

Opatření proti financování terorismu: ladění pravidel pro vytváření evropských sankčních seznamů*

Abstrakt:

Příspěvek se zaměřuje na sankční seznamy, vytvářené v souvislosti se sankcemi proti financování terorismu, prováděnými Evropskou unií. V říjnu a prosinci 2008 vynesl Soud prvního stupně rozsudky ve věci Organizace mudžáhidů iránského lidu (PMOI) a vyhověl žádosti organizace o „vyškrtnutí“ ze seznamu osob a jednotek, proti nimž jsou namířeny finanční sankce. PMOI byla první, kdo u Soudu s požadavkem na vyřazení ze seznamu uspěl, a to dokonce třikrát. Dopad rozsudků byl významný. Rada přijala opatření, kterými posiluje právo na obhajobu a právo na odůvodnění a v duchu trendu, (prosazujícího se i na úrovni Rady bezpečnosti OSN, začala věnovat větší pozornost také žádostem dotčených subjektů o vyškrtnutí ze seznamu.

Klíčová slova:

Protiteroristická opatření, finanční sankce, Evropská unie, de-listing

Byť byl právní rámec mezinárodních sankcí definován již v roce 1945 v Chartě OSN, praxi jejich ukládání spojujeme až s devadesátými lety dvacátého století. Moderní sankční aktivitu OSN otevřela omezení, uvalená na Irák po napadení Kuvajtu. Od opatření, která byla přijata v roce 1991, se přitom dnešní prostředky výrazně liší. Většina platných sankcí je cílená na osoby a jednotky, které jsou odpovědné za protiprávní chování svého státu nebo sebe samých. Tomu odpovídá i obsahové zaměření sankcí – zmrazení finančních prostředků, zákaz poskytování finančních služeb, zákaz cestování. Vytváření seznamů postihovaných osob, tzv. sankčních seznamů, prošlo v uplynulých letech výraznými proměnami. Kromě zapisování na seznamy (tzv. listing) byla věnována významná pozornost i vyškrťování ze seznamů (tzv. de-listing). Pro různé sankční režimy přitom platí různá pravidla.

Tento příspěvek se zaměřuje na sankční seznamy, vytvářené v souvislosti se sankcemi proti financování terorismu. Jde o opatření, schválená Radou bezpečnosti poprvé v roce 2001. Sankční seznamy v tomto případě sestavují jednotlivé členské státy OSN, pro členské státy Evropské unie platí společné evropské seznamy. Vzhledem k tomu, že seznamy vznikají v právním rámci evropského

* Tento příspěvek byl zpracován v rámci řešení grantového projektu GAČR 408/10/191 Mezinárodní kontext současné české sankční politiky.

práva, mohou se zapsané osoby domáhat vyškrtnutí prostřednictvím evropských judičiálních mechanismů. V říjnu a prosinci 2008 vynesl Soud prvního stupně rozsudky ve věci Organizace mudžahidů íránského lidu (PMOI, resp. OMPI) a vyhověl žádosti organizace o „vyškrtnutí“ ze seznamu osob a jednotek, proti nimž jsou namířeny finanční sankce. PMOI byla první, kdo u Soudu s požadavkem na vyřazení ze seznamu uspěl, a to dokonce třikrát. Zmíněné rozsudky přitom svým skutečným dopadem dalece přesahují zájmy konkrétní žalobkyně. Soud v nich upřesnil základní podmínky pro sestavování sankčních seznamů a podstatně přispěl do probíhající diskuze o hledání rovnováhy mezi protiteroristickými opatřeními a základními lidskými právy. Úspěch žalobkyně, která se poprvé domohla vyškrtnutí již v roce 2006, byl návodem a vzorem pro další stěžovatele. Samotné řízení představovalo výzvu pro evropské orgány, které musely odstranit pochybnosti zjištěná soudem a přizpůsobit mu proces vytváření sankčních seznamů. Tento příspěvek si klade za cíl zasadit případ PMOI do kontextu evropské sankční politiky, připomenout nejvýznamnější závěry řízení o žalobách PMOI a poukázat na paralelu mezi rozsudky a laděním pravidel pro sestavování sankčních seznamů.

Pokud jde o podchycení tématu v literatuře, samotnému řízení a rozsudkům byla věnována velká pozornost. Šlo přece jen o pilotní případ, takže shrnutí a rozbor rozsudků bylo předmětem řady odborných článků. Význam tématu přilákal jak badatele z Evropské unie,¹ tak ze zámoří,² a seznámit se s průběhem a závěry řízení mohli také čeští čtenáři.³ Převážná část textů se ovšem věnovala především popisu a rekapitulaci rozhodnutí. Inspirací tohoto příspěvku je studie Mikaela Erikssona,⁴ ve které autor dává do souvislosti rozhodování evropských soudů a vývoj pravidel pro vytváření sankčních seznamů. Na rozdíl od jeho práce, která zahrnuje sankční seznamy pro všechny sankční režimy EU, tento text se zaměřuje pouze na sankce proti financování terorismu.⁵ Kompenzací za toto

¹ Např. PORETTO G. The European Union: Counter-Terrorism Sanctions Against Individuals and Human Rights Protection. Transitional Justice Institute Research Paper No. 09-08. [online]. Social Science Research Network, June 25, 2009 [2010-03-06]. Dostupný z WWW: <<http://ssrn.com/abstract=1425491>>.

² Např. BRATANOVA E. Terrorist financing and EU sanctions list: Is the Court's annulment of a Council decision a lasting protection for an organization? Columbia Journal of European Law Online 2009, Vol. 15 No. 7 [online]. [2010-03-06]. Dostupný z WWW: <http://www.cjel.net/online/15_2-bratanova/>.

³ Např. BÍLKOVÁ, V. Případy Kadi a Al Barakaat International Foundation. Policy Paper ÚMV. [online]. Ústav mezinárodních vztahů, březen 2009. [2010-03-06]. Dostupný z WWW: <<http://iir.cz/upload/PolicyPapers/2009/Bilkova-Pripady-Kadi.pdf>>. BÍLKOVÁ V. Protiteroristické finanční sankce Evropské unie: případy Kadi, Yusuf, AlBarakaat a PMOI. Právní rozhledy. 2009, č. 21, s. 764-771.

⁴ ERIKSSON, M. In Search of a Due Process – Listing and Delisting Practices of the European Union. [online]. Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2009 [cit. 2010-03-06]. Dostupný z WWW: <http://www.smartsanctions.se/Mikael_Eriksson/in_search_091119.pdf>.

⁵ Ze široké škály opatření proti financování terorismu se zaměřuje pouze na opatření aplikovaná v rámci EU. K americké praxi srov. např. GURULÉ, J. Unfunding Terror: The Legal Response to The Financing of Terrorism. Notre Dame Legal Studies Paper. No. 08-13. [online]. [2010-06-06]. Dostupný

“zúžení“ tématu budiž hlubší analýza problému a větší důraz na souvislosti, jimž v celkovém pohledu nemohla být věnována podrobná pozornost.

1. Boj proti financování terorismu

Teroristické útoky na USA v roce 2001 přinesly změnu přístupu států k řadě mezinárodněpolitických témat, včetně přijímání opatření proti financování terorismu. V prosinci 1999 sice Valné shromáždění OSN schválilo Úmluvu o potlačování financování terorismu,⁶ tu ale do září 2001 ratifikovaly pouze čtyři státy. Po 11. září se financování terorismu stalo ostře sledovanou záležitostí. Úmluva v té době ještě nebyla v platnosti a také bylo nutno počítat s tím, že ji některé státy vůbec neratifikují (dodnes mezi 172 smluvními stranami chybí např. Írán nebo Sýrie, Pákistán k Úmluvě přistoupil teprve v červnu 2009).⁷ Okolnosti byly nakloněny rychlému a všeobecně závaznému řešení, a proto schválila 28. září 2001 Rada bezpečnosti OSN rezoluci 1373 (2001).⁸

V rámci svého oprávnění přijímat opatření pro udržení mezinárodního míru a bezpečnosti podle kapitoly VII. Charty uložila státům, aby přijaly opatření, která povedou ke kriminalizaci financování terorismu na mezinárodní i vnitrostátní úrovni. Dále, aby okamžitě zmrazily veškerá aktiva osob spojených s teroristickými útoky, odmítly jakoukoliv formu podpory teroristickým skupinám, zabránily poskytování útočiště, pomoci a podpory teroristům a spolupracovaly při předávání informací, při vyšetřování, zadržování, vydávání a souzení osob, které terorismus financují. Pokud jde o sestavování sankčního seznamu (tj. seznamu osob

z WWW: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1135796>. K opatřením přijímaným na úrovni OSN (která jsou jedním z východisek evropské sankční politiky) srov. BANTEKAS, I. The International Law of Terrorist Financing, *The American Journal of International Law*, Vol. 97, No. 2 (April 2003), str. 315-333; CAMERON, I. UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights, *Nordic Journal of International Law*, vol. 72 (2003), s. 159-214; LYSEN, G. Targeted UN Sanctions: Application of Legal Sources and Procedural Matters, *Nordic Journal of International Law*, vol. 72 (2003), s. 291-304.

⁶ K obsahovému srovnání Úmluvy a rezoluce Rady bezpečnosti 1373 (2000) srov. BÍLKOVÁ, V. Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu. *Právník*. 2006, roč. 145, č. 6, s. 672-693.

⁷ Jménem České republiky byla Úmluva podepsána 6. září 2000, ratifikační listina ČR byla uložena 27. prosince 2005, v platnost Úmluva pro ČR vstoupila 26. ledna 2006. České znění bylo vyhlášeno pod č. 18/2006 Sb. m.s.

⁸ Společně s doporučeními FATF (Financial Task Force on Money-Laundering) tvoří rezoluce OSN základní mezinárodněprávní rámec opatření proti financování terorismu. Mezivládní organizace FATF byla založena v roce 1989, od roku 1990 vydává doporučení určená státům i podnikatelským subjektům pokud jde o boj s praním špinavých peněz. Od roku 2001 se zabývá také formulováním doporučení proti financování terorismu. Jejimi členy je v současné době 33 států, Evropská komise a Rada pro spolupráci arabských zemí v Perském zálivu. Významem FATF pro boj s financováním terorismu se zabývají např. GARDNER, K. L. *Terrorism Defanged: The Financial Action Task Force and International Efforts to Capture Terrorist Finances*. In COTRIGHT, D. – LOPEZ, G. A. (eds.) *Uniting against terror: cooperative nonmilitary responses to the global terrorist threat*. Cambridge: MIT Press, 2007. Str. 157-185.

a korporací, jejichž majetek podléhá sankcím, případně omezením pohybu), dosud tímto úkolem Rada bezpečnosti pověřovala zvláštní sankční výbory. Ty byly ustaveny a dosud fungují např. pro režim cílených sankcí proti Somálsku (zahájený v roce 1992), Sierra Leone (1997) a proti Talibánu a al-Káidě podle rezoluce 1267 (1999). Pro opatření proti financování terorismu Rada bezpečnosti již zavedený „centrální“ model nepoužila a ponechala na uvážení států, jak konkrétně rezoluci provedou a vůči komu budou sankce aplikovat. Výbor proti terorismu (nazývaný také Protiteroristický výbor), ustavený rezolucí 1373 (2001) tak dostal za úkol především vyhodnocovat provádění rezoluce v členských státech.

Těžiště vytváření sankčních seznamů tak leží na jednotlivých členských státech OSN. Protože otázka mezinárodních sankcí spadá do Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU, platí pro členské státy Unie společná pravidla pro provedení této rezoluce OSN.

V současné době se v Evropské unii realizuje pět typů sankčních režimů:

1. autonomní sankce EU (nezávislé na OSN) namířené proti cizím státům;
2. Implementace sankčních opatření OSN proti cizím státům;
3. Protiteroristické sankce dle rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1267 (1999);⁹
4. sankce proti financování terorismu dle rezoluce RB OSN 1373 (2001);
5. sankce ukládané na úrovni jednotlivých členských států Unie.¹⁰

Evropský sankční režim proti financování terorismu byl vytvořen velmi rychle po přijetí rezoluce 1373 (2001) – na sklonku roku 2001. Schválená opatření nepůsobí jen na členské státy, ale i na jejich vnitrostátní subjekty. Na rozdíl od jiných sankčních režimů mají osoby a jednotky dotčené evropskými sankcemi možnost domáhat se přezkoumání u Soudu prvního stupně (dnes Tribunálu).¹¹

⁹ Dne 15. listopadu 1999 přijala Rada společný postoj (1999/727/SZBP) a 14. února 2000 na základě článků 60 ES a 301 ES nařízení (ES) č. 337/2000. Do obou byly na počátku roku 2001 zapracovány změny, které přinesla rezoluce Rady bezpečnosti 1333 (2000), nařízení bylo novelizováno nařízením č. 467/2001. Jeho přílohu tvořil seznam osob, subjektů a entit, na které se vztahuje zmrazení prostředků. Ke změnám a doplňování seznamu byla zmocněna Komise ES, a to na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti nebo sankčního výboru, takže nařízení bylo dále měněno pokaždé, když sankční výbor zveřejnil nový konsolidovaný seznam. K další úpravě došlo v květnu 2002, kdy Rada schválila společný postoj 2002/402/SZBP (ve znění společného postoje 2003/140/SZBP platný dodnes) o omezujících opatřeních proti Usámovi bin Ládínovi, členům organizace al-Káida a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny. Stejněho dne bylo přijato nařízení č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládínem, sítí al-Káida a Talibanem, které nahradilo dosavadní nařízení 467/2001. Nařízení 881/2002 bylo k 1. listopadu 2010 novelizováno již 135x (v drtivě většině případů byl upraven sankční seznam).

¹⁰ ERIKSSON, M. In Search of a Due Process – Listing and Delisting Practices of the European Union. [online]. Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2009 [cit. 2010-03-06]. Dostupný z WWW: <http://www.smartsanctions.se/Mikael_Eriksson/in_search_091119.pdf>. Str. 18, 19.

¹¹ Pro srovnání: osoby zahrnuté na seznam sankčního výboru zřízeného rezolucí 1267 (1999), namířené

2. Opatření proti financování terorismu na evropské úrovni

Evropská unie přenesla obsah rezoluce 1373 (2001) do evropského práva v prosinci 2001. Ve stejný den byly schváleny společný postoj 2001/931/SBZP o uplatnění zvláštních opatření v boji proti terorismu a k provedení jeho čl. 3 vůči neevropským subjektům také nařízení Rady (ES) 2580/2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a subjektům s cílem bojovat proti terorismu. Sankční seznam ve formě společného postoje je širší, zahrnuje subjekty bez ohledu na jejich státní příslušnost. K jeho vnitrostátní účinnosti je ovšem nutné provedení vnitrostátním právem.¹²

Společný postoj definuje výrazy „osoby, skupiny a subjekty zapojené do teroristických činů“ (v čl. 1 odst. 2) a „teroristický čin“ (v čl. 1 odst. 3). Pro vytváření sankčního seznamu, který tvoří přílohu společného postoje, stanoví následující pravidla:

- Seznam je vypracován na základě přesných informací nebo materiálů, ze kterých vyplývá, že justiční orgán členského státu přijal na základě závažných a věrohodných důkazů nebo stop ve vztahu k dotyčným osobám, skupinám a subjektům rozhodnutí, které spočívá v zahájení vyšetřování nebo trestního stíhání za teroristický čin, pokus o spáchání teroristického činu, účast na něm nebo napomáhání k jeho spáchání nebo odsouzení za takové činy.
- Do seznamu mohou být zahrnuty osoby, skupiny a subjekty uvedené Radou bezpečnosti OSN národů jako osoby, skupiny a subjekty spojené s terorismem a proti nimž Rada bezpečnosti OSN nařídila sankce.

proti osobám a jednotkám spojeným s Talibanem a al-Káidou, získaly možnost domoci se přezkoumání teprve v roce 2007, kdy bylo rezolucí rady bezpečnosti 1730(2006) zřízeno koordinační místo (focal point) pro přijímání žádostí o přezkoumání, resp. vyškrtnutí (de-listing). V prosinci 2009 Rada bezpečnosti proces de-listingu dále posunula tím, že formou rezoluce 1904(2009) stanovila přesnější pravidla pro vytváření sankčních seznamů (listing) a zřídila úřad ombudsmana, který bude přijímat žádosti o vyškrtnutí, shromažďovat k nim potřebné údaje a vyjádření a předkládat je sankčnímu výboru k rozhodnutí, zda žadatel skutečně bude ze sankčního seznamu vyškrtnut. Před zřízením focal pointu mohly osoby a jednotky o vyřazení ze seznamu usilovat jen prostřednictvím členského státu a na jeho uvážení záviselo, zda požadavek považuje za důvodný a bude-li jej v sankčním výboru prosazovat. Prostředky, které jim na obranu dávalo vnitrostátní právo, neměly a nemají na úrovni mezinárodního práva (rezolucí Rady bezpečnosti OSN) účinný dopad. Vztahem sankčních rezolucí RB OSN a evropského práva se zabýval Evropský soudní dvůr v tzv. případu Kadi a Al Barakaat. Podrobněji např. BÍLKOVÁ, V. Případy Kadi a Al Barakaat International Foundation. Policy Paper ÚMV. [online]. Ústav mezinárodních vztahů, březen 2009. [2010-03-06]. Dostupný z WWW: <<http://iir.cz/upload/PolicyPapers/2009/Bilkova-Pripady-Kadi.pdf>>.

¹² Český předpis - nařízení vlády č. 210/2008 Sb., k provedení zvláštních opatření v boji proti terorismu, byl přijat až 28. května 2008. Při jeho přípravě byly zvažovány dvě varianty – zaprvé odkaz na společný postoj bez konkrétního uvedení sankcionovaných subjektů (jejich seznam by byl dostupný na internetových stránkách ministerstva financí), zadruhé uvedení seznamu sankcionovaných subjektů v příloze nařízení. Vzhledem k tomu, že první možnost neodpovídala zmocnění obsaženému v zákoně č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, byla zvolena druhá varianta. Nařízení bylo novelizováno 16. března 2009 nařízením č. 88/2009 Sb. V platném znění uvaluje obchodní a finanční sankce na 31 fyzických osob (bez výjimky spojených s hnutím ETA) a 18 organizovaných skupin.

- Jména fyzických nebo právnických osob, skupin nebo subjektů uvedených v příloze musí být doprovázena dostatečnými údaji umožňujícími účinnou identifikaci.
- Jména osob a subjektů na seznamu uvedeném v příloze budou pravidelně, nejméně však jednou za šest měsíců, prověřována s cílem zjistit, zda trvají důvody pro jejich uvedení v seznamu.

Nařízení 2580/2001 navazuje na výše uvedený společný postoj a provádí finanční sankce vůči teroristickým subjektům neevropského původu. Definuje dále použité výrazy (např. finanční prostředky, zmrazení finančních prostředků, finanční služby), zmrazuje finanční prostředky osob zahrnutých na sankční seznam, zakazuje jim poskytování jakýchkoliv hospodářských zdrojů a finančních služeb (čl. 2) a stanoví výjimky ze sankčního režimu (čl. 5). Vypracování sankčního seznamu je ponecháno na Radě (čl. 2 odst. 3), vyhláší je formou rozhodnutí. Podrobná pravidla nejsou stanovena, nařízení v tomto směru odkazuje na pravidla obsažená ve společném postoji 2001/931/SBZP.

Vyjmenované předpisy byly od roku 2001 mnohokrát změněny. Sankční seznamy ve formě společného postoje a rozhodnutí Rady jsou vydávány nejméně jednou za šest měsíců.¹³ Při jejich sestavování se Rada řídí jednak pravidly uvedenými ve společném postoji 2001/931/SBZP a jednak dvěma dokumenty doporučující povahy.¹⁴ Prvním z nich jsou Pokyny pro zavádění a hodnocení omezujících opatření (sankcí) v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie. Jejich první verze byla schválena Radou v prosinci 2003,¹⁵ současná verze pochází z prosince 2005.¹⁶ Pokyny definují základní principy, jímž se ukládání sankcí řídí a obsahují znění standardních formulací. Standardizace jazyka a obrátů ve všech právních nástrojích spojených se sankcemi má vést k jednotnosti výkladu a aplikace opatření. Druhým nezávazným dokumentem jsou Osvědčené postupy EU pro účinné zavádění omezujících opatření, v aktuálním znění z dubna 2008.¹⁷ Zásadní význam pro vytváření sankčních seznamů má judikatura soudních orgánů EU. Uložená opatření proti financování terorismu dosud napadlo u Soudu prvního stupně 14 jednotlivců a jednotek, zařazených

¹³ Evropská unie v současné době provádí sankce proti 28 státům, dále proti osobám spojeným s al-Káidou a Talibanem podle rezoluce Rady bezpečnosti 1267 (1999), a sankce proti financování terorismu podle rezoluce 1373 (2001). Jména osob a společností, dotčených sankcemi, jsou (s uvedením rozsahu, v nichž na ně sankce dopadají) zveřejňována na konsolidovaném seznamu.

¹⁴ V sankční politice Evropské unie má významné postavení ještě jeden dokument: Základní principy pro použití omezujících opatření (Dok. Rady 10198/1/04). Na rozdíl od Pokynů a Osvědčených postupů se nevztahuje k fázi provádění sankcí, ale k časově předcházejícímu momentu, kdy se nejprve na politické úrovni rozhoduje o tom, zda sankce budou, resp. v jakém rozsahu, uloženy.

¹⁵ Dok. Rady 15579/03 z 3. prosince 2003.

¹⁶ Dok. Rady 15114/05 z 2. prosince 2005.

¹⁷ Dok. Rady 8666/1/08 z 24. dubna 2008.

na sankční seznam.¹⁸ Vzhledem k významu některých rozsudků je proces ladění pravidel pro sestavování sankčních seznamů označován jako soudem řízený (court-driven).¹⁹

3. Řízení ve věci Organizace mudžáhidů iránského lidu

Prvním, komu se úspěšně podařilo dosáhnout „vyškrtnutí“ ze sankčního seznamu díky rozhodnutí Soudu prvního stupně, byla organizace Mudžáhidové iránského lidu (Mujahdeen-e Khalq, franc. Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran, angl. People's Mojahedin Organization of Iran, zkracováno jako OMPI, resp. PMOI). Jde o iránské opoziční hnutí působící zejména v Iráku, se sídlem ve Francii. PMOI se poprvé objevila v sankčním seznamu (ve společném postoji, tak v rozhodnutí Rady) vydaném v květnu 2002. Podkladem pro zápis bylo její zařazení na seznam organizací zakázaných podle britského zákona o terorismu z roku 2000, o kterém rozhodl v březnu 2001 ministr vnitra Spojeného království Velké Británie a Severního Irska.²⁰

V červenci 2002 podala organizace u Soudu prvního stupně žalobu na vyškrtnutí z obou seznamů (resp. zrušení společných postojů a rozhodnutí Rady v rozsahu, ve kterém se jí týkají) a na náhradu škody ve výši 1 euro. Vzhledem k tomu, že Rada postupně vydávala nová rozhodnutí obsahující nové sankční seznamy, byla žaloba rozšířena (posledním napadaným sankčním seznamem bylo rozhodnutí Rady 2005/930/ES z 21. prosince 2005). Rozsudkem z 12. prosince 2006 (v literatuře označován jako OMPI I) Soud žalobu zamítl v rozsahu, ve kterém napadala společné postoje (jako zčásti nepřipustnou a zčásti neopodstatněnou) a nárokovala na náhradu škody (vznik škody ani její výše nebyly organizací blíže upřesněny). Na druhé straně, Soud vyhověl návrhu, který směřoval proti rozhod-

¹⁸ Proti protiteroristickým opatřením podle rezoluce RB 1267 (1999), resp. nařízení 881/2002 dosud směřovaly žaloby jedenácti osob a jednotek.

¹⁹ ERIKSSON, M. In Search of a Due Process – Listing and Delisting Practices of the European Union. [online]. Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2009 [cit. 2010-03-06]. Dostupný z WWW: http://www.smartsanctions.se/Mikael_Eriksson/in_search_091119.pdf, str. 24.

²⁰ Již od roku 1997 je PMOI klasifikována jako tzv. FTO (Foreign Terrorist Organization) podle protiteroristických předpisů v USA. I v tomto případě od počátku využívá PMOI dostupných procesních prostředků k tomu, aby byla ze seznamu vyškrtnuta. Výrazného úspěchu dosáhla v posledním, v pořadí již pátém řízení před Odvolacím soudem USA. V rozsudku z 12. července 2010 se soud zabýval odvoláním PMOI proti rozhodnutí ministryně zahraničních věcí o nevyškrtnutí organizace ze seznamu z ledna 2009. Ministryni vrátil její rozhodnutí k přezkoumání. Důvodem bylo nerespektování práva na spravedlivý proces (zejména práva organizace seznámit se s materiály, o něž se opírá tvrzení o její teroristické povaze). *People's Mojahedin Organization of Iran v. United States Department of State and Hillary Rodham Clinton*. United States Court of Appeals, for the District of Columbia circuit, On Petition for Review of an Order of the Department of State, Decided July 16, 2010. [online] [cit. 2010-08-06]. Dostupný z WWW: <<http://pacer.cadc.uscourts.gov/common/opinions/201007/09-1059-1255582.pdf>>.

nutí Rady, kterým se vyhláší sankční seznam podle nařízení 2580/2001. Ztožnil se s tvrzením žalobkyně, že její zařazení na seznam bylo provázeno porušením jejích základních práv – práva na obhajobu (organizace neměla možnost se vyjádřit ke skutečnostem, které vedly k jejímu zapsání na seznam, nebyla o nich před zařazením na seznam a ani následně informována), práva na to, aby rozhodnutí bylo odůvodněno a práva na účinnou ochranu. Soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť ani v závěru ústní části řízení nebylo zřejmé, jaké vnitrostátní rozhodnutí bylo (ve smyslu čl. 1 odst. 4 společného postojce 2001/931/SBZP) podnětem k zapsání organizace na evropský seznam.

4. Důsledky rozsudku OMPI I

V reakci na rozsudek se Rada 20. prosince 2006 dohodla na způsobu, jakým budou osoby zařazené na seznam o této skutečnosti informovány (už v říjnu, kdy se schylovalo k vynesení rozsudku, jí to navrhl COREPER). Od 28. prosince 2006 vydává společně s rozhodnutím obsahujícím sankční seznam také oznámení pro sankcionované subjekty, ve kterém je informuje o možnosti uplatnit u členského státu humanitární výjimku ze sankčního režimu, a o právu požadovat po Radě odůvodnění pro jejich zařazení na seznam a přezkoumání rozhodnutí.²¹

Na jaře 2007 se implementací rozsudku několikrát zabývala sankční formace pracovní skupiny poradců pro zahraniční vztahy (RELEX/Sanctions).²² Na počátku dubna pak představila soubor doporučení,²³ týkajících se listingu a de-listingu.

V prvé řadě doporučila, aby každý zápis na seznam byl individuálně a konkrétně odůvodněn. Dále navrhla, aby každá osoba nebo jednotka zapsaná na seznam byla o svém zapsání informována, jednak prostřednictvím dopisu (který bude obsahovat i bližší důvody zapsání na seznam), jednak prostřednictvím Úředního věstníku. (Dopisem z 11. května 2007 byla PMOI informována o tom, že ji Rada hodlá na sankčním seznamu ponechat.) Třetí doporučení RELEXu se týkalo informování zapsaných o tom, že mají možnost se k věci vyjádřit a také o tom, že zapsání na seznam mohou napadnout u Soudu prvního stupně.

²¹ Oznámení pro osoby/skupiny/subjekty, které byly na základě rozhodnutí Rady 1008/2006/ES ze dne 21. prosince zařazeny na seznam osob, skupin a subjektů, na které se vztahuje nařízení (ES) 2580/2001. Úřední věstník C 320, 28. 12. 2006, s. 3.

²² Sankční formace byla ustavena rozhodnutím Rady 5603/04 z 22. ledna 2004 jako zvláštní orgán Rady. Do vínku jí bylo dáno:

- zajišťovat výměnu informací a zkušeností týkajících se provádění omezujících opatření,
- přispívat k rozvoji osvědčených postupů v sankční praxi,
- shromažďovat informace o možném obcházení sankcí,
- napomáhat hodnocení výsledků a problémů spojených s prováděním sankcí,
- prověřovat veškeré technické otázky spojené s prováděním sankcí apod.

²³ Dok. Rady 7697/07 ze dne 3. dubna 2007.

Na čtvrtém místě doporučil, aby byla věnována pozornost individuálním žádostem o vyškrtnutí.²⁴ COREPER následně návrhy RELEXu přijal.

K dalšímu doladění pravidel pro listing a de-listing došlo v červnu 2007. Nejprve byla ustavena Pracovní skupina pro provádění společného postojů 2001/931/SBZP.²⁵ Soudě podle povahy jejich funkcí se jedná o období sankčních výborů Rady bezpečnosti OSN. Úkolem pracovní skupiny je vyhodnocovat informace vedoucí k zapsání na seznam (tzv. listing) nebo vyškrtnutí ze seznamu (tzv. de-listing), připravovat pravidelnou revizi sankčního seznamu a formulovat doporučení pro vytváření seznamů. Okamžitě po zřízení pracovní skupiny (označované jako WP 931) byla dále upřesněna a doplněna pravidla pro sankční seznamy.²⁶

Schválené postupy pro zařazování osob a jednotek na seznam, jejich informování, zřízení pracovní skupiny i popis procedury vyřazování ze seznamu zřetelně ukazují, že si Rada vzala první rozsudek Soudu prvního stupně ve věci PMOI k srdci. PMOI ovšem ve skutečnosti ze sankčního seznamu nezmizela. Rada totiž ještě před vynesením rozsudku vydala v květnu 2006 další verzi sankčního seznamu (rozhodnutí Rady 2006/379/ES), které se rozsudek formálně nedotkl. V lednu 2007 pak Rada organizaci informovala, že ji zamýšlí na seznamu ponechat a v červnu 2007 se jméno PMOI na seznamu opět objevilo (rozhodnutí Rady 2007/445/ES).

Ještě před zveřejněním tohoto rozhodnutí podala organizace druhou žalobu a navrhla Soudu prvního stupně, aby zrušil rozhodnutí Rady nepřezkoumat v šestiměsíční lhůtě, zda trvají důvody pro uvedení žalobkyně na seznamu. Dále žádala, aby vyškrtl organizaci ze sankčního seznamu z května 2006. Současně uplatnila nárok na náhradu škody ve výši přesahující jeden milion euro (věc T-157/07). V prosinci 2008 sdělila organizace Soudu, že nemá zájem ve sporu o náhradu škody pokračovat a na počátku března 2009 Soud rozhodl o vyškrtnutí věci z rejstříku.

Po vydání rozhodnutí Rady 2007/445/ES z 28. června 2007 se PMOI rozhodla navázat na svůj úspěch z prosince 2006 a podala třetí žalobu (věc T-256/07). Domáhala se vyškrtnutí ze sankčního seznamu schváleného v červnu 2007, později návrh rozšířila i na další verzi sankčního seznamu (2007/868/ES). Když byl v červenci 2008 sankční seznam opět aktualizován (2008/583 ES), nemohla už organizace žalobu dále rozšiřovat a Soudu prvního stupně zaslala týden po zveřejnění seznamu své již čtvrté žalobní podání (T-284/08).

²⁴ Odkázal na obecnou možnost de-listingu, zmíněnou v bodě 19 druhé verze Osvědčených postupů (Dok. Rady 10533/06 z 14. června 2006).

²⁵ Dok. Rady 10826/07 z 21. června 2007.

²⁶ Dok. Rady 11054/07 ze dne 22. června 2007.

5. Rozhodování Soudu prvního stupně v roce 2008

23. října 2008 vynesl Soud rozsudek ve věci T-256/07 (tzv. OMPI II), 4. prosince 2008 rozhodl ve věci T-284/08 (tzv. OMPI III). Říjnový rozsudek je velmi obsáhlý. Soud prvního stupně v něm zrušil čl. 1 rozhodnutí Rady 2007/868/ES a bod 2.19 seznamu uvedeného v příloze tohoto rozhodnutí v rozsahu, ve kterém se týkají žalobkyně. Část žaloby směřující proti rozhodnutí Rady 2007/445/ES ovšem zamítl jako neopodstatněnou. V poslední den odvolací lhůty, 23. prosince 2008, podala žalobkyně proti zamítavé části rozsudku kasační stížnost (C-576/08 P), kterou později, v dubnu 2009, vzala zpět.

Pokud jde o právní argumentaci, Soud tentokrát shledal neopodstatněnými stížnosti na porušení práva na obhajobu. Organizace neuspěla ani s tvrzením o porušení evropského práva, zneužití pravomoci a porušení důkazního břemene. Soud naopak i v tomto případě vyhodnotil jako nedostatečné odůvodnění, které předcházelo zápisu žalobkyně na seznam.

Zásadní pro úspěch žalobkyně ve vztahu k sankčnímu seznamu z prosince 2007 byla změna jejího postavení ve Spojeném království. Organizace tam s úspěchem napadla rozhodnutí britského ministra vnitra ze září 2006, kterým byla ponechána na seznamu teroristických organizací. Komise týkající se zakázaných organizací (POAC), zvláštní orgán, který se přezkoumáváním seznamu teroristů zabývá, vyhověla na konci listopadu 2007 oprávněmu prostředku, který ve prospěch organizace podala skupina členů britského parlamentu.²⁷ Britskému ministrovi vnitra se rozhodnutí Komise nepodařilo zvrátit – POAC odmítla povolit opravný prostředek, o čemž Spojené království informovalo generální sekretariát Rady 19. prosince 2007.²⁸

Následujícího dne přijala Rada rozhodnutí 2007/868/EC, obsahující sankční seznam podle nařízení 2580/2001. Podle názoru Soudu tak učinila v době, kdy PMOI nebyla prokazatelně vyšetřována, stíhána nebo odsouzena za terorismus v některém ze členských států a nesplňovala tak podmínku pro zápis do seznamu podle čl. 1 odst. 4 společného postoje 2001/931/SBZP. Ve vztahu k žalobkyni vyhodnotil Soud napadené rozhodnutí jako nedostatečně právně odůvodněné a zrušil jej v rozsahu, ve kterém se žalobkyně dotýká.

²⁷ Judgment of 30th November 2007 [online]. [2008] [cit. 2010-03-03]. Dostupný z WWW: <<http://www.siatic.tribunals.gov.uk/poac/Documents/outcomes/PC022006%20PMOI%20FINAL%20JUDGMENT.pdf>>.

²⁸ Dne 7. května 2008 udělal poslední vnitrostátní tečku za případem britský Odvolací soud, který odmítl odvolání ministra vnitra proti rozhodnutí POAC. Dne 24. června britský Parlament vyhověl žádosti ministra vnitra o vyškrtnutí PMOI ze seznamu zakázaných organizací podle národních protiteroristických předpisů. Press Release No 84/08: Judgment of the Court of First Instance in Case T-284/08: The Court annuls, for the third time, a council decision freezing the funds of the People's Mojahedin Organization of Iran [online]. 4 December 2008 [cit. 2010-03-06]. Dostupný z WWW: <<http://curia.europa.eu/en/actu/communiqués/cpo8/aff/cpo80084en.pdf>>.

Prosincové rozhodnutí je podstatně stručnější a z převážné části odkazuje na argumentaci použitou v předchozích rozsudcích. Do dějin Soudu prvního stupně se i toto řízení zapsalo, a to díky své rychlosti – rozsudek byl vynesen hned následující den po ukončení ústní části řízení, mezi podáním žaloby a vynesením rozsudku uběhlo pouhých pět a půl měsíce. Soud prvního stupně v tomto případě žalobě plně vyhověl. Francie jako vedlejší účastník řízení se snažila předložit doklady o tom, že proti PMOI byla přijata vnitrostátní opatření, která prokazatelně odůvodní její zařazení na sankční seznam EU.

Nejen ve vztahu k žalobkyni, ale i vůči Soudu byly podrobné informace prohlášeny za důvěrné, a Soud je vyhodnotil jako nedostačující. V řadě rozhodnutí týkajících se PMOI bylo toto prvním, které se dotýkalo platného rozhodnutí Rady.²⁹ Stejně jako PMOI v případě říjnového rozsudku, v tomto případě Francie napadla 21. ledna 2009 prosincové rozhodnutí kasační stížností (C-27/09 P).³⁰

V sankčním seznamu z 26. ledna 2009 (rozhodnutí 2009/62/ES), vydaném po vyhlášení rozsudků OMPI II a OMPI III, už jméno Organizace mudžáhidů íránského lidu chybí. Po zveřejnění tohoto seznamu se dočasně projevil mezinárodněpolitický rozměr případu, když íránský ministr zahraničí stažení PMOI ze seznamu ostře odsoudil a označil za nepřijatelný krok, motivovaný krátkodobými politickými zájmy Unie. Rozhodnutí Unie popsalo jako ústup z cesty, kterou se mezinárodní společenství vydalo při boji s terorismem a obvinil EU z přátelství a spolupráce s teroristy.³¹

Neuvedením PMOI na sankčním seznamu z ledna 2009 celá věc neskončila. Na Soudním dvoře stále čeká na projednání a rozhodnutí kasační stížnosti, podaná jménem Francouzské republiky proti rozsudku OMPI III z prosince 2008 (C-27/09 P).³²

²⁹ Ihned v den vynesení rozhodnutí se Rada obrátila na Soud prvního stupně s žádostí o interpretaci rozhodnutí (T-284/08 INTP). Soud se ale k povaze zrušeného rozhodnutí odmítl usnesením ze 17. prosince 2008 vyjádřit, žádost prohlásil za zjevně nepřijatelnou.

³⁰ BRUNSDEN, J. France appeals removal of the PMOI from terrorist blacklist : France says group still merits terrorist status; PMOI won three cases in the European courts. [online]. 29.1.2009 [cit. 2010-03-06]. Dostupný z WWW: <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/france-appeals-removal-of-the-pmoi-from-terrorist-blacklist/63761.aspx>>.

³¹ BLACK, I. Iran condemns EU for taking exiled group off terrorist list : European court rulings force EU to take People's Mujahideen of Iran off terrorist list and unfreeze its assets [online]. Guardian.co.uk, 26 January 2009 [cit. 2010-03-06]. Dostupný z WWW: <<http://www.guardian.co.uk/world/2009/jan/26/iran-eu-mujahideen-pmoi-terror-list>>.

³² Poslední rozhodnutí týkající se PMOI bylo vydáno v září 2009. Soud prvního stupně zamítl jako zjevně nepřijatelnou námitku Juliette Avaessian Avaki a dalších osmi žadatelů, kteří proti rozsudku OMPI III podali tzv. námitku třetí strany podle čl. 123 Jednacího řádu.

Závěr

Když na konci září 2001 přijala Rada bezpečnosti rezoluci 1373 (2001), kterou uložila státům mimo jiného, aby zmrazily hospodářské a finanční zdroje osob spojených s terorismem, ponechala na bedrech jednotlivých států nelehký úkol – vytvořit konkrétní pravidla pro aplikaci finančních sankcí. Evropská unie zareagovala na výzvu Rady bezpečnosti v prosinci 2001, kdy ve společném postoji 2001/931/SBZP stanovila podmínky pro vytváření evropského sankčního seznamu. Na společný postoj odkázalo také nařízení 2580/2001, které zmocnilo Radu k vydávání sankčních seznamů. Celá řada jednotlivců a subjektů, kteří se v některé verzi sankčního seznamu ocitli, se pokusila své zařazení na seznam napadnout u Soudu prvního stupně. Prvním, kdo se svou žalobou úspěšně, byla íránská exilová organizace – Organizace mudžáhidů íránského lidu. Ve třech řízeních, ve kterých PMOI žalobami napadla postupně všechna rozhodnutí Rady podle nařízení 2580/2001 od května 2002 do července 2008, byla Organizace z převážné části úspěšná. V rozsudcích se soud velmi podrobně zabýval zejména tím, zda při sestavování seznamů byla respektována základní práva žalobkyně – právo na obhajobu, právo na odůvodnění, právo na účinný prostředek nápravy, a zda se Rada při svém rozhodování pohybovala v rámci svých kompetencí a podmínek stanovených společným postojem. I když poslední tečku za celým případem může udělat teprve Soudní dvůr, už nyní mají vynesené rozsudky zřejmé dopady. Rada přijala opatření, kterými posiluje právo na obhajobu a právo na odůvodnění a v duchu trendu (prosazujícího se zřetelně i na úrovni Rady bezpečnosti OSN) začala věnovat větší pozornost také žádostem dotčených subjektů o vyškrtnutí ze seznamu.

Literatura:

- 1) Aktualizace osvědčených postupů EU pro účinné provádění omezujících opatření [online]. Brusel: Rada Evropské unie, 14. dubna 2008 [cit. 2010-03-03]. Dostupný z WWW: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/08/sto8/sto8666-re01.cs08.pdf>>.
- 2) BANTEKAS, I. The International Law of Terrorist Financing. The American Journal of International Law, Vol. 97, No. 2 (April 2003), str. 315-333.
- 3) BÍLKOVÁ V. Protiteroristické finanční sankce Evropské unie: případy Kadi, Yusuf, AlBarakaat a PMOI. Právní rozhledy. 2009, č. 21, s. 764-771.
- 4) BÍLKOVÁ, V. Případy Kadi a Al Barakaat International Foundation. Policy Paper ÚMV. [online]. Ústav mezinárodních vztahů, březen 2009. [2010-03-06]. Dostupný z WWW: <<http://iir.cz/upload/PolicyPapers/2009/Bilkova-Pripady-Kadi.pdf>>.
- 5) BLACK, I. Iran condemns EU for taking exiled group off terrorist list : European court rulings force EU to take People's Mujahideen of Iran off terrorist list and unfreeze its assets [online]. Guardian.co.uk, 26 January 2009 [cit. 2010-03-06]. Dostupný z WWW: <<http://www.guardian.co.uk/world/2009/jan/26/iran-eu-mujahideen-pmoi-terror-list>>.
- 6) BRATANOVA E. Terrorist financing and EU sanctions list: Is the Court's annulment of a Council decision a lasting protection for an organization? Columbia Journal of European Law Online 2009, Vol. 15 No. 7 [online]. [2010-03-06]. Dostupný z WWW: <http://www.cjel.net/online/15_2-bratanova/>.
- 7) BRUNSDEN, J. France appeals removal of the PMOI from terrorist blacklist : France says group still merits terrorist status; PMOI won three cases in the European courts. [online]. 29. 1. 2009 [cit. 2010-03-06]. Dostupný z WWW: <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/france-appeals-removal-of-the-pmoi-from-terrorist-blacklist/63761.aspx>>.
- 8) CAMERON, I. UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights. Nordic Journal of International Law, vol. 72 (2003), s. 159-214.
- 9) ERIKSSON, M. In Search of a Due Process – Listing and Delisting Practices of the European Union. [online]. Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2009 [cit. 2010-03-06]. Dostupný z WWW: <http://www.smartsanctions.se/Mikael_Eriksson/in_search_091119.pdf>.
- 10) Fight against the financing of terrorism - implementation of Common Position 2001/931/CFSP [online]. Brussels : Council of the European Commission, 21 June 2007 [cit. 2010-03-06]. Dostupný z WWW: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10826-re01.en07.pdf>>.

- 11) Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy [online]. Brussels : Council of the European Commission, 2. December 2005 [cit. 2010-03-03]. Dostupný z WWW: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15114.en05.pdf>>.
- 12) Judgment of 30th November 2007 [online]. [2008] [cit. 2010-03-03]. Dostupný z WWW: <<http://www.siac.tribunals.gov.uk/poac/Documents/outcomes/PCo22006%20PMOI%20FINAL%20JUDGMENT.pdf>>.
- 13) LYSEN, G. Targeted UN Sanctions: Application of Legal Sources and Procedural Matters. *Nordic Journal of International Law*, vol. 72 (2003), s. 291-304.
- 14) PORETTO Gabriele, The European Union: Counter-Terrorism Sanctions Against Individuals and Human Rights Protection. *Transitional Justice Institute Research Paper No. 09-08*. [online]. Social Science Research Network, June 25, 2009 [2010-03-06]. Dostupný z WWW: <<http://ssrn.com/abstract=1425491>>.
- 15) Press Release No 84/08: Judgment of the Court of First Instance in Case T-284/08 : The Court annuls, for the third time, a council decision freezing the funds of the People's Mojahedin Organization of Iran [online]. 4 December 2008 [cit. 2010-03-06]. Dostupný z WWW: <<http://curia.europa.eu/en/actu/communiqués/cp08/aff/cp080084en.pdf>>.
- 16) S/2008/379 : Letter dated 10 June 2008 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council [online]. New York : United Nations, 10 June 2008 [cit. 2010-02-28]. Dostupný z WWW: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/No8/375/56/PDF/No837556.pdf?OpenElement>>.
- 17) T-228/02 Judgment of 12/12/2006 (CFI), Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran / Council (Rec.2006, p.II-4665).
- 18) T-256/07 Judgment of 23/10/2008 (CFI), People's Mojahedin Organization of Iran / Council.
- 19) T-284/08 INTP Order of 17/12/2008 (CFI), People's Mojahedin Organization of Iran / Council.
- 20) T-284/08 Judgment of 04/12/2008 (CFI), People's Mojahedin Organization of Iran / Council.

Summary:**Measures against Financing Terrorism: Tuning of Rules related to European Sanctions Lists**

People's Mujahedeen Organisation of Iran (PMOI) is an Iranian opposition group, based in France. In May 2002, the name of the Organisation appeared on the sanction list of the European Union. The list was established by Common position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism and Council regulation (EC) 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism. Both the acts implemented the United Nations Security Council resolution 1373 (2001). According to the restrictions defined in the regulation, financial and economic sources of PMOI were frozen. Three times, the Organisation brought an action against European Commission and asked for the partial annulment of the Council decision (implementing the regulation 2580/2001), that contained the sanctions list. Three times, the Court of First Instance decided the basic rights of the Organization were broken by the listing. PMOI was the first that successfully challenged the European sanctions list. In the PMOI case, the Court defined the range of human rights (right of the defense, statement of reasons, right to effective judicial protection) by adopting decisions concerning the counter-terrorist measures. The first judgment from December 2006 led to the creating of a new body – Council Working Party on implementation of CP 931, that examines information with a view to listing and de-listing subjects on the sanctions list and prepares the regular review of the list, and also other measures, strengthening the rights of listed persons and entities were adopted.

Keywords:

Counter-terrorism measures, financial sanctions, European Union, de-listing

