má právomoc „rozhodovať o žalobách podaných v súlade s podmienkami ustanovenými v článku 263 štvrtom odseku [ZFEÚ], ktorými sa preskúmava zákonnosť rozhodnutí upravujúcich reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré boli prijaté Radou na základe hlavy V kapitoly 2 Zmluvy o Európskej únii“, akými sú opatrenia SZBP, ktoré klasifikujú LTTE ako teroristickú skupinu alebo organizáciu.[71]

90. *Prima facie* sa to nevzťahuje na výklad alebo preskúmanie zákonnosti týchto aktov v prejudiciálnom konaní. Ja však súhlasím s názorom, ktorý zastáva generálny advokát Wathelet vo svojich nedávnych návrhoch prednesených vo veci Rosneft, v zmysle ktorého preskúmavanie zákonnosti spomenuté v článku 24 ods. 1 druhom pododseku poslednej vete ZEÚ zahŕňa v rámci kompletného systému právnych prostriedkov a postupov zaručujúcich súdne preskúmanie zákonnosti aktov Únie nielen žaloby o neplatnosť, ale tiež mechanizmus prejudiciálneho konania.[72] Právny poriadok Európskej únie, ktorý je založený na zásade právneho štátu,[73] musí v rámci pôsobnosti práva Únie zabezpečiť prístup k účinnému prostriedku nápravy, ktorý teraz zaručuje článok 47 prvý odsek Charty. Prejudiciálne rozhodnutia vo veciach týkajúcich sa platnosti zohrávajú v tejto súvislosti kľúčovú úlohu pre osoby, ktoré rovnako ako žalobcovia vo veci samej môžu znášať škodlivé dôsledky opatrení SZBP neadresovaných im osobne, a ktoré preto v zásade nie sú oprávnené domáhať sa vyhlásenia neplatnosti týchto opatrení na súdoch Únie na základe článku 275 druhého odseku ZFEÚ. Ako okrem iného uvádza generálny advokát Wathelet, právomoc Súdneho dvora preskúmať zákonnosť reštriktívnych opatrení voči fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré boli prijaté na základe hlavy V kapitoly 2 ZEÚ, nevyhnutne zahŕňa v rámci prejudiciálneho konania aj právomoc vykladať tieto akty.[74]

91. Čo sa týka prejednávanej veci, LTTE sa nepovažovala za teroristickú skupinu alebo organizáciu podľa spoločnej pozície 2001/931 až do nadobudnutia účinnosti spoločnej pozície 2006/380. Spoločná pozícia 2006/380 však len aktualizovala zoznam osôb a subjektov, na ktoré sa vzťahujú obmedzujúce opatrenia podľa spoločnej pozície 2001/931. Preto spoločnú pozíciu 2001/931 v znení zmenenom a doplnenom spoločnou pozíciou 2006/380 považujem za rozhodnutie „upravujúce reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré boli prijaté na základe hlavy V kapitoly 2 [ZEÚ]“ v zmysle článku 24 ods. 1 druhého pododseku poslednej vety ZEÚ a článku 275 druhého odseku ZFEÚ. Z toho vyplýva, že Súdny dvor má právomoc odpovedať na druhú otázku v rozsahu, v akom okrem nariadenia č. 2580/2001 požaduje výklad spoločnej pozície 2001/931.

Pojem „teroristický čin“ v zmysle spoločnej pozície 2001/931 a nariadenia č. 2580/2001

92. Pri výklade pojmu „teroristický čin“, ktorý je uvedený v článku 1 spoločnej pozície 2001/931 a v článku 2 ods. 3 nariadenia č. 2580/2001, treba zohľadniť znenie, ciele a kontext týchto ustanovení; aj vývoj tohto pojmu môže obsahovať relevantné prvky pre jeho výklad.[75]

70 — Toto ustanovenie, ktoré sa týka vzťahov medzi SZBP a inými právomocami Únie, nie je v tejto veci relevantné.

71 — Pozri bod 42 týchto návrhov.

72 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, body 38 a 62 až 66).

73 — Článok 21 ods. 1 ZEÚ.

74 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, body 73 až 76).

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

93. LTTE bola do zoznamu podľa článku 2 ods. 3 zaradená na základe toho, že spáchala činy, ktoré sú definované ako „teroristické činy“ v nariadení č. 2580/2001, ktoré samo odkazuje na definíciu uvedenú v článku 1 ods. 3 spoločnej pozície 2001/931.[76] V znení oboch týchto opatrení Únie sa nenachádza nič, čo by naznačovalo, že tento pojem sa nesmie vzťahovať na akcie, ktoré sú spáchané počas ozbrojeného konfliktu a ktoré sa riadia medzinárodným humanitárnym právom.

94. Ani ciele spoločnej pozície 2001/931 a nariadenia č. 2580/2001 nepodporujú takýto výklad. Tieto opatrenia v zásade sledujú preventívny cieľ, a to boj proti terorizmu tým, že ho oddelia od jeho finančných zdrojov zmrazením finančných prostriedkov a hospodárskych zdrojov fyzických alebo právnických osôb podozrivých z toho, že sú zapojené do teroristických činností alebo činností s terorizmom spojených.[77] Ochrana týchto cieľov je rovnako dôležitá v prípade, keď sú činy spáchané počas ozbrojených konfliktov, ako aj za iných okolností.

95. Výklad samotnej spoločnej pozície 2001/931 a nariadenia č. 2580/2001 teda naznačuje, že vhodným výkladom pojmu „teroristické činy“ je výklad široký. Zohľadňuje takýto výklad kontext právnej úpravy a medzinárodného práva, v rámci ktorého sa musia vykladať?

Rámcové rozhodnutie 2002/475

96. Vnútroštátny súd sa konkrétne pýta (v otázke 2a), či odôvodnenie 11 rámcového rozhodnutia 2002/475 je relevantné pre výklad pojmu „teroristický čin“ v zmysle spoločnej pozície 2001/931 a nariadenia č. 2580/2001. Má skutočnosť, že toto odôvodnenie vylučuje akcie ozbrojených síl počas ozbrojených konfliktov z rozsahu pôsobnosti rámcového rozhodnutia,[78] akýkoľvek vplyv na rozsah pôsobnosti tejto spoločnej pozície a nariadenia?

97. Podľa môjho názoru znie odpoveď „nie“.

98. Rámcové rozhodnutie 2002/475 harmonizuje trestné právo členských štátov a usiluje sa o aproximáciu definície „teroristických trestných činov“ v členských štátoch.[79] Jeho rozsah pôsobnosti a ciele sú teda odlišné od rozsahu pôsobnosti a cieľov spoločnej pozície 2001/931 a nariadenia č. 2580/2001, ktoré sa týkajú preventívnych opatrení proti terorizmu a nesmerujú k tomu, aby sprevádzali alebo podporovali vnútroštátne trestné konania.[80] Zo znenia odôvodnenia 11 (konkrétne z frázy „týmto rámcovým rozhodnutím sa neriadia“) je zrejmé, ako tvrdí Komisia, že jediným cieľom tohto odôvodnenia je objasniť, že rámcové rozhodnutie 2002/475 neupravuje „akcie“ ozbrojených síl počas ozbrojeného konfliktu. Odôvodnenie 11 rámcového rozhodnutia 2002/475 teda neposkytuje žiadne usmernenie vo vzťahu k pojmu „teroristický čin“ v zmysle spoločnej pozície 2001/931 a nariadenia č. 2580/2001.[81] Takýto názor je v každom prípade v súlade s ustálenou judikatúrou, podľa ktorej odôvodnenie v preambule aktu Únie nemá právnu záväznosť a nemožno ho použiť na účely výnimky z ustanovení dotknutého aktu, ani s cieľom výkladu týchto ustanovení, ktorý je zjavne v rozpore s ich znením.[82] Odôvodnenie 11 neodkazuje na žiadne konkrétne ustanovenie v normatívnej časti rámcového rozhodnutia 2002/475, a preto za žiadnych okolností nemôže mať vplyv na výklad iných aktov Únie.

76 — Článok 1 ods. 4 nariadenia č. 2580/2001.

77 — Pozri rozsudok z 15. novembra 2012, Al-Aqsa/Rada a Holandsko/Al-Aqsa [C-539/10 P a C-550/10 P, EU:C:2012:711 (ďalej len „rozsudok Al-Aqsa“), bod 67 a citovanú judikatúru].

78 — Pozri bod 40 týchto návrhov.

79 — Odôvodnenie 6 rámcového rozhodnutia 2002/475; pozri tiež článok 1 ods. 1.

80 — Pozri rozsudok Al-Aqsa, bod 67 a citovanú judikatúru.

81 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 16. októbra 2014, LTTE/Rada (T-208/11 a T-508/11, EU:T:2014:885, bod 73). Ako som už uviedla, proti tomuto bodu sa Rada neodvolala (pozri bod 51 týchto návrhov).

82 — Pozri napríklad rozsudok z 11. apríla 2013, Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, bod 38 a citovanú judikatúru).

Výklad v súlade s medzinárodným právom

99. Vzhľadom na uvedené je stále nevyhnutné zohľadniť článok 3 ods. 5 ZEÚ, podľa ktorého Európska únia prispieva k prísnemu dodržiavaniu a rozvoju medzinárodného práva. Pokiaľ teda prijíma určitý akt, je povinná dodržiavať medzinárodné právo vrátane medzinárodného obyčajového práva, ktorým sú inštitúcie Únie viazané. [83]

100. Navyše je ustálenou judikatúrou, že právne predpisy Únie, pokiaľ je to možné, sa majú vykladať spôsobom, ktorý je v súlade s medzinárodným právom. [84] Aj keď Súdny dvor uplatňoval túto požiadavku predovšetkým na dohody, ktoré sú pre Úniu formálne záväzné, [85] táto požiadavka má širší rozsah pôsobnosti. V rozsudku Poulsen a Diva Navigation Súdny dvor rozhodol, že „[Európska únia] musí dodržiavať medzinárodné právo pri výkone svojich právomocí, a že v dôsledku toho sa [ustanovenie práva Únie, ktoré musel v danej veci vyložiť] musí vykladať, a jeho pôsobnosť sa musí vymedziť, vo svetle príslušných pravidiel medzinárodného [obyčajového] morského práva“ [86]. Súdny dvor urobil ďalší krok vo veci Intertanko [87]. Rozhodol, že skutočnosť, že medzinárodná dohoda zaväzuje všetky členské štáty, ale nie Úniu „môže mať dôsledky pre výklad… ustanovení sekundárneho práva“ aj v prípade, keď táto dohoda nekodifikuje obyčajové pravidlá medzinárodného práva, a že mu prislúcha vykladať ustanovenia sekundárneho práva „s ohľadom“ na predmetnú dohodu. [88] Súdny dvor to odôvodnil „obyčajovou zásadou dobrej viery“ a zásadou lojálnej spolupráce uvedenou v terajšom článku 4 ods. 3 ZEÚ. Cieľom je, ak je to možné, zabrániť výkladu práva Únie spôsobom, ktorý znemožňuje členským štátom plniť si svoje záväzky vyplývajúce z medzinárodné práva.

101. Ako prvé je teda nevyhnutné preskúmať, či spoločnú pozíciu 2001/931 a nariadenie č. 2580/2001 možno vykladať v súlade s príslušnými pravidlami medzinárodného práva. Ak je to možné, netreba zisťovať, či tieto pravidlá patria medzi pravidlá, s prihliadnutím na ktoré môže Súdny dvor preskúmavať platnosť opatrení prijatých inštitúciami Únie. [89]

102. Treba rozlišovať na jednej strane pravidlá medzinárodného humanitárneho práva a na strane druhej pravidlá medzinárodného práva v oblasti boja proti terorizmu alebo brania rukojemníkov. V týchto návrhoch preskúmam iba tie pramene medzinárodného práva, na ktoré odkazuje buď návrh na začatie prejudiciálneho konania, alebo vyjadrenia účastníkov konania.

83 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2011, Air Transport Association of America a i. (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 101 a citovanú judikatúru).

84 — Pozri napríklad rozsudok z 15. marca 2012, SCF Consorzio Fonografici (C-135/10, EU:C:2012:140, bod 51 a citovanú judikatúru). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Diakite (C-285/12, EU:C:2013:500, body 23 a 24).

85 — Pozri napríklad rozsudky z 10. septembra 1996, Komisia/Nemecko (C-61/94, EU:C:1996:313, body 52 až 58), a z 1. apríla 2004, Bellio F.lli (C-286/02, EU:C:2004:212, bod 33).

86 — Rozsudok z 24. novembra 1992, Poulsen a Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, bod 9). Pozri tiež napríklad rozsudok z 15. januára 2015, Evans (C-179/13, EU:C:2015:12, bod 35).

87 — Rozsudok z 3. júna 2008, The International Association of Independent Tanker Owners a i. (C-308/06, EU:C:2008:312).

88 — Bod 52.

89 — Preskúmavanie platnosti sekundárneho práva Únie na základe medzinárodného práva (či už na základe medzinárodných dohôd alebo obyčajových pravidiel medzinárodného práva) je naďalej výnimočné, pretože podlieha veľmi prísnym podmienkam. Čo sa týka medzinárodných dohôd, pozri nedávny rozsudok zo 4. februára 2016, C & J Clark International (C-659/13 a C-34/14, EU:C:2016:74, bod 84). Čo sa týka obyčajových pravidiel medzinárodného práva, pozri rozsudok z 21. decembra 2011, Air Transport Association of America a i. (C-366/10, EU:C:2011:864, body 101, 102 a 107).

– Medzinárodné humanitárne právo

103. Čo sa týka najprv medzinárodného humanitárneho práva, Súdny dvor je oprávnený predpokladať, že ženevské dohovory a ich protokoly sú relevantné, pretože LTTE a srílanská vláda boli v rozhodnom čase zapojené do ozbrojeného konfliktu. Okrem toho, všetky členské štáty sú zmluvnými stranami týchto dohovorov a protokolov.[90] Súd je preto povinný zohľadniť ich pri výklade spoločnej pozície 2001/931 a nariadenia č. 2580/2001 bez ohľadu na to, či tieto dohovory a protokoly kodifikujú obyčajové pravidlá medzinárodného práva.[91]

104. Odmietam tvrdenie žalobcov vo veci samej, že keďže LTTE bola neštátnou ozbrojenou silou zapojenou na Srí Lanke do ozbrojeného konfliktu, ktorý nemal medzinárodný charakter, medzinárodné humanitárne právo neumožnilo, aby sa útoky a únosy, ktoré spáchala v čase medzi rokmi 2005 a 2009, považovali za „teroristické činy“. Po prvé spoločný článok 3 ženevských dohovorov, ktoré upravujú práve konflikty nemajúce medzinárodný charakter, zakazuje útoky na život a zdravie vždy a všade, najmä vraždu vo všetkých formách a branie rukojemníkov spáchané voči „osobám, ktoré sa nepriateľských akcií priamo nezúčastňujú, vrátane príslušníkov ozbrojených síl, ktorí zložili zbrane, a osôb ‚vyradených z boja‘ kvôli chorobe, zraneniu, zadržaniu, prípadne kvôli akejkoľvek inej príčine“.[92] Toto ustanovenie, hoci len implicitne, ale jasne zakazuje teroristické činy, ktoré môžu spôsobiť takéto následky.[93]

105. Článok 4 ods. 2 písm. d) je presnejší, keď uvádza, že účastníci ozbrojeného konfliktu, ktorý nemá medzinárodný charakter, nemôžu nikdy a nikde spáchať teroristické činy proti osobám, ktoré sa priamo nezúčastňujú alebo ktoré sa prestali zúčastňovať na nepriateľských akciách.[94] Podľa článku 13 ods. 2 Protokolu II nemôžu spáchať ani násilné činy alebo hrozby násilím, ktorých základným cieľom je terorizovanie civilného obyvateľstva.

106. Protokol I sa uplatňuje predovšetkým na medzinárodné ozbrojené konflikty,[95] a preto vo vzťahu k prejednávanej veci nie je priamo relevantný. Aj keby sa však tento protokol uplatňoval na konflikt medzi srílanskou vládou a LTTE[96], na danom závere by to nič nemenilo, keďže Protokol I zakazuje „násilné činy alebo hrozby násilím, ktorých základným cieľom je terorizovanie civilného obyvateľstva“[97]. Medzinárodné humanitárne právo teda „zakazuje teroristické činy tak v medzinárodnom ozbrojenom konflikte, ako aj v ozbrojenom konflikte, ktorý nemá medzinárodný charakter, a to bez ohľadu na to, či ich páchajú štátne alebo neštátne subjekty“[98].

107. Aký je charakter akcií namierených na osoby, ktoré sa priamo zúčastňujú ozbrojeného konfliktu, alebo proti vojenským cieľom, ale ktoré neterorizujú civilné obyvateľstvo? Bojovníci v medzinárodnom ozbrojenom konflikte majú právo priamo sa zúčastniť nepriateľských akcií, a preto požívajú imunitu, pokiaľ ide o ich činy vykonané v postavení bojovníkov, avšak za predpokladu, že sú v súlade s medzinárodným humanitárnym právom. Naopak, účastníci ozbrojeného konfliktu, ktorý nemá medzinárodný charakter, nepožívajú imunitu, ani keď sú ich činy v súlade so spoločným článkom 3

90 — Pozri bod 4 týchto návrhov.

91 — Pozri bod 100 týchto návrhov a citovanú judikatúru.

92 — Spoločný článok 3 ods. 1 písm. a) a b). Medzinárodný súdny dvor vo svojom rozsudku z 27. júna 1986 vo veci Nikaragua v. Spojené štáty rozhodol, že pravidlá uvedené v spoločnom článku 3 „predstavujú minimálny štandard, okrem prepracovanejších pravidiel, ktoré sa taktiež uplatňujú na medzinárodné konflikty“, a ktoré odrážajú „základné kritériá humánnosti“ (*Zbierka MSD*, 1984, s. 392, bod 218).

93 — V tejto súvislosti pozri GASSER, H.-P.: Acts of terror, „terrorism“ and international humanitarian law. In: *International Review of the Red Cross*. 2002, s. 560.

94 — Čo sa týka medzinárodných ozbrojených konfliktov, pozri článok 51 ods. 2 Protokolu I a článok 33 ods. 1 štvrtého ženevského dohovoru.

95 — Pozri článok 1 ods. 3, ktorý odkazuje na spoločný článok 2 ženevských dohovorov.

96 — Bolo by to tak v prípade, ak by daný konflikt predstavoval ozbrojený konflikt, v ktorom „národy bojovali proti koloniálnej nadvláde a cudzej okupácii a proti rasistickým režimom, aby uplatnili svoje právo na sebaurčenie“ (článok 1 ods. 4 Protokolu I).

97 — Článok 51 ods. 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.

ženevských dohovorov, článkom 4 ods. 2 písm. d) a článkom 13 ods. 2 Protokolu II.[99] Takto možno napríklad súdiť za vraždu vojaka neštátnej ozbrojenej sily, ktorý bez toho, aby porušil medzinárodné humanitárne právo, zabil nepriateľského bojovníka vládnych síl v konflikte, ktorý nemá medzinárodný charakter. Vyplýva to zo zásady zvrchovanosti a nezasahovania do vnútorných záležitostí.[100] Účastníci konfliktu, ktorý nemá medzinárodný charakter, teda neuniknú represívnym alebo preventívnym opatreniam, ktoré štát môže za daných okolností považovať za primerané,[101] a to za predpokladu, že má právomoc ukladať takéto opatrenia, a že dodržiava platné dohovory v oblasti boja proti terorizmu a ostatné pravidlá medzinárodného práva, ktorými je viazaný.[102]

108. Bolo predložené tvrdenie, že zaradenie činov účastníkov ozbrojeného konfliktu, ktorý nemá medzinárodný charakter, medzi „teroristické činy“ by mohlo znížiť ich motiváciu k tomu, aby dodržiavali medzinárodné humanitárne právo, a to na základe toho, že takíto účastníci budú mať len malý dôvod na dodržiavanie (najmä) spoločného článku 3 ženevských dohovorov, článku 4 ods. 2 písm. d) a článku 13 ods. 2 protokolu II, ak ich dodržiavanie nakoniec nebude odmenené vo vzťahu k trestnej zodpovednosti.[103]

109. Je pravda, že ochrana, ktorú poskytuje článok 6 ods. 5 protokolu II, je relatívne slabá: toto ustanovenie je formulované z čisto programového hľadiska[104] („… sa budú snažiť udeliť amnestiu v čo najširšej možnej miere…“), a neponúka teda odmenu porovnateľnú s „bojovníckou“ imunitou pre tých, ktorí počas nepriateľských akcií dodržiavali medzinárodné humanitárne právo.[105] Skutočnosť, že medzinárodné humanitárne právo nezavádza imunitu, môže ohroziť účinnosť tohto práva a zvýšiť náklady na jeho presadzovanie. Tento (údajne) menej než optimálny stav medzinárodného práva však sám osebe nie je schopný zmeniť medzinárodné humanitárne právo v jeho dnešnej podobe.[106]

110. V každom prípade aj za predpokladu, že význam pojmu „teroristický čin“ je užší v rámci ozbrojeného konfliktu, ktorý nemá medzinárodný charakter, než v čase mieru, žalobcovia vo veci samej ani nepreukázali, ani netvrdili, že útoky a únosy, na základe ktorých bola LTTE zaradená do zoznamu podľa článku 2 ods. 3, nepredstavujú, úplne alebo sčasti, porušenie medzinárodného humanitárneho práva. Najmä nič nenasvedčovalo tomu, že tieto akcie neboli namierené proti civilnému obyvateľstvu alebo proti iným osobám, ktoré sa priamo nezúčastňujú v nepriateľských

99 — Všetky vládnuce orgány sú však po skončení nepriateľských akcií povinné snažiť sa udeliť týmto účastníkom amnestiu v najširšej možnej miere (článok 6 ods. 5 Protokolu II). „V ozbrojenom konflikte, ktorý nemá medzinárodný charakter, sa nepriznáva status bojovníka a vojnového zajatca, pretože štáty nie sú ochotné udeliť členom ozbrojených opozičných skupín imunitu voči trestnému stíhaniu podľa vnútroštátneho práva za ozbrojené činy“ (MVČK, Význam medzinárodného humanitárneho práva v súvislosti s terorizmom, www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/terrorism-ihl-210705.htm, dostupné 4. júla 2016).

100 — Článok 3 ods. 1 Protokolu II uvádza, že „žiadne ustanovenie [tohto protokolu] sa nebude uplatňovať s cieľom zasiahnuť do suverenity štátu alebo povinnosti vlády udržiavať a znovu zavádzať, všetkými zákonnými prostriedkami, právo a poriadok v štáte alebo brániť národnú jednotu a územnú celistvosť štátu“.

101 — Tieto opatrenia sa môžu týkať činov, ktoré štát považuje za terorizmus, ale nielen takýchto činov (napríklad by mohlo ísť aj o vlastizradu alebo špionáž).

102 — Pozri tiež komentár MVČK z roku 2016, spoločný článok 3, bod 514, a body 111 až 121 týchto návrhov.

103 — Pozri okrem iného PEJIC, J.: Terrorist Acts and Groups: A Role for International Law?. In: *British Yearbook of International Law*. 2004, s. 75 a 76; a SASSÓLI, M.: Terrorism and War. In: *Journal of International Criminal Justice*. 2006, s. 970. Ako uvádza Sassóli, „ak sa každý čin spáchaný proti štátnym silám považuje za „teroristický čin“, ako niektorí naznačujú, oslabuje to [medzinárodné humanitárne právo], ako aj ochotu ozbrojených skupín ho dodržiavať“. Pozri 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.

104 — Týmto výrazom mám na mysli to, že dané ustanovenie iba stanovuje ciele, a nie je teda zamerané na vytvorenie práv a povinností pre osoby.

105 — Diplomatická konferencia, ktorá prijala Protokol II, zamietla návrh predložený Medzinárodným výborom Červeného kríža (MVČK), v zmysle ktorého by sa od súdov vyžadovalo, aby v prípade trestných stíhaní vedených proti účastníkom ozbrojeného konfliktu nemajúceho medzinárodný charakter v čo najväčšej možnej miere zohľadňovali skutočnosť, že obvinená osoba dodržala ustanovenia protokolu II. Pozri komentár MVČK k návrhu dodatkových protokolov k ženevským dohovorom z 12. augusta 1949, Ženeva, 1973, s. 141 (článok 10 ods. 5).

106 — Pozri bod 107.

akciách medzi LTTE a srílanskou vládou. Žalobcovia vo veci samej tvrdia len to, že keďže LTTE bola zapojená do ozbrojeného konfliktu nemajúceho medzinárodný charakter v zmysle medzinárodného humanitárneho práva, jej činy nebolo v žiadnom prípade možné považovať za „teroristické činy“. [107] Z dôvodov, ktoré som objasnila, sa takéto tvrdenie musí zamietnuť.

– Medzinárodné právo v oblasti boja proti terorizmu a brania rukojemníkov

111. Čo sa týka medzinárodného práva upravujúceho boj proti terorizmu, najprv podotýkam, že Dohovor o potláčaní činov jadrového terorizmu, ktorý sa spomína v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, nemá s prejednávanou vecou žiadnu zjavnú spojitosť. Okrem toho Dohovor Rady Európy o predchádzaní terorizmu nie je pre Európsku úniu záväzný. Ani ho neratifikovali všetky jej členské štáty. Tento dohovor teda nie je súčasťou medzinárodných pravidiel, ktorými by sa mal Súdny dvor riadiť pri výklade spoločnej pozície 2001/931 a nariadenia č. 2580/2001.

112. Spoločná pozícia 2001/931 a nariadenie č. 2580/2001 vykonávajú rezolúciu 1373 (2001). [108] Hoci samotná Európska únia nie je členom Organizácie Spojených národov, Súdny dvor rozhodol, že „[Európska únia] musí priznať osobitný význam skutočnosti, že v súlade s článkom 24 Charty Organizácie Spojených národov predstavuje prijatie rezolúcií Bezpečnostnou radou podľa kapitoly VII Charty výkon hlavnej zodpovednosti, ktorá je zverená tomuto medzinárodnému orgánu na zachovanie mieru a bezpečnosti na svetovej úrovni, teda zodpovednosti, ktorá v rámci uvedenej kapitoly VII zahŕňa právomoc určiť, čo predstavuje ohrozenie medzinárodného mieru a bezpečnosti, ako aj prijať opatrenia nevyhnutné na ich zachovanie alebo ich opätovné nastolenie“ [109]. Súdny dvor teda musí, pokiaľ je to možné, vykladať spoločnú pozíciu 2001/931 a nariadenie č. 2580/2001 v súlade s rezolúciou 1373 (2001). Táto rezolúcia však ani nedefinuje pojem „teroristický čin“, ani nevymedzuje rozsah jeho pôsobnosti vo svetle medzinárodného humanitárneho práva.

113. Dohovor o teroristických bombových útokoch je záväzný pre všetky členské štáty. S ohľadom na skutočnosti, ktoré viedli Radu k zaradeniu LTTE na zoznam podľa článku 2 ods. 3 a ktoré odkazujú na „útoky“ zo strany LTTE, [110] možno tento dohovor považovať za relevantný vo veci samej. Dohovor o teroristických bombových útokoch preto treba zohľadniť pri výklade spoločnej pozície 2001/931 a nariadenia č. 2580/2001. [111]

114. Dohovor o teroristických bombových útokoch zo svojej pôsobnosti vylučuje „činnosti ozbrojených síl počas ozbrojeného konfliktu“, ktoré sa riadia medzinárodným humanitárnym právom. [112] Neznamená to však, že takéto akcie nemožno kvalifikovať ako „teroristické činy“ v zmysle medzinárodného humanitárneho práva. V tomto závere ma podporuje posledné odôvodnenie dohovoru o teroristických bombových útokoch, ktorý objasňuje, že „vylúčenie niektorých činov z rozsahu pôsobnosti [tohto dohovoru] neospravedlňuje ani nelegalizuje nezákonné činy, ani nevylučuje ich trestné stíhanie podľa iných právnych predpisov…“. Toto odôvodnenie potvrdzuje to, čo Rada správne opisuje ako vzájomné dopĺňanie sa pravidiel medzinárodného humanitárneho práva preskúmaných vyššie s niektorými medzinárodnými pravidlami týkajúcimi sa boja proti terorizmu.

107 — Naopak (teoreticky) by ich bolo možné považovať za vojnové zločiny. Žalobcovia vo veci samej taktiež stručne vyjadrujú pochybnosti o tom, že LTTE bola v konečnom dôsledku zodpovedná za tieto útoky a únosy. Neuvádzajú však žiadnu konkrétnu skutočnosť, ktorá by bola spôsobilá spochybniť pozíciu Rady.

108 — Pozri bod 34 týchto návrhov.

109 — Rozsudok z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 294).

110 — Pozri bod 48 týchto návrhov.

111 — Pozri bod 100 týchto návrhov a citovanú judikatúru.

112 — Článok 19 ods. 2.

115. Podobné odôvodnenie platí aj vo vzťahu k dohovoru o rukojemníkoch, ktorý je v prejednávanej veci taktiež relevantný.[113] Aj keď tento dohovor formálne nezaväzuje Európsku úniu, všetky jej členské štáty sú jeho zmluvnými stranami. Cieľom jeho článku 12 je iba objasniť vecnú pôsobnosť dohovoru o rukojemníkoch. Toto ustanovenie teda nemá žiadny vplyv na prevenciu a potlačenie brania rukojemníkov, ku ktorému dochádza v ozbrojených konfliktoch, a preto sa riadi medzinárodným humanitárnym právom.[114] Opäť platí, že tieto rôzne súbory medzinárodných noriem sa dopĺňajú.

116. Okrem toho, ako Komisia potvrdila na pojednávaní, činnosť členských štátov v zmysle spoločnej pozície 2001/931 a nariadenia č. 2580/2001 patrí v zásade do pôsobnosti dohovoru o financovaní terorizmu. Tieto akty Únie sa vskutku usilujú o boj proti medzinárodnému terorizmu prostredníctvom osobitných finančných opatrení, ktoré sú zamerané na osoby, skupiny a subjekty zapojené do teroristických činov. Dohovor o financovaní terorizmu je okrem toho záväzný pre všetky členské štáty. Súdny dvor by mal teda vykladať spoločnú pozíciu 2001/931 a nariadenie č. 2580/2001, pokiaľ je to možné, spôsobom, ktorý by nevyvolal riziko, že všetky členské štáty Únie porušia svoje povinnosti vyplývajúce z tohto dohovoru.

117. Nič však v dohovore o financovaní terorizmu nevylučuje, aby sa akcie neštátnych ozbrojených síl v konfliktoch, ktoré nemajú medzinárodný charakter, považovali za „teroristické činy“.

118. Po prvé, ako Všeobecný súd rozhodol vo svojom rozsudku zo 16. októbra 2014 vo veci LTTE/Rada[115], článok 2 ods. 1 písm. b) dohovoru o financovaní terorizmu výslovne upravuje možnosť páchania „teroristických činov“ v rámci ozbrojeného konfliktu v zmysle medzinárodného práva za predpokladu, že sú splnené dve podmienky: a) cieľom činu musí byť usmrtenie alebo vážne zranenie a b) účelom tohto činu vyplývajúcim z jeho povahy alebo kontextu musí byť vážne zastrašovať obyvateľstvo, alebo naliehať na vládu alebo medzinárodnú organizáciu, aby vykonala alebo sa zdržala vykonania akéhokoľvek činu. V dôsledku toho sú zmluvné strany (alebo vskutku Európska únia) oprávnené v rámci úpravy financovania teroristických činov podľa dohovoru o financovaní terorizmu zahrnúť do definície „teroristických činov“ činy spáchané počas ozbrojeného konfliktu.

119. Po druhé článok 21 v každom prípade objasňuje, že dohovor o financovaní terorizmu nemá vplyv na povinnosti, ktoré sú pre osoby záväzné na základe medzinárodného humanitárneho práva. Tieto povinnosti zahŕňajú absolútny zákaz ktoréhokoľvek z činov uvedených v spoločnom článku 3 ods. 1 písm. a) a b) ženevských dohovorov, v článku 4 ods. 2 písm. d) a v článku 13 ods. 2 protokolu II.

120. Výklad pojmu „teroristický čin“ uvedeného v spoločnej pozície 2001/931 a v nariadení č. 2580/2001 v tom zmysle, že sa vzťahuje na činy spáchané neštátnymi ozbrojenými silami v konflikte, ktorý nemá medzinárodný charakter, preto nie je o nič viac nezlučiteľný s aktmi medzinárodného práva týkajúcimi sa boja proti terorizmu a brania rukojemníkov preskúmaných vyššie, než s príslušnými pravidlami medzinárodného humanitárneho práva.

121. V rámci odpovede na druhú otázku bod b) som teda dospela k záveru, že akcie ozbrojených síl počas ozbrojeného konfliktu nemajúceho medzinárodný charakter, ktoré sa riadia medzinárodným humanitárnym právom, môžu predstavovať „teroristické činy“ v zmysle spoločnej pozície 2001/931 a nariadenia č. 2580/2001, ak sa vykladajú vo svetle príslušných pravidiel medzinárodného humanitárneho práva a medzinárodného práva v oblasti boja proti terorizmu a brania rukojemníkov.

113 — LTTE bola zaradená do zoznamu Únie okrem iného v dôsledku toho, čo Rada nazvala „únosmi“ v období medzi rokmi 2005 a 2009: pozri bod 48 týchto návrhov. Na účely tejto analýzy nevnímam žiadny zmysluplný rozdiel medzi týmto pojmom a pojmom „branie rukojemníkov“, ktorý je použitý v dohovore o rukojemníkoch.

114 — Pozri spoločný článok 3 ods. 1 písm. b) ženevských dohovorov a článok 4 ods. 2 písm. c) Protokolu II.

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

122. Ak sa vezmú do úvahy tvrdenia, ktoré Súdnemu dvoru predložili žalobcovia vo veci samej,[116] v rámci odpovede na tretiu a štvrtú otázku sa tiež domnievam, že predložený návrh na začatie prejudiciálneho konania neodhalil žiadnu skutočnosť, ktorá by mohla ovplyvniť platnosť nariadenia č. 610/2010 v rozsahu, v akom sa týkalo LTTE. Za týchto okolností netreba posudzovať piatu otázku.

Návrh

123. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položil Raad van State (Štátna rada, Holandsko) takto:

— Výnimka zavedená v rámci judikatúry vyplývajúcej z rozsudku z 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), sa uplatňuje vo vzťahu k článku 263 štvrtému odseku tretej časti ZFEÚ.

— Bez pochybností nie je možné konštatovať, že keby A, B, C a D napadli na Všeobecnom súde platnosť vykonávacieho nariadenia Rady (EÚ) č. 610/2010 z 12. júla 2010, ktorým sa vykonáva článok 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 2580/2001 o určitých obmedzujúcich opatreniach zameraných proti určitým osobám a subjektom s cieľom boja proti terorizmu a ktorým sa zrušuje vykonávacie nariadenie (EÚ) č. 1285/2009, ich žaloba by bola prípustná v rozsahu, v akom sa toto nariadenie týkalo Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE). Z toho vyplýva, že A, B, C a D boli oprávnení napadnúť neplatnosť tohto nariadenia na vnútroštátnom súdom a požadovať, aby bol podaný návrh na začatie prejudiciálneho konania v súlade s článkom 267 ZFEÚ.

— Akcie ozbrojených síl počas ozbrojeného konfliktu nemajúceho medzinárodný charakter, ktoré sa riadia medzinárodným humanitárnym právom, môžu predstavovať „teroristické činy“ v zmysle spoločnej pozície Rady 2001/931/SZBP z 27. decembra 2001 o uplatňovaní špecifických opatrení na boj s terorizmom a nariadenia č. 2580/2001, ak sa vykladajú s prihliadnutím na príslušné pravidlá medzinárodného humanitárneho práva a medzinárodného práva týkajúceho sa boja proti terorizmu a brania rukojemníkov.

— Predložený návrh na začatie prejudiciálneho konania neodhalil žiadnu skutočnosť, ktorá by mohla ovplyvniť platnosť nariadenia č. 610/2010 v rozsahu, v akom sa týkalo LTTE.

116 — Pozri najmä bod 110 týchto návrhov.