

POLICY PAPER

**PŘÍPAD OMPI/PMOI
(ORGANISATION DES MODJAHEDINES
DU PEUPLE D'IRAN/PEOPLE'S
MOJAHEDIN ORGANIZATION OF IRAN)**

(Prošlo oponentním řízením)

Veronika Bílková

březen 2009

**Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.
Nerudova 3
118 50 Praha 1**

Případ OMPI/PMOI

(Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran/People's Mojahedin Organization of Iran)

Veronika Bílková

Shrnutí

- PMOI je íránská opoziční organizace, která si klade za cíl svržení současného íránského režimu a jeho nahrazení demokratickým politickým systémem. V minulosti používala násilné prostředky, v roce 2001 se jich ale zřekla. Dnes slouží jako zdroj alternativních informací o dění v Íránu, včetně íránského jaderného programu a stavu lidských práv.
- PMOI je první organizací, jíž se prostřednictvím soudního řízení na národní a evropské úrovni podařilo dosáhnout vyškrtnutí z tzv. teroristického seznamu EU. Tento seznam vznikl z podnětu Rady bezpečnosti OSN a sestavuje jej na základě rozhodnutí příslušných orgánů členských států Rada EU. Příslušnými orgány mohou být jak soudy, tak správní úřady, rozhodnutí ale vždy musí splňovat určité základní náležitosti.
- Soud prvního stupně (SPS) zrušil v letech 2006–2008 tři rozhodnutí Rady EU, jež PMOI na seznam řadila. Ve všech případech se tak stalo z procesních důvodů, nejčastěji pro porušení práva na obhajobu, odůvodnění a účinnou soudní ochranu, ve třetí kauze pak i kvůli pochybám o existenci rozhodnutí příslušného orgánu. Materiální přezkum ze strany SPS je omezen širokou diskreční pravomocí Rady EU a dvouúrovňovým charakterem řízení o zařazení na seznam.
- Část členů PMOI pobývá v táboře Ašraf v Iráku. Plánované uzavření tohoto tábora nesmí vést k násilnému transferu jeho obyvatel zpět do Íránu, ani k jejich vystavení perzekuci na území Iráku. Přesídlení do třetích zemí je možné za předem sjednaných podmínek.

PMOI a tzv. teroristický seznam EU

1. OMPI/PMOI (*Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran/People's Mojahedin Organization of Iran*), také známá jako *Mojahedin-e-Khalq Organization* (MEK), je organizace usilující o změnu politického režimu v Íránu. Byla založena v roce 1965 a až

do konce 90. let používala násilné prostředky včetně teroristických útoků. V roce 2001 se násilí oficiálně zřekla a od té doby se hlásí k myšlence pokojné demokratizace Íránu. PMOI má úřady v několika zemích světa a je financována hlavně z peněz íránských emigrantů. V letech 2002–2009 poskytovala západním státům informace o dění v Íránu, včetně jaderného programu a porušování lidských práv, což společně se zřeknutím se násilí přispělo ke zlepšení jejího obrazu v Evropě a USA.

2. Na přelomu desetiletí byla PMOI, vzhledem ke svým násilným aktivitám proti íránským a původně i americkým cílům, zapsána na seznamy teroristických organizací USA, Kanady, Velké Británie, Íránu a v roce 2002 i na tzv. teroristický seznam EU. Tento seznam vznikl z podnětu Rady bezpečnosti po teroristických útocích z 11. září 2001 (rezoluce 1373 z roku 2001) a má zahrnovat osoby, skupiny a organizace dopouštějící se teroristických činů; ty je třeba stíhat a zabránit přísunu finančních prostředků k nim. Seznam sestavuje sama EU, resp. její Rada, na základě podnětů členských států. Vedle toho využívá EU ještě seznam subjektů spojených s Talibánem, Al-Qaedou a bin Ládinem, který rovněž zavedla Rada bezpečnosti (rezoluce 1267 z roku 1999). Ta jej ale v tomto případě i sestavuje, a EU tak pouze zajišťuje jeho implementaci, bez možnosti jakýchkoli změn (viz případ *Kadi*).

3. Rezoluce RB 1373 byla do právního řádu EU/ES implementována společným postojem 2001/931 (2. pilíř) a nařízením 2580/2001 (1. pilíř). SP vymezil pojmy teroristický čin a teroristická skupina a zavedl seznam osob, skupin a organizací, jež jsou podle EU „zapojeny do teroristických činů“ (čl. 1). Vůči těmto subjektům mají členské státy uplatnit nástroje policejní a soudní spolupráce v trestních věcech (3. pilíř) a má dojít ke zmrazení jejich finančních prostředků. U subjektů z EU realizují zmrazení státy, u subjektů neevropských ES. Právní podklad jí poskytuje nařízení 2580/2001, přijaté na základě kombinace čl. 60, 301 a 308 SES, které Radě ukládá povinnost vypracovat kratší verzi seznamu omezenou na subjekty sídlící mimo území EU a vůči nim pak uplatnit finanční sankce. První takovou verzi obsahovalo rozhodnutí 927/2001, jež bylo následně mnohokrát aktualizováno. Nařízení nepředvíдалo žádné prostředky odvolání, pouze dotčeným subjektům umožňovalo požádat státy v případě potřeby o humanitární výjimku např. za účelem zajištění nezbytných životních potřeb nebo placení daní (čl. 5).

4. O zanesení na seznam rozhoduje jednomyslně Rada. Jako podklady jí k tomu slouží rozhodnutí příslušných národních orgánů, jimiž jsou obvykle (ale ne nutně) soudy. Seznam je pravidelně po šesti měsících kontrolován a event. aktualizován. Původně zahrnoval 29 osob a 13 organizací (v kratší verzi 8 a 2), později byl v obou kategoriích rozšířen a v současné době, po poslední revizi z 26. ledna 2009, na něm figuruje 59 osob a 47 organizací (v kratší verzi 28 a 29). Změnami během let prošla i samotná procedura přijímání seznamů, která reagovala jednak na nové rezoluce RB OSN, jednak na výhrady vznesené na úrovni EU.

5. Hlavní změny byly zavedeny Radou v červnu 2007 (dokument 10826/1/07) a týkaly se vytvoření pracovní skupiny CP 931 WP, zavedení obligatorního odůvodnění, povinného vyrozumívání dotčených subjektů a zpřesnění procedury výmazu.

a) *Pracovní skupina pro implementaci společného postoje 931* (CP 931 WP) hodnotí informace týkající se subjektů zapsaných na seznam a navrhuje revize seznamu. Jednání skupiny jsou neveřejná, a proto její činnost vzbuzuje výhrady (např. *Statewatch*).

b) *Obligatoriční odůvodnění* zanesení na seznam musí zahrnovat specifikaci teroristického činu, s nímž je subjekt spojován, povahy jeho údajného vztahu k tomuto činu a příslušné národní autority, která zápis navrhla.

c) V rámci *povinného vyrozumívání* je dotčeným subjektům sděleno, že budou či byly zapsány do seznamu, a získají rovněž odůvodnění a informaci o možnostech odvolání.

d) *Zpřesněná procedura výmazu* zapsaným subjektům umožňuje bránit se proti rozhodnutí Rady o zápisu podáním adresovaným sekretariátu, které následně posuzují CP 931 WP a COREPER, příp. žalobou k SPS (při zmrazení finančních prostředků).

6. PMOI (resp. MEK) byla na teroristický seznam EU zanesena společným postojem Rady 2002/340 z podnětu Velké Británie, která organizaci do svého národního seznamu zařadila v březnu 2001. Finanční sankce proti PMOI byly uloženy rozhodnutím Rady 2002/334 též z 2. května 2002. PMOI se proti rozhodnutím na britské i evropské úrovni ohradila.

7. O vyškrtnutí z britského seznamu lze podle *Zákona o terorismu* z roku 2000 požádat ministra vnitra. PMOI tak učinila v letech 2001 a 2003, její žádost, stejně jako žádost podaná v jejím zájmu 35 členy parlamentu v roce 2006, byla ale zamítnuta. V souladu s procedurou předvídanou zákonem se PMOI v roce 2001 a členové parlamentu v roce 2006 odvolali k *Odvolací komisi pro zakázané organizace* (Proscribed Organisations Appeal Commission, POAC). V prvním případě (rozhodnutí z listopadu 2002) se POAC odvoláním zabývala jen v předběžné fázi, ve druhém (rozhodnutí z listopadu 2007) mu ale dala za pravdu, ponechání PMOI na britském seznamu označila za „*perverzní*“ (§ 182) a nařídila její vyškrtnutí. Ministr se proti tomuto rozhodnutí dále odvolal, soud však v květnu 2008 odvolání zamítl jako bezdůvodné s tím, „*žalobce nemohl rozumně dojít k názoru, že by se PMOI v budoucnu zamýšlela vrátit k terorismu*“ (par. 57). O měsíc později, v červnu 2008, byla PMOI z rozhodnutí Parlamentu z britského seznamu vyškrtnuta. Vzhledem k tomu, že zápis na tento seznam se stal původně podnětem k zanesení PMOI na teroristický seznam EU, měla rozhodnutí POAC a Odvolacího soudu přímé dopady na projednávání případu v rámci EU.

Rozhodnutí SPS ES ve věci OMPI/PMOI

8. *Soud prvního stupně* (SPS) vydal do dnešní doby k případu PMOI již čtyři rozhodnutí (tři rozsudky a jedno usnesení), v nichž opakovaně přikročil ke zrušení

tří rozhodnutí, kterými Rada stále znovu řadila PMOI na teroristický seznam EU (šlo o rozhodnutí 2005/930, 2007/868 a 2008/583). Žádost o zrušení příslušného společného postoje naopak SPS zamítl již v první kauze jako zjevně neopodstatněnou s poukazem na to, že neporušuje práva ES, a Soud proto není oprávněn se jí zabývat. Rada nicméně závěry, k nimž SPS dospěl ve vztahu k nařízením, reflektovala i v rámci 2. pilíře, tj. vůči společným postojům.

První rozsudek SPS (2006)

9. První rozsudek SPS, vyneseny dne 12. prosince 2006 (T-228/02), se primárně zaměřil na právo žalobce na obhajobu, odůvodnění rozhodnutí a na účinnou soudní ochranu. SPS nejprve zdůraznil, že na rozhodnutí o zápisu na teroristický seznam EU a o ponechání na něm se tato práva v komunitárním rámci vztahují, neboť na rozdíl od seznamu sestavovaného přímo RB zde EU disponuje diskrecí (§ 99-102).

10. U *práva na obhajobu* rozlišil Soud dva typy situací. *První* nastává tehdy, když Rada EU zapíše subjekt na seznam na základě rozhodnutí příslušného národního orgánu a daný subjekt přitom na vnitrostátní úrovni disponoval právem na obhajobu. V takovém případě Rada respektuje v souladu s principem specifické spolupráce prioritu národní úrovně a její závěry znovu nepřezkoumává. Právo na obhajobu pak má „*relativně omezený předmět*“ (§ 126) a zahrnuje jen právo získat informace o existenci podkladového národního rozhodnutí a právo se k této existenci (nikoli ovšem k účelnosti a opodstatněnosti rozhodnutí) vyjádřit. *Druhá* situace nastává tehdy, pokud Rada EU založí své rozhodnutí i na informacích a důkazech, jež předtím nebyly předmětem posouzení příslušného národního orgánu. V tomto případě neměl dotčený subjekt možnost hájit se na vnitrostátní rovině, a proto mu ES musí poskytnout širší právo obhajoby zahrnující právo být s novými údaji seznámen a mít možnost se k nim vyjádřit. SPS ještě v obou typech situací rozlišil, zda se jedná o rozhodnutí o zápisu, u něž lze v zájmu využití momentu překvapení poskytnout informace až následně, nebo rozhodnutí o ponechání na seznamu, kde již časový faktor nehraje takovou roli, a sdělení údajů proto musí předcházet. PMOI podle Soudu nezískala během celého období od svého zápisu až do podání žaloby od Rady EU ani minimální údaje o skutečnostech vedoucích k jejímu zápisu na teroristický seznam EU, což její právo na obhajobu *porušilo*.

11. S právem na obhajobu je spjato *právo na odůvodnění*, v rámci něhož má Rada povinnost odůvodnit své rozhodnutí natolik, aby dotčený subjekt dokázal posoudit, zda je rozhodnutí opodstatněné, a SPS měl dostatečné podklady pro výkon soudního přezkumu. Odůvodnění se přitom dotčenému subjektu musí dodat současně s rozhodnutím a nikoli např. až během řízení u SPS, neboť to by narušilo procesní rovnost stran a právo obhajoby. Z naléhavých důvodů týkajících se bezpečnosti může být dané právo omezeno, nikdy jej však nelze zcela negovat. PMOI se podle SPS dostatečného, resp. vlastně žádného odůvodnění nedostalo, a tak i druhé právo bylo ve vztahu k ní *porušeno*.

12. Právo na *účinnou soudní ochranu* na evropské úrovni zajišťuje žaloba na neplatnost podle čl. 230 SES, kterou také PMOI podala. SPS na jejím základě provádí přezkum legality evropského aktu a zaměřuje se přitom na pravomoc a příslušnost rozhodujícího orgánu, soulad posuzovaného aktu s primárním právem ES a na dodržení formálních náležitostí. SPS projevil ochotu ověřit též „*věcnou správnost skutkových zjištění a neexistenci zjevně nesprávného posouzení skutkového stavu*“ (§ 159), současně však zdůraznil, že Rada má v dané sféře širokou diskreční pravomoc, kterou Soud nemůže prolomit. Absence jakéhokoli odůvodnění rozhodnutí nicméně Soudu v kauze PMOI znemožnila realizovat byť minimální přezkum, a proto zde podle SPS opět došlo k *porušení práv* žalobce.

13. Řízení, v němž Soud konstatoval porušení hned tří základních práv, vyústilo ve zrušení rozhodnutí 2005/930 v rozsahu, v jakém se týkalo PMOI, s účinky *ex tunc*. Jednalo se o zrušení „*pro porušení podstatných formálních náležitostí*“ ve smyslu čl. 230 al. 2 SES, rozsudek tedy měl procesní motivaci a nijak neprezumoval, zda byla PMOI na teroristický seznam EU zanesena oprávněně nebo nikoli. Rada toho využila a již 27. ledna 2007 PMOI informovala, že ji hodlá na seznamu ponechat, uvedla, že se tak děje z důvodu rozhodnutí příslušného orgánu Velké Británie, následně ji poskytla některé podkladové materiály. Ačkoli se PMOI proti informaci ohradila, rozhodnutí 2007/445 z 28. června 2007 obsahovalo její jméno. Žaloba podaná proti tomuto rozhodnutí (nahrazenému rozhodnutím 2007/868) zahájila druhé řízení u SPS. Je třeba dodat, že první rozsudek SPS přiměl Radu k přijetí zmíněného dokumentu 10826/1/07, který proces sestavování seznamu obohatil o významné inovace posilující práva jednotlivců.

Druhý rozsudek SPS (říjen 2008)

14. Další rozsudek SPS pochází z 23. října 2008 (T-256/07) a má dvě části. *První* se týká rozhodnutí 2007/445, které vyšlo ještě před rozhodnutím POAC o tom, že ponechání PMOI na britském seznamu je nedůvodné. Žalobu v této věci SPS zamítl ve všech bodech s tím, že: Rada měla právo PMOI po odstranění procesních vad na seznam opět zařadit; právo na odůvodnění nezahrnuje právo získat detailní reakci na všechny dotazy; Rada disponuje v této oblasti širokou diskrecí, která jí mj. umožňuje zohlednit při zvažování hrozby jak současně, tak minulé aktivity dotčených subjektů; Rada se nedopustila zjevně nesprávného posouzení skutkového stavu; a nedošlo ke zneužití pravomocí. PMOI se proti této části rozsudku odvolala k ESD, který ve věci zatím nerozhodl.

15. Druhá část rozsudku se zaměřuje na rozhodnutí 2007/868, které bylo naopak přijato až po rozhodnutí britské POAC. Soud prohlásil, že tento akt Rady sice obsahuje odůvodnění, to je ale totožné jako u dřívějších rozhodnutí a nijak nereflktuje závěry POAC, jež přitom zpochybňují rozhodnutí příslušného národního orgánu. Takové odůvodnění je „*zjevně nedostatečné*“ (§ 177), a rozhodnutí proto musí být v rozsahu, v němž se týká PMOI, zrušeno. Opět se jedná o zrušení z procesních důvodů, jež bere v úvahu změněný stav na národní úrovni, nikoli postoj Soudu k PMOI.

Třetí rozsudek SPS (prosinec 2008)

16. Ještě dříve, než SPS vynesl druhý rozsudek, přijala Rada další rozhodnutí (2008/343 z 29. dubna 2008 a 2008/583 z 15. července 2008), jimiž aktualizovala seznam EU; PMOI na něm v obou případech zůstala. Nový vývoj na vnitrostátní scéně, tj. potvrzení závěrů POAC Odvolacím soudem v květnu 2008 a vyškrtnutí PMOI z britského seznamu v červnu 2008, poskytl PMOI důvod pro podání třetí žaloby, která směřovala proti rozhodnutí 2008/583, jež uvedené události časově následovalo.

17. Ze šesti žalobních důvodů, které PMOI uváděla, ponechal Soud v rozsudku z 4. prosince 2008 (T-284/08) bez komentáře otázku zjevného omylu, nesprávného posouzení skutkového stavu a zneužití pravomocí a jako neopodstatněné odmítl tvrzení o porušení podstatných formálních náležitostí týkajícím se hlasování v Radě. Další tři důvody, dovolávající se porušení práva na obhajobu a na účinnou soudní ochranu a rozporu aktu se společným postojem 931/2001 a nařízením 2580/2001, naopak uznal za podložené.

18. V případě *práva na obhajobu* se tak stalo proto, že Rada v rozporu s prvním rozsudkem SPS rozhodla při přijímání rozhodnutí 2008/583 o ponechání PMOI na teroristickém seznamu bez toho, aniž by o tom organizaci předem informovala a poskytla jí možnost se vyjádřit. Rada tento postup ospravedlňovala spěchem, se kterým prý o věci rozhodovala v souvislosti s britskými rozhodnutími, SPS ovšem tento argument s ohledem na to, že mezi národním řízením a platností evropských aktů není automatická vazba, odmítl. Porušení práva na *účinnou soudní ochranu* Soud konstatoval v důsledku toho, že – opět stejně jako v prvním řízení – Rada neposkytla dostatek podkladů, jež by Soudu umožnily vykonat komplexní přezkum rozhodnutí. Soud dal přitom opět najevo svou připravenost realizovat přezkum nejen čistě formální, ale v míře určené diskreční pravomocí Rady i věcný.

19. Konečně rozpor s oběma výchozími dokumenty sankčního systému, společným postojem 931/2001 a nařízením 2580/2001, spočíval podle SPS v tom, že Rada EU nepřijala napadené rozhodnutí za podmínek, jež tyto dokumenty vyžadují. Rada se při opětovném zařazení PMOI odvolávala na trestní řízení zahájené ve Francii, údaje v odůvodnění ale nenásvědčovaly tomu, že vycházela z „*přesných informací nebo materiálů v příslušném spisu*“ (čl. 1 odst. 3 SP). Pochyby panovaly i o tom, zda zahájení trestního stíhání (směřujícího navíc proti jednotlivcům a ne přímo PMOI) může představovat rozhodnutí příslušného orgánu ve smyslu čl. 1 odst. 3 SP a zda se zahájení opíralo o „*závažné a věrohodné důkazy nebo stopy*“, jak požaduje tentýž článek. Na základě výše uvedených skutečností Soud rozhodnutí 2008/583 v rozsahu, v jakém se týkalo PMOI, z formálních důvodů *zrušil*. Francie se proti rozhodnutí odvolala k ESD, věc ale dosud nebyla projednávána.

Usnesení SPS (prosinec 2008)

20. V den vynesení třetího rozsudku podala Rada EU k SPS žádost o výklad tohoto rozsudku podle čl. 129 SES. Konkrétně ji zajímalo, zda má zrušený akt povahu

rozhodnutí nebo nařízení, neboť od toho se odvíjí, kdy rozhodnutí Soudu o jeho zrušení nabývá právní moci. Zatímco u rozhodnutí se tak děje dnem vyhlášení, u nařízení k tomu dle čl. 60 Statutu ESD dochází až dnem marného uplynutí dvouměsíční odvolací lhůty, nebo – je-li podán opravný prostředek – dnem zamítnutí odvolání. V usnesení ze 17. prosince 2008 (T-284/08) prohlásil SPS žádost Rady za „zjevně nepřípustnou“ (§ 13) podle čl. 111 Jednacího řádu SPS s tím, že položená otázka se netýká věci, jež by byla řešena v původním rozsudku, a proto o ní Soud nemůže v dané proceduře rozhodovat.

Vyškrtnutí PMOI ze seznamu EU (leden 2009)

21. Dne 29. ledna 2009 přijala Rada společný postoj 2009/67 a rozhodnutí 2009/62, které opět aktualizovaly tzv. teroristický seznam EU. PMOI už na seznamu nefigurovala, neboť Rada na základě rozsudků SPS jednomyslně rozhodla o jejím vyškrtnutí. Organizace dále zůstává na seznamech USA, Kanady a Íránu. Definitivně skončeny nejsou ani její zápasy u evropských soudů: u ESD v současné době leží odvolání PMOI proti druhému a Francie proti třetímu rozsudku. SPS měl původně ještě řešit čtvrtou (chronologicky druhou) žalobu PMOI proti Radě podanou 9. května 2007 (T-157/07), v níž se organizace dovolávala zrušení rozhodnutí Rady o jejím ponechání na seznamu obsaženém v rozhodnutí 2006/379 a o nerealizaci povinného přezkumu tohoto seznamu na konci roku 2006 a současně požadovala odškodnění ve výši 1 090 000 EUR. Tento případ byl ale na návrh PMOI dne 3. března 2009 vyškrtnut z rejstříku projednávaných kauz.

Sporné právní otázky rozhodnutí SPS

22. Rozhodnutí SPS v případě PMOI jsou sice velmi komplexní, některé otázky však v nich zůstaly nedorozřešené. Hlavní nejasnosti se týkají vymezení pojmů „příslušný orgán“, určení rozsahu soudního přezkumu a stanovení povahy posuzovaného aktu.

Pojem „příslušný orgán“

23. Pojem příslušný orgán (*competent authority*) figuruje v čl. 1 odst. 4 SP 931/2001. Jedná se o orgán, který na vnitrostátní úrovni přijímá „rozhodnutí ve vztahu k dotyčným osobám, skupinám a subjektům“. Ustanovení dále uvádí, že příslušným orgánem se v tomto kontextu rozumí „soudní orgán, nebo tam, kde soudní orgány nemají pravomoc v oblasti, které se týká tento odstavec, rovnocenný příslušný orgán v této oblasti“. SPS pojem nikdy explicitně nedefinoval, dílčím způsobem se k němu ale vyjádřil v rozsudcích PMOI z roku 2006 a z prosince 2008 a v některých dalších případech (*Stichting Al-Aqsa*, T-327/03, 2007 a *Sison*, T-47/93, 2007). Z rozhodnutí, i z textu aktů Rady, vyplývá několik skutečností.

24. Pojem „příslušný orgán“ ve smyslu čl. 1 odst. 4 SP nemusí mít nutně identický obsah a rozsah jako tentýž pojem zakotvený v čl. 3, 4 a 5 nařízení 2580/2001. Nařízení pojem používá hlavně v souvislosti se zmrazováním prostředků, proto také do přílohy k němu, která „příslušné orgány“ jednotlivých států vyčísluje, nahlásily státy často svá ministerstva financí či centrální banky. Tyto instituce by sice za určitých okolností zřejmě mohly spadat mezi „příslušné orgány“ ve smyslu společného postoje (*Sison*, § 224), okruh subjektů, na než se vztahuje SP, je ale nepochybně širší.

25. SP předpokládá, že rozhodnutí příslušného orgánu by se mělo primárně týkat podnětu k šetření nebo stíhání za teroristický čin, pokus o jeho spáchání, podíl na něm, napomáhání k jeho spáchání, nebo odsouzení za takový čin. Taková rozhodnutí obvykle přijímají soudy a/nebo orgány činné v trestním řízení, které tak jsou primárními kandidáty na zařazení mezi „příslušné orgány“. Vedle nich mohou do této kategorie spadat též další orgány, zejména ty, jež jsou zapojeny do sestavování národních teroristických seznamů (pokud takový seznam stát má). Většinou se jedná o vyšší exekutivní orgány, jako je ve Velké Británii ministr vnitra (viz příloha k dokumentu Rady 5418/07, 11. května 2007), přesné určení ale vždy záleží na národní úpravě. To znamená, že okruh „příslušných orgánů“ je potenciálně velmi široký a v podstatě „*dovoluje inkorporovat do práva EU jakékoli národní rozhodnutí týkající se identifikace teroristů*“ (Statewatch).

26. Volnost států je nicméně omezena nároky, jež SP i SPS kladou na rozhodnutí příslušného orgánu. Toto rozhodnutí se musí týkat přímo žalobce, popř. osob, jejichž jednání je žalobci přičitatelné (T-284/08, § 63-65). Jedná-li se o trestní stíhání, musí se rozhodnutí zakládat na závažných a věrohodných důkazech; ty sice hodnotí národní orgán, v tomto případě nutně soud nebo orgán činný v trestním řízení (T-284/08, § 68-70), Radě a následně SPS ale přísluší ověřovat jejich přítomnost a relevanci. Konečně, rozhodnutí musí být žalobci i evropským institucím známé a dostupné.

Rozsah soudního přezkumu SPS

27. Rozsah soudního přezkumu realizovaného SPS je obecně dán čl. 230 SES, jeho meze ve věci tzv. teroristického seznamu EU pak dále vyplývají z dvouúrovňové povahy řízení o zanesení na něj a z široké diskreční pravomoci, kterou zde disponuje Rada EU. SPS posuzuje komunitární akt, nikoli původní rozhodnutí národního orgánu; a rozhoduje o legalitě tohoto aktu, nikoli o jeho vhodnosti a účelnosti, jež jsou (s výjimkou případů zjevného zneužití) věcí uvážení Rady. Přezkum SPS je tak omezen na ověření toho, zda existovalo rozhodnutí příslušného orgánu na národní úrovni splňující podmínky čl. 1 odst. 4 SP 931/2001; zda Rada při zvažování spisu dodaného členským státem a při přijímání aktu postupovala řádným způsobem a dodržela všechny procesní náležitosti (včetně práv dotčeného subjektu); a zda závěr Rady o zařazení subjektu na seznam není výsledkem zjevně nesprávného posouzení skutkového stavu či zneužití pravomoci. SPS naproti tomu nehodnotí

správnost a důvodnost původního národního rozhodnutí, ani vhodnost uvalení sankcí. V případě PMOI Soud tato omezení respektoval: všechna tři jeho rozhodnutí o zrušení aktů Rady se opírala o procesní pochybení při jejich přijímání, popř. o absenci národního rozhodnutí. Soud naopak nikdy neprováděl autonomní posouzení toho, zda PMOI je či není teroristickou organizací.

Povaha posuzovaného aktu

28. Posuzované akty byly ve všech případech formálně označeny jako rozhodnutí. Již v prvním rozsudku ale SPS uvedl, že „*navzdory svému názvu má tento akt povahu nařízení*“ (§ 96). Tuto skutečnost dovodil z toho, že rozhodnutí mělo stejnou obecnou působnost jako nařízení 2580/2001, na nějž navazovalo, a bylo stejně jako toto nařízení přímo použitelné ve všech členských státech. Již v dřívější judikatuře přitom Soud konstatoval, že právě obecná aplikace a nespecifikace okruhu adresátů je kritériem k odlišení konkrétního rozhodnutí od obecného nařízení (*DOW AgroSciences*, T-45/02, 2003, § 31). Zdůraznil rovněž, že adresáty se rozumějí ti, jimž je akt určen (a jimž z něj vznikají práva a povinnosti) a nikoli ti, jichž se akt určitým způsobem, např. zařazením jejich jmen na seznam, týká: ti jsou předmětem, který nemá na klasifikaci aktu žádný vliv (*Yusuf*, T-306/01, 2005, § 187).

29. Akty navazující na nařízení 2580/2001 mají sice konkrétní objekt, okruh jejich adresátů je ale obecný, neboť zahrnuje všechny členské státy i předem neurčený počet soukromých subjektů. Tyto akty vlastně pouze provádějí výchozí nařízení tím, že specifikují, vůči jakým osobám, skupinám a organizacím jsou státy a jiné subjekty povinny přijmout určitá předem stanovená opatření. Vzhledem k tomu není důvod, proč by jejich právní povaha měla být odlišná od právní povahy původního aktu. Ostatně v rámci sankčního systému založeného na rezoluci RB 1267 postupovala Rada právě takovým způsobem, tj. jak původní, tak všechny na něj navazující akty měly povahu nařízení.

30. Reklasifikace aktu vyvolává dvě otázky. První se týká možnosti soukromých subjektů podat žalobu, která se na nařízení coby akt obecné normativní povahy v zásadě nevztahuje. Již v případě Yusuf (§ 324) a znovu v prvním rozsudku PMOI (§ 98) ovšem SPS jasně uvedl, že napadený akt „*nemá výlučně legislativní povahu*“ a „*týká se bezprostředně a osobně žalobce*“, a proto zde možnost žaloby ze strany neprivilegovaných subjektů existuje.

31. Druhá otázka souvisí s účinky rozsudků SPS: zrušení nařízení by totiž mělo nabýt právní moci až dnem marného uplynutí odvolací lhůty, resp. dnem zamítnutí odvolání. Tato úprava se nesporně vztahuje na případy, kdy SPS ruší nařízení jako celek. Cílem je zajistit stabilitu evropského práva, předejít jeho příliš častým změnám a současně poskytnout orgánům EU i soukromým subjektům čas se na úpravu legislativy připravit. Akty dotčené v případě PMOI ovšem, jak již bylo uvedeno, nemají výlučně legislativní povahu (*erga omnes*). Vzhledem k tomu, že zavádějí sankce vůči konkrétním subjektům, mohou se tyto coby neprivilegovaní

žalobci domáhat jejich zrušení též pouze ve vztahu k sobě. Je tak otázkou, zda u rozsudků tohoto typu má odkladný účinek své opodstatnění, nebo by pro ně měl platit stejný režim jako pro rozsudky rušící individuální akty, jež nabývají právní moci dnem vyhlášení. Praxe ESD v případě *Kadi* (C-402/05 P) by spíše nasvědčovala první variantě, definitivní závěr však i s ohledem na to, že SPS se k žádosti Rady o výklad v této věci (T-284/08) odmítl vyjádřit, prozatím učinit nelze.

PMOI a tábor Ašraf

32. Kromě boje za vyškrtnutí z teroristických seznamů různých zemí na sebe PMOI poslední dobou upoutala pozornost též v souvislosti s táborem Ašraf. Jedná se o tábor umístěný na iráckém území, který od 80. let sloužil jako hlavní sídlo ozbrojené složky organizace. Během války v Iráku v roce 2003 se tábor dostal do rukou americké armády a jeho více než 3400 obyvatelům byl přiznán status civilních osob dle IV. Ženevské úmluvy z roku 1949. V roce 2008 USA oficiálně předaly kontrolu nad táborem irácké vládě, která na přelomu let 2008 a 2009 oznámila své rozhodnutí tábor v zájmu zlepšení vztahů s Íránem uzavřít a jeho obyvatele přimět buď k návratu do Íránu, nebo k odchodu do třetích zemí.

33. Právní závazky vůči osobám z tábora Ašraf mají v této chvíli výlučně ty státy, jež jejich osudy bezprostředně ovlivňují, tedy Irák, v jehož jurisdikci se nacházejí, a USA, které jsou v táboře stále vojensky přítomny a na základě dohody s Irákem se podílejí na zajištění toho, aby s jeho obyvateli bylo zacházeno lidsky. Závazky z práva lidských práv, uprchlického práva a příp. mezinárodního humanitárního práva těmto státům zakazují nutit osoby z Ašrafu k návratu do Íránu, kde by byly s velkou pravděpodobností vystaveny politické perzekuci (princip non-refoulement). Sjednání dobrovolného odchodu do třetích zemí možné je, musely by jej ale provázet garance lidského zacházení v cílových státech. Tyto státy, mezi nimiž by se mohla ocitnout i ČR, musejí uvážit jak lidskou stránku věci, tak i případná politická a bezpečnostní rizika, jež by z přijetí osob z tábora Ašraf mohla vyplynout (PMOI je stále na teroristickém seznamu několika zemí světa včetně USA, Kanady a Íránu).

Literatura:

Carafella, Nicole: *Mujahideen-e Khalq (MEK) Dossier*. Center for Policing Terrorism, March 2005.

CFI. *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council of the European Union*. Judgment, T-228/02, 12 December 2006.

CFI. *People's Mojahedin Organization of Iran v. Council of the European Union*. Judgment, T-256/07, 23 October 2008.

CFI. *People's Mojahedin Organization of Iran v. Council of the European Union. Judgment*, T-284/08, 4 December 2008.

CFI. *People's Mojahedin Organization of Iran v. Council of the European Union. Order*, T-284/08, 17 December 2008.

Fletcher, Holly: *Mujahadeen-e-Khalq (MEK) (aka People's Mujahedin of Iran or PMOI), Backgrounder*. Council on Foreign Relations, April 2008.

Hayes, Ben: „*Terrorist lists*“ *still above the law*. Statewatch Analysis, August 2007.

Human Rights Watch. *No Exit. Human Rights Abuses Inside the MKO Camps*, 2005.

International Conference of Jurists, *Terrorist Designation with Regard to European and International Law: The Case of the PMOI*. Paris, November 2004.

POAC. *Lord Alton of Liverpool & Others (In the Matter of The People's Mojahadeen Organisation of Iran)*. Appeal No: PC/02/2006, 30 November 2007.

Simon, Denys: *Une nouvelle victoire contentieuse pour l'Organisation des Mojahedines du peuple d'Iran*. Europe – Revue mensuelle lexisnexus jurisclasseur, Décembre 2008, str. 13-14.

Statewatch. *Successful challenge to EU „terrorist“ list by PMOI*. Statewatch News Online, January 2007.

Šlosarčík, Ivo: *Postavení neprivilegovaných subjektů v žalobě na neplatnost před soudy Evropské unie – současný stav, trendy a implikace pro Českou republiku*. EMP 2/2004.

Tichý Luboš, Arnold, Rainer a kol.: *Evropské právo*. C. H. Beck, Praha, 1999.

UK Court of Appeal. *The Secretary of State for the Home Department v. Lord Alton of Liverpool and Others*. Case No. 2007/9516, 7 May 2008.

Poznámka: Tento policy paper vznikl za podpory grantového projektu GAČR na téma *Ochrana lidských práv v rámci boje proti terorismu* (Projekt GP407/07/P490).