

# Individuálně cílené mezinárodní sankce v rukou Soudního dvora Evropské unie

Zuzana Trávníčková\*

**Abstrakt:** Rozsudek Evropského soudního dvora ve věci *Kadi*, vynesený v září 2008, inicioval odborné diskuse o vztahu mezinárodního a evropského práva i o lidských právech osob dotčených mezinárodními finančními sankcemi. Současně inspiroval stovky právnických osob a jednotlivců zapsaných na sankční seznamy, aby se žalobou na neplatnost u Tribunálu (Soudu prvního stupně) domáhali vyškrtnutí ze sankčních seznamů. Desítky z nich pak dále motivoval k tomu, aby se po neúspěchu v prvoinstančním řízení pokusili docílit vyškrtnutí v kasačním řízení u Soudního dvora (Evropského soudního dvora). Tento článek studuje skupinu 41 kasačních řízení v tzv. delistingových záležitostech. Jednotlivé epizody jsou rozděleny do šesti skupin podle toho, kdo podal kasační opravný prostředek (dotčená osoba nebo orgán EU), jak řízení probíhalo a jak bylo rozhodnuto. Základní statistická analýza těchto šesti skupin vede k poznatku, že sankce EU vycházející ze sankčních rezolucí OSN jsou napadány častěji než autonomní sankce EU, že aktivita jednotek a jednotlivců je v relativním měřítku srovnatelná, že Soudní dvůr v převážné většině 72 % případů kasační opravný prostředek zamítne (čímž potvrdí rozhodnutí prvoinstančního soudu) a tomu odpovídá i 28% úspěšnost odvolatelů. Na druhé straně absolvování soudního řízení včetně kasačního řízení vede k vyškrtnutí ze sankčních seznamů v 31 % případů. Srovnání doby, která uplyne mezi podáním kasačního opravného prostředku a vynesením rozsudku Soudního dvora ukazuje, že se doba trvání kasačního řízení zkracuje.

**Klíčová slova:** mezinárodní sankce, cílené sankce, Evropská unie, Soudní dvůr EU, kasační opravný prostředek

## Úvod

18. prosince 2001 obdržel Soud prvního stupně žalobu saudskoarabského občana Jássina Abdulláha Kádího. Žalobce se domáhal zrušení několika evropských předpisů<sup>1</sup> zavádějících finanční sankce (tzv. zmrazení aktiv) a další omezení v rozsahu, v němž se ho dotýkají. Šlo o jeden z prvních případů, kdy se jednotlivec zařazený na sankční seznam Evropské unie domáhal svého vyškrtnutí z tohoto seznamu. Vedle novosti přinášel tento případ ještě další zajímavý právní aspekt. Otevíral téma vztahu evropského práva a rezolucí Rady bezpečnosti OSN. Žalobce byl totiž nejprve zapsán na sankční seznam vytvořený Radou bezpečnosti OSN, který následně převzala řada států i EU. Na úrovni OSN ale neměl možnost domáhat se vyškrtnutí ze seznamu, proto své žalobní úsilí zaměřil na národní (americkou, švýcarskou, britskou) a evropskou úroveň, kde se mu možnosti přezkumu nabízejí. Po zamítavém rozsudku Soudu prvního stupně v roce 2005<sup>2</sup> podal žalobce kasační opravný prostředek a Soudní dvůr mu v září 2008 vyhověl<sup>3</sup> a napadené akty zrušil. Rada

\* Ing. JUDr. Zuzana Trávníčková, Ph.D., Středisko mezinárodních studií Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze. E-mail: zuzana.travnickova@vse.cz.

1 Nařízení Rady (ES) č. 467/2001 ze dne 6. března 2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu a zrušuje nařízení (ES) č. 337/2000 a nařízení Komise (ES) č. 2062/2001 ze dne 19. října 2001, kterým se potřeťí mění nařízení č. 467/2001. Později žalobce nárok rozšířil ještě na zrušení nařízení Rady (ES) č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a o zrušení nařízení č. 467/2001.

2 T-315/01 *Kadi v. Council and Commission*, ECLI:EU:T:2005:332.

3 C-402/05 P *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, ECLI:EU:C:2008:461.

na rozhodnutí zareagovala novým zápisem Jássina Kádího na sankční seznam, na což dotčený reagoval druhou žalobou k Soudu prvního stupně. Ten mu vyhověl<sup>4</sup> (v září 2010), možnost podání kasačního opravného prostředku tentokrát využily orgány Evropské Unie podporované členskými státy. Poslední soudní rozhodnutí – ve prospěch žalobce – bylo vydáno po více než jedenácti letech od podání jeho první žaloby, 18. července 2013.<sup>5</sup>

V odborné literatuře si série rozhodnutí Soudu prvního stupně a Soudního dvora v případě Kádí vydobyla významnou pozornost. Na půdorysu, vymezeném střetem sankčních rezolucí Rady bezpečnosti OSN a ochrany lidských práv v EU, totiž začali soudci, generální advokát i nauka diskutovat projekt dalekosáhlejší stavby – vztahu evropského a mezinárodního práva.<sup>6</sup>

Rozsudky týkající se Jássina Kádího měly ale i nepřehlédnutelné dopady na právní praxi; především rozhodnutí Soudního dvora, které vedlo v roce 2008 k jeho vyškrtnutí ze sankčního seznamu, inspirovalo řadu dalších stěžovatelů. Většina navazujících případů souvisela stejně jako Kádího věc se sankčními režimy, které EU převzala z rezolucí Rady bezpečnosti OSN (zejména opatření proti Al-Kajdá, Íránu, terorismu). Část žalob na neplatnost a následných kasačních opravných prostředků byla namířena proti tzv. autonomním sankčním režimům, kdy EU vyhláší omezující opatření z vlastního rozhodnutí jako nástroj zahraniční politiky. Někteří žalobci uspěli už u Soudu prvního stupně / Tribunálu, jiní se po zamítavém rozhodnutí Tribunálu vydali s kasačním opravným prostředkem k Soudnímu dvoru. Celkem bylo dosud Soudním dvorem EU projednáno kolem 300 žalob na neplatnost týkajících se omezujících opatření a kolem padesáti kasačních stížností.

V celkovém nápadu představují žaloby spojené s mezinárodními sankcemi nezanedbatelný díl. V letech 2011 a 2012 tvořily podle statistik Soudního dvora EU druhou nejpočetnější skupinu nových případů (93 z 722 v roce 2011, respektive 59 z 617 v roce 2012).<sup>7</sup> Pravidelná zpráva Soudního dvora EU řadí otázku omezujících opatření mezi deset hlavních témat, jimiž se zabýval Tribunál v roce 2018 (60 z celkem 1 333 běžících sporů).<sup>8</sup>

Tato stať si klade za cíl výše naznačenou skupinu případů prozkoumat podrobněji. Zaměřuje se na spory před Soudním dvorem EU, které se týkají tzv. vyškrtávání ze sankčních seznamů. Na základě analýzy a komparace jednotlivých případů nabízí odpovědi na otázky, které o řízeních vypovídají jako o skupině. Výzkumné otázky jsou formulovány následovně: Převažují opravné prostředky jednotlivců a jednotek proti nevyškrtnutí nebo častěji napadají orgány EU rozhodnutí Tribunálu (Soudu prvního stupně), která žalobám na vyškrtnutí vyhověla? Který sankční režim je cílem přezkumných řízení nejčastěji? Napadají navrhovatelé více sankční předpisy, kterými EU provádí sankce OSN nebo autonomní sankce EU? Jsou navrhovatelé v kasačních řízeních spíše úspěšní nebo

<sup>4</sup> T-85/09 *Kadi v. Commission*, ECLI:EU:T:2010:418.

<sup>5</sup> C-584/10 P *Commission and Others v. Kadi*, ECLI:EU:C:2013:518.

<sup>6</sup> Např. SHIRLOW, Esme. Taking stock: assessing the implications of the Kadi saga for international law and the law of the European Union. *Melbourne Journal of International Law*. 2014, 15, s. 534; KOKOTT, Juliane – SOBOTTA, Christoph. The Kadi case – constitutional core values and international law – finding the balance? *European Journal of International Law*. 2012, Vol. 23, No. 4, s. 1015–1024; D'ASPREMONT, Jean – DOPAGNE, Frédéric. Kadi: The ECJ' Reminder of the Elementary Divide between Legal Orders. *International Organizations Law Review*. 2008, Vol. 5, Iss. 2, s. 371.

<sup>7</sup> COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. *Annual Report 2015: Judicial Activity* [online]. Luxembourg, 2016 [31. 5. 2019]. Dostupné z: <[https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/rapport\\_annuel\\_2015\\_activite\\_judiciaire\\_en\\_web.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/rapport_annuel_2015_activite_judiciaire_en_web.pdf)>, s. 168.

<sup>8</sup> COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. *Annual Report 2018: The Year in Review* [online]. Luxembourg, April 2019 [31. 5. 2019]. Dostupné z: <[https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/ra\\_pan\\_2018\\_en.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/ra_pan_2018_en.pdf)>, s. 45.

spíše neúspěšní? Převažují rozsudky Soudního dvora, které závěry Tribunálu potvrzují nebo se závěry Tribunálu a Soudního dvora (SD) zásadně liší? Zkracuje se nebo se prodlužuje doba mezi zahájením řízení a rozhodnutím SD?

Struktura textu odpovídá definovaným cílům. Stručně přibližuje vytváření sankčních seznamů a řízení před Tribunálem v případech, kdy se jednotlivci nebo jednotky domáhají vyškrtnutí ze sankčních seznamů. Podrobněji se pak věnuje druhé možné fázi soudního sporu, tedy kasačnímu řízení. Opravný prostředek mohou proti rozhodnutí Tribunálu podat jak žalobci, tak orgány EU dotčené rozhodnutím. Navazující část je otevřena osvětlením metodického postupu při výběru dále zkoumaných případů kasačních řízení. Jsou představena kritéria, podle nichž jsou jednotlivé případy vybrány a dále uspořádány do šesti skupin. Formou tabulky a grafů jsou prezentována a v textu interpretována hlavní zjištění. Zkoumané případy jsou charakterizovány jako celek, respektive dva celky, odděleně pro kasační opravné prostředky podané jednotlivci a jednotkami na straně jedné a pro kasační řízení vyvolaná Komisí nebo Radou na straně druhé.

## 1. Sankční sezamy

Sankce zavádějící dokumenty (nařízení a rozhodnutí Rady, do 1. 12. 2009 společně postoje) jsou v Evropské unii vytvářeny ve dvou situacích. První představuje provádění sankcí, přijatých Radou bezpečnosti (RB) OSN, např. proti Severní Koreji, proti Pobřeží slonoviny, proti terorismu, bývalé sankce proti jadernému programu Íránu. Druhým je vysílání autonomních sankcí za okolností, které sice RB OSN není ochotna kvalifikovat jako ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, ovšem členské státy EU se mezi sebou na přijetí omezujících opatření shodnou (např. sankce proti Ukrajině a Ruské federaci v souvislosti s anexí Krymu, Bělorusku, Zimbabwe nebo Egyptu).

RB OSN může při udržování mezinárodního míru a bezpečnosti vyhlášovat podle čl. 41 Charty OSN opatření bez použití ozbrojené síly, která jsou běžně označována jako mezinárodní sankce (byť Charta OSN tento výraz nepoužívá).<sup>9</sup> Rozhodnutí RB OSN se všechny členské státy OSN zavazují provést (čl. 25 Charty OSN). Sankční rezoluce RB OSN jsou tedy závazné pro státy (subjekty mezinárodního práva), aby se ale jejich obsah stal součástí vnitrostátního práva a vázal také fyzické a právnické osoby (subjekty vnitrostátního práva), je potřeba dalšího kroku. Členové EU jednájí v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky společně. Za účelem vyhlášení a provádění mezinárodních sankcí – autonomních i vyslaných Radou bezpečnosti OSN – přijímá Rada rozhodnutí podle čl. 29 Smlouvy o Evropské unii a nezbytná, respektive omezující opatření (v praxi se jedná o nařízení) podle čl. 215 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Ten explicitně připouští nejen opatření vůči třetím státům (odst. 1), ale také vůči fyzickým nebo právnickým osobám a skupinám nebo nestátním subjektům (odst. 2). Stejně jako Charta OSN, ani primární a na něm založené sekundární právo EU výraz „sankce“ ve sledovaném kontextu neuzivá a důsledně se drží sousloví „omezující opatření“ (angl. *restrictive measures*).<sup>10</sup> V jiných dokumentech včetně rozhodnutí Soudního dvora a např. též v tiskových zprávách ve webových prezentacích orgánů EU se ale běžně objevuje výraz „sankce“.

<sup>9</sup> Podrobněji viz např. MRÁZEK, Josef. Mezinárodněprávní rámec sankcí a jejich uplatnění v praxi. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 1, s. 29.

<sup>10</sup> Srov. nadpis Hlavy IV v Části páté TFEU, do níž čl. 215 patří: Omezující opatření / *Restrictive measures* (angl.) / *Restriktive Massnahmen* (něm.) / *Les mesures restrictives* (franc.).

Evropská unie patří, společně s Organizací spojených národů, k neaktivnějším vysílatelům multilaterálních sankcí vůči jiným státům nebo nestátním aktérům. Sankční politika EU je součástí Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU a v současné době<sup>11</sup> se opírá o cílené sankce. Vedle selektivních obchodních omezení (např. zbrojní sankce, luxusní zboží, položky potřebné pro rozvoj vojenského jaderného programu, zboží dvojího užití) jsou jejími pilíři omezení finanční a cestovní, cílená na konkrétní jednotlivce a jednotky. Z povahy finančních a cestovních sankcí vyplývá, že tyto musí nutně být individuálně cílené; zatímco zákaz vstupu (angl. *travel ban*, *visa ban*, *restriction on admission*) může postihnout výhradně fyzické osoby, spektrum finančních sankcí může omezit jak fyzické, tak právnické osoby.

Součástí aktů Unie jsou proto ve formě oddělených příloh i jmenné seznamy osob a jednotek, jichž se týkají individuálně cílené sankce (zákazy vstupu a zmrazení aktiv). O svém zápisu na sankční seznam se dotčené osoby dozvídají obvykle až po jeho zveřejnění v Úředním věstníku. Mechanismus sestavování sankčních seznamů není předmětem tohoto článku,<sup>12</sup> ten se soustředí na možnosti jednotlivců a jednotek být ze seznamu „vyškrtnut“.

## 2. Evropské soudy jako poslední „naděje“ osob zapsaných na sankčních seznamech

O vynětí ze seznamu (vyškrtnutí, *delisting*) může dotčený jednatel nebo jednotka požádat Radu, která nese odpovědnost za *listing* (zapisování na sankční seznam) i *delisting*.

<sup>11</sup> K důslednému cílení sankcí a k opuštění tradičních plošných sankcí dospěla Evropská unie i ostatní významní sankční aktéři (státy, OSN) na přelomu tisíciletí. Tlak (směřovaný zejména k sankční praxi OSN) na humanizaci sankcí nabral velkou sílu a získal potřebnou pozornost na sklonku roku 1997. Byly to zejména drsné zkušenosti s dopady plošných sankcí na Haiti, Jugoslávii a Irák ve druhé polovině devadesátých let, které stály v pozadí dvou publikací, od nichž se pak odrazila další politická diskuse. Prvním z nich bylo vydání knihy *Political Gain, Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions* (CORTRIGHT, David – LOPEZ, George A. – WEISS, Thomase G. – MINEAR, Larry (eds). *Political Gain, Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*. Rowman & Littlefield Publishers, 1997). Druhé polínko do ohně přiložil Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva, když vydal (jen den poté, co byla uvedena na trh zmíněná kniha) 8. Obecní komentář ke vztahu mezi ekonomickými sankcemi a respektováním hospodářských, sociálních a kulturních práv (E/C.12/1997/8, 12. prosince 1997). Za podpory švédské, švýcarské a německé vlády proběhla v letech 1998–2003 série expertních jednání, jejichž výsledkem byl nový rámec sankční politiky, opírající se o selektivní a individuálně cílené sankce. Více DRULÁKOVÁ, Radka – ZEMANOVÁ, Štěpánka (eds). *Mezinárodní kontext české sankční politiky*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 44. VAN DEN HERIK, Larissa (ed). *Research Handbook on UN sanctions and international law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 59–60. BRZOSKA, Michael. From dumb to smart-recent reforms of UN sanctions. *Global Governance*. 2003, č. 9, s. 591.

<sup>12</sup> Ve stručnosti lze uvést, že každý závazný sankční předpis nejprve obecně vymezuje osoby a jednotky, které mají být stíženy omezujícími opatřeními a tyto jsou pak jmenovitě konkretizovány v jeho příloze nebo teprve později uvedeny v příloze navazujícího předpisu. Kvalifikace, tedy překlenutí prostoru mezi obecnou definicí a rozhodnutím, že konkrétní osoba/jednotka této definici odpovídá a bude cílem omezujících opatření, přitom představuje složitý neveřejný rozhodovací proces, ve kterém členské státy a orgány Unie vyhodnocují a používají informace často vycházející ze zjištění a pátrání zpravodajských služeb, což ovlivňuje dokazování v následných soudních řízeních. V minulosti se také tvůrci sankčních seznamů velmi často setkávali s problémy při identifikaci dotčených osob, když nedostatečná identifikace mohla vést i k záměně osob. V tomto směru došlo k zásadnímu posunu již v roce 2003, kdy Rada EU poprvé zformulovala Pokyny k provádění a vyhodnocování omezujících opatření (sankcí) v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU (*Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy*), Dokument 15579/03, které specifikují požadavky na identifikaci fyzických i právnických osob v bodě 15. V současné době platné pokyny z května 2018 (Dokument 5664/18) vyjmenovávají požadavky na identifikaci v bodě 21. K právním i praktickým otázkám sestavování sankčních seznamů na úrovni OSN a EU srov. např. FEINÄUGLE, Clemens A. The UN security council al-Qaida and Taliban sanctions committee: Emerging principles of international institutional law for the protection of Individuals? In: VON BOGDANDY, Armin – WOLFRUM, Rüdiger – VON BERNSTORFF, Joachim – DANN, Philipp – GOLDMANN, Matthias (eds). *The Exercise of Public Authority by International Institutions. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*. Berlin: Springer, 2010, s. 101–131. ECKES, Christina. The Law and Practice of EU Sanctions. In: BLOCKMANS, Steven – Koutrakos, Panos (eds). *Research Handbook on CFSP/CSDP*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2018, s. 206–229.

Vyhovění takové žádosti lze ovšem považovat za velmi výjimečné; Rada obvykle odstraňuje ze sankčních seznamů pouze jména zemřelých a v případě sankčních režimů zavedených OSN také jména osob, které vyškrtne ze svých sankčních seznamů RB OSN. Rada bezpečnosti OSN sice od roku 2006 podnikla několik kroků pro posílení práv listovaných osob a jednotek (zřízení Kontaktního místa pro *delisting* v roce 2006, zřízení pozice ombudsmana v roce 2009 a posílení jejich kompetencí v roce 2011, zavedení pravidelné revize sankčních seznamů od roku 2008), národnímu a evropskému soudnímu přezkumu se ale žádná z nich nevyrovná. Výjimečné postavení mezi přijatými opatřeními náleží úřadu ombudsmana a možnosti domáhat se *delistingu* jeho prostřednictvím, přístup k tomuto kvazijudiciálnímu orgánu na úrovni OSN mají ale pouze osoby a jednotky zapsané na sankční seznam související s činností ISIL a Al-Kajdá.<sup>13</sup>

V situaci, kdy nelze dosáhnout *delistingu* na úrovni OSN, nebo se jedná o autonomní sankce EU, a listovaná osoba neuspěje s žádostí o vyškrtnutí ze sankčního seznamu u Rady, zbývá jí ještě možnost obrátit se na soud. V souladu s čl. 263 SFEU může každá fyzická nebo právnická osoba „*podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.*“ Žalobou na neplatnost, podanou k Tribunálu, se mohou dotčení jednotlivci i jednotky domáhat zrušení sankčních aktů (rozhodnutí Rady i nařízení, dříve též společného postoje) v rozsahu, ve kterém se jich týká.

Tribunál může o žalobě rozhodnout několika způsoby. 1) Může žalobce plně uspokojit, pokud návrhu zcela vyhoví a napadené předpisy zruší v rozsahu, ve kterém se dotýkají žalobce. 2) Tribunál může žalobě vyhovět částečně, některé napadené předpisy zrušit (v rozsahu, ve kterém se týkají žalobce), ostatní návrhy zamítnout. 3) Tribunál může žalobu zcela zamítnout. 4) Tribunál může projednávání věci ukončit usnesením o tom, že nejsou splněny nepominutelné podmínky řízení (čl. 129 Jednacího řád Tribunálu).<sup>14</sup> 5) V případě zpětvzetí žaloby Tribunál usnesením řízení zastaví.

Proti rozhodnutí Tribunálu připouští čl. 256 SFEU opravný prostředek, omezený na právní otázky (kasační opravný prostředek). Právní rámec kasačního řízení představuje kromě uvedeného ustanovení SFEU Jednací řád Soudního dvora,<sup>15</sup> zejména v hlavě V. Účastníky kasačního řízení jsou žalobce a žalovaní v prvoinstančním řízení a také vedlejší účastníci, mají-li na rozhodnutí o kasačním opravném prostředku právní zájem. Podle čl. 172 Jednacího řádu Soudního dvora: „*Kterýkoli účastník řízení v dotčené věci před Tribunálem, který má právní zájem na vyhovění kasačnímu opravnému prostředku, nebo na jeho odmítnutí či zamítnutí, může předložit kasační odpověď [...].*“ Ve sledované skupině případů stojí na jedné straně vždy společně Rada i Komise. I když žalovaným nebo navrhovatelem je jen jeden z orgánů (obvykle Rada, pouze v jednom případě Komise), druhá instituce vystupuje už v prvoinstančním řízení jako vedlejší účastník na jeho straně. K postavení vedlejších účastníků na straně orgánů EU se mohou přihlásit také členské

<sup>13</sup> K vývoji a srovnání *delistingových* možností napříč sankčními režimy na úrovni OSN i EU viz TRÁVNÍČKOVÁ, Zuzana. Jednotlivec vs. individuálně cílené mezinárodní sankce: listing a delisting. In: ŠTURMA, Pavel – TRÁVNÍČKOVÁ, Zuzana (eds). *Jednotlivec v mezinárodním právu na počátku třetího tisíciletí. Lidskoprávní, investiční a další křížovky*. Praha: Česká společnost pro mezinárodní právo v nakladatelství Eva Rozkotová, 2018, s. 219–235.

<sup>14</sup> Jednací řád Tribunálu ze dne 4. března 2015 (Úřední věstník. 2015, L 105, s. 1) změněný dne: (1) 13. července 2016 (Úřední věstník. 2016, L 217, s. 71), (2) 13. července 2016 (Úřední věstník. 2016, L 217, s. 72), (3) 13. července 2016 (Úřední věstník. 2016, L 217, s. 73), (4) 31. července 2018 (Úřední věstník. 2018, L 240, s. 67), (5) 11. července 2018 (Úřední věstník. 2018, L 240, s. 68).

<sup>15</sup> Jednací řád Soudního dvora, OJ L 265, 29. 9. 2012, s. 1–42.

státy. V případě, že rozhodnutí Tribunálu napadnou v přípustném rozsahu obě sporné strany, může SD v souladu s čl. 54 projednání obou nebo více kasačních opravných prostředků spojit.<sup>16</sup>

Jednotlivci a jednotky uvedené na sankčních seznamech se tedy mohou svého cíle – *delistingu* – domoci přímo u Rady (spíše jen teoreticky) nebo prostřednictvím soudů. V případě, že jejich žalobě nevyhoví Tribunál, stále mají naději spojenou s kasačním opravným prostředkem a rozhodnutím Soudního dvora.

O kasačním opravném prostředku rozhodne soud rozsudkem nebo usnesením. Usnesení soud vydá, pokud je podaný opravný prostředek zcela nebo zčásti zjevně nepřipustný ve smyslu čl. 181 Jednacího řádu. Rozsudkem SD kasační opravný prostředek zamítne nebo mu vyhoví, může také částečně vyhovět a částečně zamítnout. V případě vyhovění může Soudní dvůr vrátit věc k novému rozhodnutí Tribunálu, nebo může o žalobě sám rozhodnout.

Soudní dvůr v kasačním řízení nepřezkoumává skutkovou stránku prvoinstančního rozhodnutí a tím navrhovatele motivuje k argumentaci nesprávným právním posouzením. Současně ale v *delistingových* věcech platí čl. 275 druhý odstavec<sup>17</sup> SFEU, který je Soudním dvorem vykládán tak, že „*unijní soudy musí v souladu s pravomocemi, které jim jsou na základě Smlouvy svěřeny, zajišťovat v zásadě úplný přezkum legality všech unijních aktů z hlediska základních práv, která jsou součástí unijního právního řádu, a to i tehdy, mají-li takové akty provádět rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů [...]*“<sup>18</sup> Poukazování na rozpor se základními právy (zejména právem na účinnou soudní ochranu, právem na majetek nebo právem na dobrou pověst a soukromý život) tak představuje druhý významný proud v argumentaci navrhovatelů.

### 3. Stovky žalob, desítky kasačních opravných prostředků

S omezujícími opatřeními mohou být spojena i jiná řízení, než jsou žaloby na neplatnost, např. žaloby na náhradu škody nebo řízení o předběžné otázce. Tento článek se ale soustřeďuje pouze na řízení na neplatnost podle čl. 263 TFEU a v jeho rámci zaostruje svoji pozornost na možný druhý stupeň projednávání takových žalob, na kasační řízení. Veškeré informace o počtu řízení, informace o podrobném obsahu zkoumaných sporů i texty rozhodnutí byly zjištěny na stránkách Soudního dvora EU [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu) v databázi judikatury evropských soudů prostřednictvím vyhledávacího formuláře.<sup>19</sup>

Od října 2002 do konce května 2019 rozhodl Tribunál (Soud prvního stupně) ve 286 řízeních o žalobách na neplatnost aktu zavádějícího omezující opatření v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.<sup>20</sup> V období do 7. 7. 2017 (ve kterém bylo rozhodnuto

<sup>16</sup> Např. C-403/06 P (Joined Cases C-399/06 P, C-403/06 P) *Ayadi v. Council*, ECLI:EU:C:2009:496, nebo C-539/10 P (Spojené věci C-539/10 P a C-550/10 P) *Al-Aqsa v. Rada a Pays-Bas / Al-Aqsa*, ECLI:EU:C:2012:711.

<sup>17</sup> „Soudní dvůr Evropské unie však má pravomoc kontrolovat dodržování článku 40 Smlouvy o Evropské unii a rozhodovat o žalobách podaných za podmínek stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci této smlouvy, které se týkají přezkumu legality rozhodnutí, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám, přijatých Radou na základě hlavy V kapitoly 2 Smlouvy o Evropské unii.“

<sup>18</sup> C-584/10 P *Komise a další v. Kadí*, ECLI:EU:C:2013:518, odst. 97.

<sup>19</sup> InfoCuria – Case-law of the Court of Justice [online], neuvédeno [31. 5. 2019]. Dostupné z: <<http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=en>>.

<sup>20</sup> Nastavení vyhledávacího formuláře: Text = „restrictive measures“, Subject-matter = „Common foreign and security policy“, Documents = „Notices published in OJ: Cases closed“, Court = „General Court“, Case status = „Cases closed“, Period or date = „Date of delivery“; period = „from 01/01/2000 to 31/05/2019“, Procedure and result = „Actions for annulment“.

Tribunálem o všech žalobách, které později byly napadeny kasačním opravným prostředkem), projednal a rozhodl Tribunál 246 žalob.<sup>21</sup> Soudní dvůr ve sledovaném období (respektive od února 2005 do 31. května 2019) rozhodl v 53 kasačních řízeních, souvisejících se sankční praxí Evropské unie. Přibližně jedna pětina rozsudků Tribunálu tedy byla napadena kasačním opravným prostředkem a projednána v kasačním řízení Soudním dvorem.

Soud vynesl 44 rozsudků<sup>22</sup> a 9 usnesení<sup>23</sup>. Z nich je předmětem další analýzy a komparace 40 rozhodnutí Soudního dvora, která se přímo týkají *delistingu* a ve kterých se jednotlivci a jednotky domáhají vyškrtnutí ze sankčního seznamu nebo se orgány EU domáhají ponechání vyškrtnutých jednotlivců nebo jednotek na sankčním seznamu. Zahrnuto není 7 rozsudků a 6 usnesení ve věcech, které přímo s *delistingem* nesouvisí.<sup>24</sup>

Skupina dále zkoumaných rozhodnutí sestává z 37 rozsudků a 3 usnesení. Za účelem analýzy a vyhodnocení byl první rozhodnutý případ *PKK and KNK v. Council* rozdělen na dvě epizody (odděleně pro PKK a KNK), protože Soud rozhodl o každém navrhovateli odlišně. Ve spojené věci C-539/10 P a C-550/10 P bylo současně rozhodováno o kasačním opravném prostředku jednotky (*Stichting Al-Aqsa*) a kasačním opravném prostředku Nizozemského království a Komise.<sup>25</sup> Do studie je zahrnuta pouze ta část kasačního řízení, kterou vyvolal stát, napadající vyškrtnutí ze sankčního seznamu Tribunálem. Jednotka se domáhala změny odůvodnění rozsudku Tribunálu a tomu odpovídající kasační opravný prostředek proto není do seznamu případů zařazen. Ostatní případy plně respektují rozsah věci tak, jak byl posuzován Soudním dvorem. Předmětem analýzy je celkem 41 případů.

U všech sledovaných případů byla z výstupu z databáze Soudního dvora EU převzata informace o číslu věci, datu vydání rozsudku Soudního dvora a označení věci jménem/názvem hlavních účastníků řízení. Podrobnější informace o počtu a právní povaze účastníků, datu vydání a obsahu rozhodnutí Tribunálu, zaměření omezujících opatření a jejich návaznosti na sankční rezoluce OSN, o konkrétním obsahu kasačního opravného prostředku a o způsobu jeho vyřízení jsou čerpány přímo z jednotlivých rozsudků a usnesení Soudního dvora a Tribunálu.

Pro účely analýzy jsou sledovaná kasační řízení rozdělena do dvou skupin podle toho, která ze stran řízení vyvolala. První – početně silnější – část kasačních řízení ve zkoumaném vzorku případů iniciovali žalobci v prvoinstančním řízení (listovaní jednotlivci a jednotky, jejichž žaloby Tribunál zamítl nebo vydal usnesení o tom, že nejsou splněny nepominutelné podmínky řízení). Méně obsáhlou druhou skupinu kasačních opravných prostředků podaly orgány EU (Rada, Komise, případně i jednotlivé členské státy) proti těm rozsudkům Tribunálu, které žalobám dotčených osob vyhověly.

<sup>21</sup> Nastavení vyhledávacího formuláře: Text = „restrictive measures“, Subject-matter = „Common foreign and security policy“, Documents = „Notices published in OJ: Cases closed“, Court = „General Court“, Case status = „Cases closed“, Period or date = „ate of delivery“, period= „from 01/01/2000 to 07/07/2017“, Procedure and result = „Actions for annulment“.

<sup>22</sup> Nastavení vyhledávacího formuláře: Text = „restrictive measures“, Subject-matter = „Common foreign and security policy“, Documents = „Documents published in the ECR: Judgments, Documents not published in the ECR : Judgments“, Court = „Court of Justice“, Period or date = „Date of delivery“, period= „from 01/01/2000 to 31/05/2019“, Procedure and result = „Appeals“.

<sup>23</sup> Nastavení vyhledávacího formuláře: Text = „restrictive measures“, Subject-matter = „Common foreign and security policy“, Documents = „Documents published in the ECR: Orders, Documents not published in the ECR: Orders ( All )“, Court = „Court of Justice“, Period or date = „Date of delivery“, period= „from 01/01/2000 to 31/05/2019“, Procedure and result = „Appeals“.

<sup>24</sup> Jde např. o kasační opravné prostředky, které se týkají pouze nákladů řízení, tzv. vnitřního terorismu nebo předběžných opatření.

<sup>25</sup> C-539/10 P *Al-Aqsa v. Rada a Pays-Bas / Al-Aqsa*, ECLI:EU:C:2012:711.

V každém stupni řízení je vyhodnocena úspěšnost (1) respektive neúspěšnost (0) jednotek a jednotlivců. Nastat mohou tyto základní situace:

- 1) listovaná osoba neuspěla s žalobou na neplatnost u Tribunálu, podala kasační opravný prostředek, Soud jej zamítl (výsledek rozhodování 0 – 0);
- 2) listovaná osoba neuspěla s žalobou na neplatnost u Tribunálu, podala kasační opravný prostředek, Soud napadené rozhodnutí Tribunálu zrušil a sám rozhodl tak, že žalobě vyhověl (0 – 1);
- 3) listovaná osoba neuspěla s žalobou na neplatnost u Tribunálu, podala kasační opravný prostředek, Soud napadené rozhodnutí Tribunálu zrušil a věc vrátil k novému projednání Tribunálu. Tribunál žalobě na neplatnost vyhověl a napadený akt EU zrušil. (0 – N – 1);
- 4) listovaná osoba uspěla s žalobou na neplatnost u Tribunálu, kasační opravný prostředek podal orgán EU nebo členský stát, Soud kasační opravný prostředek zamítl, čímž potvrdil vyškrtnutí osoby (1 – 1);
- 5) listovaná osoba uspěla s žalobou na neplatnost u Tribunálu, kasační opravný prostředek podal orgán EU nebo členský stát, Soud opravnému prostředku vyhověl, napadený rozsudek zrušil a žalobu dotčené osoby na neplatnost zamítl (1 – 0);
- 6) listovaná osoba uspěla s žalobou na neplatnost u Tribunálu, kasační opravný prostředek podal orgán EU nebo členský stát, Soud opravnému prostředku vyhověl, napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Tribunálu k novému rozhodnutí. Tribunál žalobu na neplatnost zamítl. (1 – N – 0).

V případech, kdy Soudní dvůr kasačnímu opravnému prostředku vyhověl a věc vrátil k novému rozhodnutí Tribunálu, Tribunál vždy rozhodl opačně než ve svém prvním a následně napadeném rozhodnutí; varianta 1 – N – 1 nebo 0 – N – 0 tedy nenastala. Situace 2), 3) a 4) budou při analýze považovány za úspěch jednotlivce nebo jednotky, kteří se domohli vyškrtnutí. Situace 1), 5) a 6) budou naopak interpretovány jako neúspěch listované osoby, respektive úspěch EU.

#### **4. Kasační řízení iniciovaná jednotlivci a jednotkami**

Ve skupině 32 případů (Tabulka 1), kdy byl kasační opravný prostředek podán jednotlivcem nebo jednotkou, směřuje největší počet stížností proti omezujícím opatřením souvisejícím s Íránem (11 řízení), proti sankcím namířeným vůči osobám spojeným s Al-Kajdá (5 řízení), proti omezujícím opatřením souvisejícím se Sýrií (4 řízení), Ukrajinou (3 řízení) a terorismem (3 případy). Rozsudky Tribunálu týkající se sankcí proti Bělorusku, Egyptu, Myanmaru a Pobřeží slonoviny byly napadeny vždy jedenkrát, sankce vůči Zimbabwe byly předmětem sporu ve dvou řízeních. Většina kasačních řízení se týkala omezujících opatření EU vycházejících ze sankcí OSN (20 případů); 12krát byly napadeny autonomní sankce EU (Bělorusko, Egypt, Myanmar, Sýrie, Ukrajina, Zimbabwe).

Vyrovnaně působí počet kasačních řízení vyvolaných jednotlivci (14 řízení) a jednotkami (14 řízení), ve čtyřech řízeních byli navrhovateli jednotlivci i jednotky. Pohled na tuto vyrovnanost se změní, použijeme-li absolutní počty navrhovatelů – 40 jednotek oproti 135 jednotlivcům. I když nejčastěji kasační opravný prostředek podávala jen jedna fyzická osoba nebo jedna společnost, součástí vzorku je i věc *Tomana v. Council*, kde se změny rozhodnutí Tribunálu neúspěšně domáhalo společně 110 jednotlivců a 11 jednotek.



**Tabulka 1.** Kasační řízení týkající se omezujících opatření vyhlášených EU, ve kterých je navrhovatelem dotčená osoba nebo jednotka

Účastníci řízení (počet dotčených jednotlivců – I a jednotek – E)	Sankční režim / vazba na OSN	Datum vydání rozhodnutí Tribunálu o žalobě	Výsl.	Datum vydání rozhodnutí Soudního dvora	Výsl.	Datum vydání rozhodnutí Tribunálu po vrácení věci	Výsl.	Sit.
PKK and KNK v. Council (PKK) (1 E)	Terorismus / UNSC 1373 (2001)	15.02.2005	0	18.01.2007	N	03.04.2008	1	3
PKK and KNK v. Council (KNK) (1 E)	Terorismus / UNSC 1373 (2001)	15.02.2005	0	18.01.2007	0			1
Kadi v. Council and Commission (1 I, 1 E)	Al-Kajdá / UNSC 1267 (1999)	21.09.2005	0	03.09.2008	1			2
Hassan v. Council and Commission (2 I)	Al-Kajdá / UNSC 1267 (1999)	12.07.2006	0	03.12.2009	1			2
France v. People's Mojahedin Organization of Iran (1 E)	Terorismus / UNSC 1373 (2001)	04.12.2008	0	21.12.2011	0			1
Melli Bank v. Council (1 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	09.07.2009	0	13.03.2012	0			1
Bank Mellī Iran v. Council (1 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	14.10.2009	0	16.11.2011	0			1
Tay Za v. Council (1 I)	Myanmar	03.07.2010	0	13.03.2012	1			2
Gbagbo v. Council (5 I)	Pobřeží slonoviny / UNSC 1572 (2004)	13.07.2011	0	23.04.2013	0			1
Ayadi v. Commission (1 I)	Al-Kajdá / UNSC 1267 (1999)	31.01.2012	0	06.06.2013	N	14.04.2015	1	3
Abdulrahim v. Council and Commission (1 I)	Al-Kajdá / UNSC 1267 (1999)	28.02.2012	0	28.05.2013	N	14.01.2015	1	3
Europäisch-Iranische Handelsbank v. Council (1 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	06.09.2013	0	05.03.2015	0			1
Anbouba v. Council – C-615/13 P (1 I)	Sýrie	13.09.2013	0	21.04.2015	0			1
Anbouba v. Council – C-630/13 P (1 I)	Sýrie	13.09.2013	0	21.04.2015	0			1
Ezz and Others v. Council (4 I)	Egypt	27.02.2014	0	05.03.2015	0			1
National Iranian Oil Company v. Council (1 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	16.07.2014	0	01.03.2016	0			1
Georgias and Others v. Council and Commission (1 I, 2 E)	Zimbabwe	18.09.2014	0	01.12.2015	0**			1
Ipatau v. Council (1 I)	Bělorusko	23.09.2014	0	18.06.2015	0			1
NICO v. Council (1 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	20.01.2015	0	10.12.2015	0**			1
Akhras v. Council (1 I)	Sýrie	12.02.2015	0	07.04.2016	0			1
Central Bank of Iran v. Council (1 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	25.03.2015	0	07.04.2016	0			1
Tomana v. Council (1 I0 I, 11 E)	Zimbabwe	22.04.2015	0	28.07.2016	0			1
Al-Faqih and Others v. Commission (3 I, 1 E)	Al-Kajdá / UNSC 1390 (2002)	28.10.2015	0	15.06.2017	0			1
Sharif University of Technology v. Council (1 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	28.04.2016	0	04.04.2017	0**			1
Bank Mellat v. Council (1 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	02.06.2016	0	06.09.2018	0*			N
National Iranian Tanker Company v. Council (1 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	14.09.2016	0	29.11.2018	0			1
Yanukovich v. Council (C-599/16 P) (1 I)	Ukrajina	15.09.2016	0	19.10.2017	0			1
Yanukovich v. Council (C-598/16 P) (1 I)	Ukrajina	15.09.2016	0	19.10.2017	0			1
Islamic Republic of Iran Shipping Lines and Others v. Council (11 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	17.02.2017	0	31.01.2019	0			1
Bank Tejarat v. Council (1 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	14.03.2017	0	29.11.2018	0			1
Haswani v. Council (1 I)	Sýrie	22.03.2017	0	24.01.2019	N			
Azarov v. Council (1 I)	Ukrajina	07.07.2017	0	19.12.2018	1			2

Zdroj: vlastní zpracování. Pozn.: \* Soudní dvůr zrušil rozhodnutí Tribunálu, ale o žalobě nerozhodl, protože sankční režim byl již ukončen a žalobce tak ztratil právní zájem na podání žaloby. \*\* Ve věci bylo rozhodnuto usnesením.

I když vzorek případů je relativně omezený, zřetelně se v něm rýsuje kompaktní skupina případů souvisejících se sankcemi proti Íránu. Charakteristickým znakem této skupiny je jednoznačný neúspěch navrhovatelů, kterými jsou ve všech případech jednotky.

## 5. Kasační řízení vyvolaná orgány EU

Všech devět kasačních řízení, které ve věci *delistingu* iniciovaly orgány EU (Tabulka 2), se týká omezujících opatření EU založených na sankcích Rady bezpečnosti OSN, ani v jednom případě nebyl předmětem sporu autonomní sankční režim EU. Čtyřikrát se Soudní dvůr vyjadřoval k sankčnímu seznamu v souvislosti s Íránem, třikrát v souvislosti s terorismem, po jednom řízení se dotýkalo omezujících opatření proti Pobřeží slonoviny a proti osobám spojeným s Al-Kajdá. Menšímu počtu řízení odpovídají i nižší počty dotčených jednotlivců (3) a jednotek (7). Ve všech případech rozhodl soud formou rozsudku.

**Tabulka 2.** Kasační řízení týkající se omezujících opatření vyhlášených EU, ve kterých je navrhovatelem orgán EU nebo členský stát EU

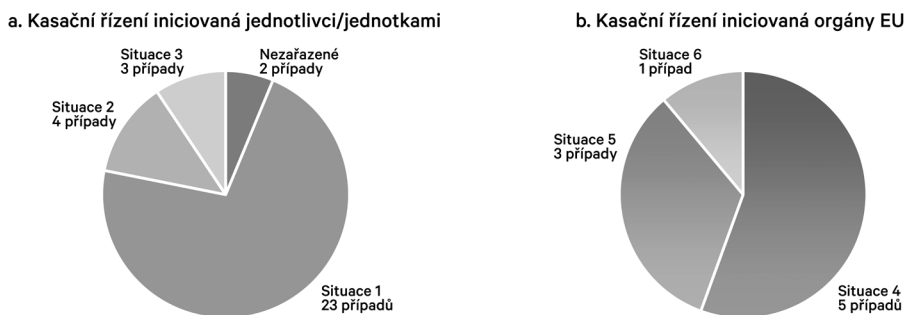
Účastníci řízení (počet dotčených jednotlivců – I a jednotek – E)	Sankční režim / vazba na OSN	Datum vydání rozhodnutí Tribunálu o žalobě	Výsl.	Datum vydání rozhodnutí Soudního dvora	Výsl.	Datum vydání rozhodnutí Tribunálu po vrácení věci	Výsl.	Sit.
Al-Aqsa v. Council (Nizozemí a Rada v Al Aqsa)* (1 E)	Terorismus / UNSC 1373 (2001)	09.09.2010	1	15.11.2012	0			5
Commission v. Kadi (1 I)	Al-Kajdá / UNSC 1267 (1999)	30.09.2010	1	18.07.2013	1			4
Council v. Bamba (1 I)	Pobřeží slonoviny / UNSC 1572 (2004)	08.06.2011	1	15.11.2012	0			5
Council v. Fulmen and Mahmoudian (1 I, 1 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	21.03.2012	1	28.11.2013	1			4
Council v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (1 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	25.04.2012	1	28.11.2013	0			5
Council v. Bank Mellat (1 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	29.01.2013	1	18.02.2016	1			4
Council v. Bank Saderat Iran and Commission (1 E)	Írán / UNSC 1737 (2006)	05.02.2013	1	21.04.2016	1			4
Council v. LTTE (1 E)	Terorismus / UNSC 1373 (2001)	16.10.2014	1	26.07.2017	1			4
Council v. Hamas (1 E)	Terorismus / UNSC 1373 (2001)	17.12.2014	1	26.07.2017	N	14.12.2018	0	6

Zdroj: vlastní zpracování. \* Kasační opravný prostředek podala jednotka i členský stát. Stížnost jednotky se týkala odůvodnění, proto není zahrnuta v Tabulce 1.

## 6. Úspěšnost v kasačních řízeních

Jsou navrhovatelé v kasačních řízeních spíše úspěšní nebo spíše neúspěšní? Graf 1 ilustruje průběh a konečný výsledek v kasačních řízeních.

V řízeních, vyvolaných jednotlivci a jednotkami, zřetelně převažuje situace 1 – listovaná osoba neuspěla s žalobou na neplatnost u Tribunálu, podala kasační opravný prostředek a tento byl Soudním dvorem zamítnut (23 případů). V sedmi případech listované osoby vyškrtnutí dosáhly, a to buď přímo na základě rozhodnutí Soudního dvora – situace 2 (4 případy), nebo po vrácení věci Tribunálu na základě nového rozhodnutí Tribunálu – situace 3 (3 případy). Dva případy nebylo možné zařadit (ve věci *Bank Mellat v. Council* Soud nerozhodl, protože žalobce ztratil právní zájem na rozhodnutí, ve věci *Haswani v. Council* nebylo ještě řízení před Tribunálem ukončeno). Úspěšnost jednotlivců a jednotek před SD v jimi vyvolaných kasačních řízeních je 23 % (7 z 30 definitivně ukončených případů).



Zdroj: vlastní zpracování.

**Graf 1.** Rozdělení řízení o kasačních opravných prostředcích podle výsledku

Orgánům EU se prostřednictvím kasačního opravného prostředku nepodařilo zvrátit rozhodnutí Tribunálu v pěti případech (situace 4). Ve čtyřech případech se kasační opravný prostředek osvědčil jako cesta k zachování sankciovaných osob na sankčním seznamu, z toho třikrát na základě rozhodnutí Soudního dvora a jedenkrát na základě rozhodnutí Tribunálu po vrácení věci k novému projednání. Úspěšnost orgánů EU před SD v jimi vyvolaných kasačních řízeních je tedy 44 % (4 z 9 případů). Celková úspěšnost navrhovatelů (dotčených osob i orgánů) je po rozhodnutí věci Soudním dvorem a případně novém rozhodnutí Tribunálu 28 % (11 z 39 případů).

Vedle úspěšnosti v kasačním řízení lze vyhodnotit také úspěšnost žalobců a zjistit, v kolika ze sledovaných případů dosáhli svého cíle – vyškrtnutí ze sankčního seznamu. Při spojení všech kasačních řízení a s přihlédnutím k rozhodnutí Tribunálu ve věcech, které mu Soudem byly vráceny, představují situace 1), 5) a 6) neúspěch jednotky nebo jednotlivce (ponechání na sankčním seznamu) a situace 2), 3) a 4) vypovídají o dosažení *delistingu*, tedy o úspěchu listovaných osob. Konečný úspěch dotčených osob byl zjištěn ve 12 z 39 jednoznačně ukončených epizod a jeho míra tedy činí 31 %.

Zařazení desítek sledovaných případů do šesti situací podle průběhu řízení umožňuje také zhodnotit soulad nebo nesoulad rozhodovací činnosti Tribunálu a Soudního dvora. Situace 1) (výsledek rozhodování 0 – 0) a 4) (výsledek rozhodování 1 – 1) ukazují na shodu obou soudů, ať už na tom, že žalobce má být vyškrtnut ve 23 případech (situace 1), nebo nemá být vyškrtnut v pěti případech (situace 4). Naopak situace 2) (výsledek 0 – 1), která nastala ve 4 případech, společně se situací 5) (1 – 0), která je zaznamenána třikrát, svědčí o jasně rozdílném právním závěru obou soudů na věc. Jako nesouhlas Soudního dvora s rozhodnutím Tribunálu lze vnímat i tři případy spadající do situace 3 a jeden případ klasifikovaný jako situace 6). Celkově lze ale shrnout, že shoda soudů (potvrzení rozsudku Tribunálu) je zřetelná v 28 případech, což v celkovém počtu 39 jednoznačně klasifikovaných případů představuje 72 %. Tomu odpovídá výše zjištěný 28procentní úspěch navrhovatelů v kasačním řízení.

Toto číslo současně odpovídá na otázku, zda se navrhovatelům „vyplatí“ kasační opravný prostředek podat, respektive nakolik jsou v kasačních řízeních úspěšní navrhovatelé, bez ohledu na to, zda jde o žalobce, nebo žalované v řízení před Tribunálem. V situaci, kdy je 72 % kasačních opravných prostředků zamítnuto, lze uzavřít, že před Soudním dvorem zaznamená úspěch méně než 30 % navrhovatelů. Ve skupině jednoznačně ukončených řízení jde o 7 případů (situace 2 a 5), kdy navrhovatelům přímo vyhověl Soudní

dvůr a 4 případy (situace 3 a 6), kdy navrhovatelé dosáhli svého cíle až po novém projednání žaloby Tribunálem.

Pokud jde o argumentaci úspěšných navrhovatelů, tedy těch, kteří v kasačním opravném prostředku uvedli nejméně jeden přípustný a současně opodstatněný důvod, lze ji orientačně rozdělit do tří skupin. Případy zařazené do první skupiny spojuje úspěšná argumentace základními právy, zejména právem na obhajobu a zásadou účinné soudní ochrany, případně právem na ochranu vlastnictví. I když ve většině případů se základní práva objevovala v argumentaci sankcionovaných osob (*Kadi v. Council and Commission*<sup>26</sup> a následně spojené věci *Hassan v. Council and Commission* a *Ayadi v. Commission*<sup>27</sup>), ve věci *Council v. Bamba*<sup>28</sup> ji s úspěchem využila Rada, když zpochybnila rozsah ochrany práva na odůvodnění, který žalobkyni přiznal Tribunál.

V případech zařazených do druhé skupiny se týká argumentace navrhovatelů otázek souvisejících s přípustností žaloby. Ta byla ve všech sem spadajících případech shledána Tribunálem nepřipustnou. V kasačním řízení ale Soudní dvůr konstatoval, že posouzení plné moci, respektive zkreslení důkazů o zastupování a existenci žalobce vedoucí k zamítnutí žaloby ve věci *PKK and KNK v. Council* v části týkající se PKK<sup>29</sup> bylo právně nesprávné. Ve věci *Haswani v. Council* Tribunál nepřipustil druhý návrh žalobce na úpravu žaloby z důvodu, že neobsahuje žalobní důvody a argumenty. Soudní dvůr poukázal ve shodě s navrhovatelem na znění čl. 86 odst. 3 Jednacího řádu Tribunálu a rozhodnutí Tribunálu zrušil s tím, že upravené žalobní důvody a argumenty musí být k návrhu na úpravu připojeny pouze tehdy, jeví-li se to nezbytným.<sup>30</sup> Na právní zájem žalobce domáhat se zrušení sankčního předpisu EU, který původně zahrnoval jeho jméno, i poté, co bylo jeho jméno vyškrtáno, se koncentrovala argumentace ve věci *Abdulrahim v. Council and Commission*. Soudní dvůr konstatoval, že právní zájem žalobce na zrušení napadeného předpisu může přetrvat (s ohledem na důsledky tvrzené protiprávnosti a na povahu údajně utrpěné újmy) i tehdy, když napadený akt přestal v průběhu řízení vyvolávat účinky.<sup>31</sup>

Třetí skupina úspěšných argumentací se váže k sestavování sankčních seznamů a k otázce, zda konkrétní listovaná osoba odpovídá obecné definici sankcionovaných v textu předpisu. V tomto směru nemohou navrhovatelé argumentovat skutkovými okolnostmi, uspěli ale při poukázání na nesprávné právní posouzení s takovouto kvalifikací související. V případech *Council v. Hamas*, *Azarov v. Council* a *Nizozemí a Rada v. Al Aqsa* se Soudní dvůr zabýval tím, jak je podloženo zařazení a ponechání žalobců na sankční seznamy. V prvním uvedeném případě soud se soud ztotožnil s argumentací Rady, že rozhodnutí Tribunálu (které vedlo k vyškrtnutí Hamásu ze sankčního seznamu) vycházelo z nesprávného právního posouzení, když podle názoru Tribunálu nepostačovaly na ponechání Hamásu na seznamu informace získané o činnosti hnutí z médií. Soud připomněl, že

<sup>26</sup> C-402/05 P *Kadi v. Council and Commission*, ECLI:EU:C:2008:461, odst. 352, 353 a 370.

<sup>27</sup> C-403/06 P (Joined Cases C-399/06 P, C-403/06 P) *Ayadi v. Council*, ECLI:EU:C:2009:496, *Hassan v. Council and Commission*, ECLI:EU:C:2009:748, odst. 92.

<sup>28</sup> C-417/11 P *Council v. Bamba*, ECLI:EU:C:2012:718, odst. 63.

<sup>29</sup> C-229/05 P *PKK and KNK v. Council*, ECLI:EU:C:2007:32.

<sup>30</sup> C-313/17 P *Haswani v. Council*, ECLI:EU:C:2019:57, odst. 33.

<sup>31</sup> C-239/12 P *Abdulrahim v. Council and Commission*, ECLI:EU:C:2013:331, odst. 62–64. Ve věci *Bank Mellat v. Council* (C-430/16 P, ECLI:EU:C:2018:668), ve které navrhovatel velmi podobně argumentoval přetrváváním právního zájmu, ovšem Soudní dvůr EU konstatoval, že závěry vyplývající z rozsudku ve věci *Abdulrahim v. Council and Commission*, který se týkal cílených individuálních finančních omezení, nelze aplikovat i na odvětvová omezující opatření (zákaz transakcí mezi unijními a iránskými bankami a finančními institucemi), která postihla Bank Mellat (odst. 54 a 55).

zatímco prvotní zařazení osoby nebo jednotky na sankční seznam je podmíněno existencí vnitrostátního rozhodnutí,<sup>32</sup> pro ponechání na sankčním seznamu jsou informace z tisku a internetu o činnosti tohoto konkrétního žalobce postačující.<sup>33</sup> V druhém uvedeném případě bylo zařazení žalobce na sankční seznam podloženo rozhodnutím ukrajinských orgánů o zahájení trestního řízení souvisejícího se zneužitím veřejných prostředků nebo majetku proti žalobci. Tribunál žalobu zamítl, když mimo jiné dospěl k závěru, že Rada nebyla povinna ověřit, zda výchozí ukrajinské rozhodnutí bylo přijato při dodržení práva na obhajobu a práva na účinnou soudní ochranu. Tuto část uvažování Tribunálu označil Soudní dvůr za právně nesprávnou, prvostupňový rozsudek zrušil a žalobě vyhověl.<sup>34</sup> V řízení vyvolaném před Tribunálem nadací Al-Aqsa uspěl navrhovatel v kasačním řízení (Nizozemské království) s argumentem, který rozporoval názor Tribunálu, že po zrušení vnitrostátního předpisu, na jehož základě byla nadace zařazena na sankční seznam EU, se vytratil důvod pro ponechání navrhovatelky na sporném seznamu.<sup>35</sup>

Ve věci *Tay Za v. Council*<sup>36</sup> Soudní dvůr žalobci (a současně navrhovateli) plně vyhověl. Uvedl, že v případě omezujících opatření vůči Myanmaru, která jsou namířena proti představitelům vojenského režimu, nelze vystačit s předpokladem, že rodinní příslušníci ředitelů podniků mají prospěch z funkcí zastávaných těmito řediteli, a tedy že mají rovněž prospěch z hospodářské politiky vlády. Žalobce byl synem ředitele a nelze jen na základě předpokladu konstatovat dostatečnou vazbu mezi ním a vojenským režimem v Myanmaru. Do skupiny sporů, v nichž uspěla argumentace související s kvalifikací, patří i *Council v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*. V něm Soud shledal právně nesprávným názor Tribunálu, podle něž by důvodem pro zařazení na sankční seznam měla být skutečnost, že dotčený subjekt dříve jednal problematickým způsobem a že pouhé riziko, že takto bude jednat v budoucnu, pro listování nestačí.<sup>37</sup>

Výše uvedený rozbor úspěšných argumentací je ale nutno uzavřít s tím, že z něj nelze vyvozovat obecné závěry o tom, jaká argumentace navrhovatelů je v kasačním řízení úspěšná. I přes řadu podobností jsou jednotlivé sankční předpisy konstruovány nezávisle, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, a rozhodnutí Soudního dvora týkající se jednoho sankčního režimu není proto vždy přenositelné do prostředí jiného režimu. A i v rámci vybraného sankčního režimu pak nelze rozhodnutí v jedné věci automaticky a plošně aplikovat na ostatní související spory, neboť každý případ je Tribunálem i Soudním dvorem posuzován individuálně, protože i napadané zapisování na sankční seznam (co do důvodů a okolností) je vysoce individualizovaným rozhodnutím.

<sup>32</sup> V tomto případě se jednalo o rozhodnutí o zákazu hnutí vydané ministrem vnitra ve Spojeném království a označení Hamásu za teroristický subjekt v nařízení prezidenta Spojených států amerických. C-79/15 P *Council v. Hamas*, ECLI:EU:C:2017:584, odst. 10.

<sup>33</sup> C-79/15 P *Council v. Hamas*, ECLI:EU:C:2017:584, odst. 43–50.

<sup>34</sup> C-530/17 P *Azarov v. Council*, ECLI:EU:C:2018:1031, odst. 24 a 41.

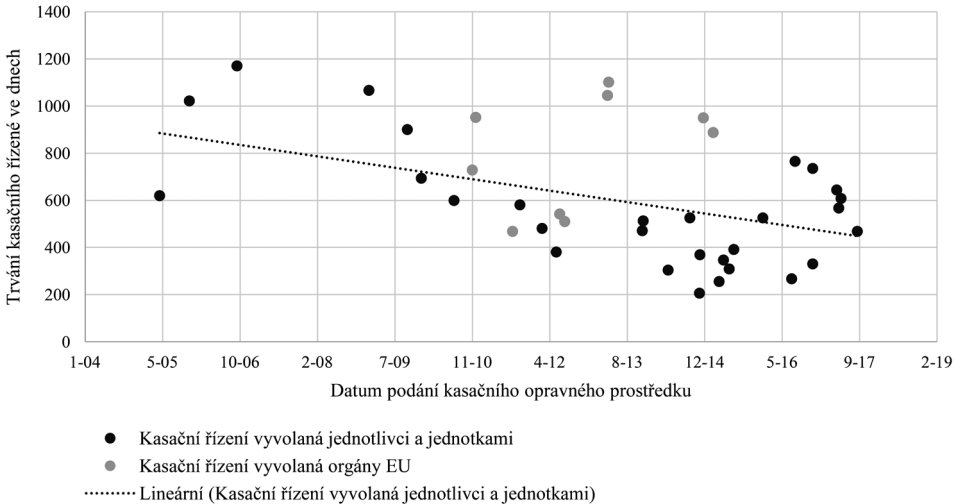
<sup>35</sup> C-539/10 P *Al-Aqsa v. Rada a Pays-Bas / Al-Aqsa*, ECLI:EU:C:2012:711, odst. 91.

<sup>36</sup> C-376/10 P *Tay Za v. Council*, ECLI:EU:C:2012:138, odst. 71.

<sup>37</sup> C-348/12 P *Council v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECLI:EU:C:2013:776, odst. 84. V tomto případě se ale Soudní dvůr podrobně zabýval také právem na odůvodnění a jeho rozsahem v situaci, kdy Rada pro zápis na sankční seznam v konkrétním případě uvedla více důvodů: 1) Obchodování se zbožím v odvětví ropy a plynu, které lze využít v iránském jaderném programu. 2) Společnost se pokusila se získat materiál – vrata z vysoce odolné slitiny – pro který neexistuje použití mimo jaderný průmysl. 3) Vazby na společnosti zapojené do iránského jaderného programu. Zatímco Tribunál posuzoval uvedené důvody zvlášť a jednotlivě, Soudní dvůr konstatoval, že když jsou skutečnosti tvrzené v rámci prvního důvodu prokázány právně dostačujícím způsobem a jsou dostatečným důvodem pro *listing*, pak není – v souvislosti s *delistingovým* požadavkem žalobce – třeba ověřovat dostatečnost a podloženost dalších důvodů (odst. 58 a 91).

## 7. Trvání kasačních řízení

S ohledem na stále přibývajícím počtem kasačních opravných prostředků je na místě položit si otázku, zda lze pozorovat a konstatovat relevantní změnu doby trvání řízení. Graf 2 zobrazuje délku trvání řízení v závislosti na datu vynesení rozhodnutí Tribunálu. Délka řízení je vypočtena jako rozdíl mezi datem podání kasačního opravného prostředku a datem vynesení rozsudku Soudního dvora.



Zdroj: vlastní zpracování.

### Graf 2. Trvání řízení o kasačním opravném prostředku

Z grafu jednoznačně vyplývá nárůst počtu kasačních řízení zahajovaných jednotlivci a jednotkami po roce 2009 a první kasační řízení iniciovaná orgány EU ke konci roku 2010. Z dostupných dat lze vypočítat, že průměrná délka řízení zahájených jednotlivci byla 549 dnů, zatímco délka řízení zahájených orgány EU dosahovala 798 dnů. Nejdelší dobu – 1170 dnů – trvalo jedno z prvních kasačních řízení ve věci *Hassan v. Rada a Komise* zahájené již v roce 2006.<sup>38</sup> Jen 206 dní uplynulo na přelomu let 2014/15 mezi podáním kasačního opravného prostředku a vydáním rozsudku ve věci *Ipatau v. Rada*.<sup>39</sup> Podprůměrně krátkou dobou řízení (255, 267 a 369 dnů) se vyznačuje skupina tří případů<sup>40</sup> ukončených usnesením soudu na základě čl. 181 Jednacího řádu a projednaných bez nařízení ústního jednání.

Spojnice trendu pro všechna řízení má klesající tendenci. V celkovém souhrnu všech řízení o *delistingu* lze poukázat na zkracující se dobu trvání řízení a demonstrovat ji na srovnání průměrné délky prvních osmi řízení (kasační opravný prostředek byl podán

<sup>38</sup> C-399/06 P *Hassan v. Council and Commission*, ECLI:EU:C:2009:748.

<sup>39</sup> C-535/14 P *Ipatau v. Council* / *Ipatau v. Council*, ECLI:EU:C:2015:407.

<sup>40</sup> C-385/16 P *Sharif University of Technology v. Council*, ECLI:EU:C:2017:258; C-153/15 P *NICO v. Council*, ECLI:EU:C:2015:811; C-545/14 P *Georgias and Others v. Council and Commission*, ECLI:EU:C:2015:791.

v době mezi 9. 5. 2005 a 10. 12. 2010) a posledních osmi dosud ukončených řízení (kasační opravný prostředek byl podán v době mezi 2. 8. 2016 a 7. 9. 2017), která činila 836 dní v prvním a 556 dní ve druhém případě. Pro srovnání lze uvést, že průměrná doba zcela všech kasačních řízení ukončených u Soudního dvora EU mezi roky 2009–2015 oscilovala v jednotlivých letech kolem 15 měsíců (450 dní) a v roce 2016 klesla na cca 400 dní,<sup>41</sup> je tedy zjevně kratší než doba trvání *delistingových* kasačních řízení.

## Závěr

Po deseti letech od rozhodnutí Soudního dvora ve věci Jássina Kádího lze konstatovat, že se žaloby i kasační opravné prostředky týkající sankčních seznamů staly běžnou a pravidelnou součástí rozhodovací agendy SD. Přibližně pětina rozsudků Tribunálu souvisejících se sankčními seznamy je předmětem kasačního opravného prostředku. Využívají jej jak jednotky a jednotlivci nespokojení v případech, kdy Tribunál jejich žalobě nevyhoví, tak orgány Unie a státy v těch věcech, kdy Tribunál žalobě vyhověl a napadený akt v rozsahu, ve kterém se týkal žalobce, zrušil.

Tento příspěvek pracoval se skupinou 41 kasačních řízení. Jde v podstatě o všechna známá kasační řízení, která souvisí se Společnou zahraniční a bezpečnostní politikou, týkají se omezujících opatření, žalobce se v řízení před Tribunálem domáhal *delistingu*, kasační opravný prostředek se také týká vyškrtnutí ze sankčního seznamu a ve věci již bylo Soudním dvorem rozhodnuto. 32 kasačních opravných prostředků podali jednotlivci a jednotky, v devíti případech iniciovaly kasační řízení orgány Unie a státy.

Kasační řízení (iniciovaná žalobci i orgány Unie) nejčastěji souvisí se sankčním režimem proti Íránu, jedná se o 14 případů. Ten byl sice po roce 2015 výrazně zúžen (po uzavření dohody o íránském jaderném programu byla Radou bezpečnosti OSN zrušena omezující opatření související právě s možným vývojem jaderných zbraní a EU ponechala pouze autonomní opatření reagujících na porušování lidských práv), sledované spory ale byly zahájeny a proběhly v době jeho plné působnosti. V osmi případech rozhodoval soud o sankčním seznamu podporovatelů Al-Kajdá. Většina – 29 řízení – souvisí se sankčními předpisy, kterými EU provádí opatření Rady bezpečnosti OSN. Pouze 12 řízení se týkalo autonomních sankčních režimů EU.

Specifikem kasačních řízení souvisejících s Íránem je významná převaha sporů, vyvolaných právníkem osobou (23 dotčených entit), pouze v jediném případě byla žalobcem také fyzická osoba.<sup>42</sup> V tomto směru se skupina „íránských řízení“ vymyká celému vzorku, ve kterém jsou spory vyvolané jednotkami i spory vyvolané jednotlivci zastoupeny vyváženě. V absolutních číslech, vycházejících z celkového počtu dotčených osob převažují (především díky více než stohlavě žalobě ve věci *Tomana v. Council*)<sup>43</sup> jednotlivci nad jednotkami (135:47).

Rozdělení dosud proběhlých kasačních řízení ve věci *delistingu* do šesti skupin podle průběhu a výsledku rozhodování v jednotlivých fázích řízení umožnilo zjistit, jak jsou navrhovatelé úspěšní. Za úspěch navrhovatele je považována situace, kdy Soudní dvůr

<sup>41</sup> EUROPEAN COURT OF AUDITORS, Performance review of case management at the Court of Justice of the European Union (Special report No 14/2017) [online]. Luxembourg, 2017 [31. 5. 2019]. Dostupné z: <<http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/court-of-justice-14-2017/en/#figure1>>, fig. 10.

<sup>42</sup> C-280/12 P *Council v. Fulmen and Mahmoudian*, ECLI:EU:C:2013:775.

<sup>43</sup> C-330/15 P *Tomana v. Council*, ECLI:EU:C:2016:601.

napadené rozhodnutí nahradí v souladu s kasačním opravným prostředkem nebo zruší a vrátí Tribunálu k novému projednání. Celková úspěšnost navrhovatelů je po rozhodnutí věci Soudním dvorem a případně novém rozhodnutí Tribunálu 28 % (11 z 39 případů). O něco více jsou úspěšné kasační opravné prostředky orgánů EU a členských států (44 %), než jednotlivců a jednotek (22 %). Srovnání závěrů Tribunálu a Soudního dvora v jednotlivých věcech ukázalo, že v 72 % případů Soud potvrdil rozhodnutí Tribunálu. Jiný pohled na seskupení případů umožňuje vyhodnotit úspěch žalobců, tedy pouze osob a jednotek zapsaných na sankční seznam. V 31 % případů vyústila žaloba k Tribunálu a následné kasační řízení do zrušení omezujících opatření ve vztahu k žalobci, ve zbývajícím množství případů žalobce vyškrtnutí ze sankčního seznamu nedosáhl.

Žaloba na neplatnost a případně kasační stížnost jsou pro osoby zapsané na sankční seznam prakticky jedinou možností, jak se vyškrtnutí domáhat. Dokud Rada bezpečnosti nevytvoří přezkumný mechanismus, který byl svou přístupností a dopady srovnatelný s možnostmi, které nabízí evropské soudnictví, lze očekávat, že i při nepřesvědčivé úspěšnosti zjištěné na sledovaném vzorku případů bude počet žalob k tribunálu i kasačních opravných prostředků k Soudnímu dvoru dále stoupat. Dobrou zprávou pro navrhovatele z řad dotčených osob je, že doba trvání kasačního řízení v *delistingových* věcech se zkracuje.



## **Individually Targeted Sanctions in the Hands of the Court of Justice of the European Union**

Zuzana Trávníčková

**Abstract:** The first judgment of the European Court of Justice in Kadi case was handed down in September 2008. It provoked not only academic discussions on the relation between international and EU law and on the rights of individuals restricted by international financial sanctions, but also inspired hundreds of other individuals and entities listed on EU sanctions lists to initiate their own proceedings before the General Court (Court of the First Instance). Dozens of them have even decided to appeal against unsatisfying first instance decisions to the Court of Justice (European Court of Justice). This article analyses the group of appeals in so called delisting cases, consisting of 41 episodes. Episodes are classified into six groups depending on the appellants (sanctioned persons or EU organs) and the course and the result of the appeal proceedings. The basic statistical analysis of these groups leads to conclusions, that UN sanctions are challenged more often than autonomous EU sanctions, that the activity of entities and individuals is balanced (in relative numbers), that the Court of Justice confirms the decision of the first instance court in prevailing majority of 72 % appeals, which means that appellants are successful only in 28 % of cases. On the other hand, the action for annulment and the later appeal lead to delisting in 31 % of cases. Comparison of the time between lodging the appeal and delivering the judgment shows, that the length of the appeal proceedings is getting shorter.

**Key words:** international sanctions, targeted sanctions, European Union, Court of Justice of the European Union, appeal