

Al-Dulimi a Montana Management Inc. proti Švýcarsku, rozsudek velkého senátu ze dne 21. 6. 2016 - K řešení konfliktu mezinárodních závazků

Stěžovatel: Al-Dulimi a Montana Management Inc.

Žalovaný stát: Švýcarsko

Číslo stížnosti: 5809/08

Datum: 21.06.2016

Článek Úmluvy: čl. 6 odst. 1

Rozhodovací formace: Velký senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Hesla: Charta OSN, ius cogens, konflikt mezinárodních závazků, OSN, přístup k soudu, rezoluce OSN, spravedlivý proces

Český právní řád: čl. 10a Ústavy

Významnost: 1

K řešení konfliktu mezinárodních závazků

Autorský komentář:

Předkládané rozhodnutí velkého senátu je z kategorie rozhodnutí, která nemusí být veřejností jednoznačně přijímána, což je zřejmé i z připojených stanovisek rozhodujících soudců. Rozhodnutí se pokouší vybalancovat dopady rezoluce OSN požadující „bezodkladné zmrazení“ finanční aktiv s právem na spravedlivý proces zaručený Úmluvou. Výsledek může působit určité rozpaky, neboť i když samotná rezoluce OSN pro svou detailní a přesnou definici nevytváří prostor pro dostatečnou míru uvážení, vyžaduje Soud, aby se soudy dotčených států alespoň pokusily odstranit případnou libovůli při zanesení jednotlivých osob do sankčních seznamů. Jak se tak má dít, jaké postupy se mají zvolit - na tyto otázky se odpovědi nedostává. Jisté je, že výsledkem snahy po odstranění libovůle nemůže být pouhé konstatování závazné povahy rezolucí Rady bezpečnosti národním soudem, ale je na místě, aby přesvědčil Soud, že přijal - nebo se alespoň pokusil přijmout - všechna myslitelná opatření, aby přizpůsobil sankční režim konkrétní situaci stěžovatelů, tak aby jim zaručil alespoň ochranu proti libovůli; stěžovatelé by měli mít alespoň opravdovou možnost předložit soudu důkazy pro účely meritorního přezkumu a prokázat, že jejich zařazení na napadený seznam bylo svévolné.

Soud však napětí mezi rezolucí a Úmluvou mírní pomocí multicentrického a kosmopolitního pohledu na mezinárodní právo, kdy Úmluva představuje jak právo mezinárodní, tak právo ústavní, a konflikt mezi závazky plynoucími z Úmluvy a těmi plynoucími z Charty OSN je tak konfliktem vnitrosystémovým. Proto objevuje-li se určitá dvojznačnost pojmů použitých v rezolucích Rady

bezpečnosti OSN, Soud musí upřednostnit takový výklad, který je v největším souladu s požadavky plynoucími z Úmluvy a který umožňuje vyhnout se konfliktu závazků. Jako podnět nejen pro další diskusi vystupuje ze souhlasných prohlášení požadavek na vytvoření Světového lidskoprávního soudu, který by uvedené napětí s konečnou platností odstranil.

Stěžovatelé se však na první pohled dostávají do paradoxní situace, kdy Soud dospívá k závěru o porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, odmítá však úspěšným stěžovatelům přiznat spravedlivé zadostiučinění, neboť žádali pouze o náhradu škody, která jim však dle Soudu nevznikla, neboť aktiva nikdy nebyla zabavena, pouze byl zahájen proces zabavování, přičemž o nemajetkovou újmu ani náklady řízení nežádali. Obnovené řízení ve Švýcarsku tedy ukáže, jak se závěry prezentované v předkládaném rozhodnutí podařilo uvést do života.

SKUTKOVÝ STAV

Stěžovateli jsou pan Khalaf M. Al-Dulimi, který žije v Jordánsku, a společnost Montana Management Inc. založená podle panamského práva, jejímž výkonným ředitelem je první stěžovatel.

Rezolucí 661 (1990) a rezolucí 670 (1990) Rady bezpečnosti OSN ze dne 25. 9. 1990 byly členské státy vyzvány k uvalení embarga proti Iráku obecně a na jakékoliv kuvajtské zdroje. Stěžovatelé tvrdí, že od přijetí těchto rezolucí byla jejich aktiva zmrazena. Rezolucí 1483 (2003), Rady bezpečnosti OSN ze dne 23. 5. 2003, která nahradila rezoluci 661 (1990) bylo státům mimo jiné uloženo, aby zmrazily aktiva členů vlády Saddama Husseina, členů jeho rodiny a dalších osob spojených s bývalým iráckým režimem. Za účelem sestavení seznamu těchto osob a vynucování předmětného opatření byl ustanoven Sankční výbor. Ten zařadil na seznam mimo jiné také oba stěžovatele - společnost Montana Management Inc. a jejího ředitele pana Al-Dulimi. V roce 2004 zahájilo Švýcarsko v souladu s předmětnou rezolucí zabavování aktiv obou stěžovatelů, která byla (dle tvrzení stěžovatelů) již od roku 1990 na základě rezoluce 661 (1990) zmrazena. Stěžovatelé se pokoušeli zvrátit zabavení majetku a domáhali se vyškrtnutí ze seznamu, a to nejprve před Sankčním výborem. Jeho žádosti však nebylo vyhověno.

Dne 16. 11. 2006 rozhodlo Federální ministerstvo pro hospodářské záležitosti třemi rozhodnutími o nařízení zabavení aktiv stěžovatelů. Stěžovatelé se proti těmto rozhodnutím odvolali k federálnímu soudu a dožadovali se jejich zrušení. Argumentovali, že došlo k porušení jejich práva vlastnit majetek, které zaručuje švýcarská ústava, a že způsob, jakým byl sestaven seznam osob, jejichž majetek měl být zmrazen na základě rezoluce 1483 (2003), porušuje základní procesní záruky zakotvené v čl. 14 MPOPP a v čl. 6 a 13 Úmluvy. Stěžovatelé žádali, aby federální soud přezkoumal zákonnost přijatých opatření a jejich soulad s MPOPP a Úmluvou.

Federální soud jejich odvolání odmítl v sérii tří rozhodnutí vydaných dne 23. 1. 2008. Federální soud uvedl, že není oprávněn meritorně přezkoumat námitky stěžovatelů, neboť Švýcarsko je při výkonu opatření stanovených rezolucí vázáno touto rezolucí, která má aplikační přednost před dalšími potencionálně rozpornými mezinárodními smlouvami (včetně Úmluvy) s výjimkou případného ius cogens, a to podle čl. 103 Charty OSN. Federální soud uzavřel, že rezoluce 1483 (2003) obsahovala striktní závazek a že právo na přístup k soudu nelze považovat za ius cogens, a odmítl proto přezkoumat správnost procesu či odůvodněnost zařazení stěžovatelů na seznam. Federální soud dospěl k závěru, že za situace, kdy Švýcarsko samo nemohlo dosáhnout odstranění stěžovatelů ze seznamu, nemohlo být nepřezkoumání námitek stěžovatelů porušením švýcarské ústavy ani čl. 6 a 13 Úmluvy.

Rezolucí 1730 (2006) Rady bezpečnosti OSN ze dne 19. 12. 2006 bylo vytvořeno řízení, jehož prostřednictvím měly mít osoby uvedené na seznamu osob, jejichž majetek měl být zmrazen, možnost domoci se odstranění svého jména ze seznamu. Rezoluce byla přijata, aby bylo zajištěno

transparentní řízení o zařazení osob na sankční seznam.

Po vydání nepříznivých rozhodnutí federálního soudu stěžovatelé v souladu s rezolucí 1730 (2006) zažádali o vymazání ze sankčního seznamu. Jejich žádost byla odmítnuta dne 6. 1. 2009.

Dne 6. 3. 2009 švýcarské orgány pozastavily výkon zabavení aktiv, a to do vydání rozsudku Soudu a případně též rozhodnutí federálního soudu o obnově řízení v případě, že by Soud shledal porušení Úmluvy.

Rezolucí 1956 (2010) Rady bezpečnosti OSN ze dne 15. 12. 2010 bylo rozhodnuto o ukončení Fondu rozvoje pro Irák.

Dne 20. 12. 2013 Federální ministerstvo pro hospodářské záležitosti rozhodlo na základě rozhodnutí Federální rady ze dne 6. 3. 2009, že aktiva stěžovatelů zůstanou zmrazena a budou vyplacena jedině, bude-li stížnost stěžovatelů před Soudem odmítnuta nebo bude-li předchozí rozhodnutí o zabavení aktiv potvrzeno v obnoveném řízení před federálním soudem. Proti těmto rozhodnutím bylo podáno odvolání. Řízení o něm bylo pozastaveno do rozhodnutí velkého senátu Soudu.

PŘÁVNÍ POSOUZENÍ

1. Rozsah přezkumu případu velkým senátem
2. Velký senát je ve své přezkumu předloženého případu limitován rozhodnutím Komory o přijatelnosti stížnosti (viz, mimo jiné, Kurić a ostatní proti Slovinsku, č. 26828/06, rozsudek velkého senátu ze dne 26. 6. 2012, § 234-235, 2012; Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku, č. 41615/07, rozsudek velkého senátu ze dne 6. 7. 2010, § 88, 2010; a D. H. a ostatní proti České republice, č. 57325/00, rozsudek velkého senátu ze dne 13. 11. 2007, § 109). To znamená, že velký senát může přezkoumávat pouze případy v takovém rozsahu, v jakém byly shledány přijatelnými; nemůže přezkoumávat ty části stížnosti, které byly shledány nepřijatelnými.
3. Před Komorou stěžovatelé přednesli řadu námitek, které byly shledány nepřijatelnými. Tvrdili, že nebyli informováni o důvodech konfiskace jejich aktiv. Taktéž tvrdili, že byli obětmi porušení čl. 6 § 2 a 3 a čl. 7, 8 a 13 Úmluvy. Všechny tyto námitky byly odmítnuty buďto jako neslučitelné *ratione materiae* s ustanoveními Úmluvy nebo z důvodu nevyčerpání domácích prostředků ochrany nebo jako zjevně neopodstatněné. Především pak Komora shledala, že není aplikovatelná ta část čl. 6, která se týká trestního práva, neboť řízení, jehož se námitky stěžovatelů týkají, nezahrnovali žádné trestněprávní obvinění (viz rozsudek Komory v této věci, § 136-140). Velký senát nemá proto pravomoc přezkoumávat tyto námitky.
4. Velký senát je tedy pouze příslušný k přezkoumání toho, zda byla dodržena práva stěžovatelů garantovaná tou částí čl. 6 § 1, která se aplikuje v civilních věcech, a to v řízení o zabavení aktiv stěžovatelů.
5. K tvrzenému porušení čl. 6 § 1 Úmluvy
6. Stěžovatelé namítají, že k zabavení jejich aktiv nedošlo na základě řízení souladného s čl. 6 § 1 Úmluvy ...
7. Zjištění Komory
8. Ve svém rozsudku ze dne 26. listopadu 2013 Komora nejprve uvedla, že stížnostní námitky stěžovatelů týkající se čl. 6 § 1 jsou slučitelné *ratione personae* a *ratione materiae* s ustanoveními Úmluvy. Zaujala postoj, že Švýcarskem přijatá opatření byla výrazem výkonu jurisdikce státu ve smyslu čl. 1 Úmluvy, a vytýkané jednání i opomenutí byla proto způsobilá založit odpovědnost Švýcarska ve smyslu Úmluvy. Co se týče souladu *ratione materiae* stížnosti Komora uvedla, že ve věci šlo o právo stěžovatelů na vlastnictví, které je právem zaručeným přímo švýcarskou ústavou.
9. Pokud jde o věc samu, Komora přezkoumala věc ve světle kritéria rovné ochrany, tak jak bylo definováno v ustálené judikatuře Soudu (viz především *Bosphorus Hava Yollari Turizm* ve

Ticaret Anonim Şirketi proti Irsku, č. 45036/98, rozsudek velkého senátu ze dne 30. 6. 2005, § 152-157; M. S. S. proti Belgii a Řecku, č. 30696/09, rozsudek velkého senátu ze dne 21. 1. 2011, § 338; a Michaud proti Francii, č. 12323/11, rozsudek velkého senátu ze dne 6. 12. 2012, § 102-104). Přestože toto kritérium bylo definováno v kontextu závazků smluvních států jakožto členů Evropské unie, Komora zaujala názor, že je třeba jej aplikovat v zásadě také na situace týkající se souladu Úmluvy s jinými akty jiných mezinárodních organizací, jako je Organizace spojených národů. A tudíž shledala, že relevantní rezoluce Bezpečnostní rady neumožňovaly státům žádnou diskreci v implementaci závazků z nich vyplývajících.

10. Předběžné námitky vznesené vládou

...

3. Posouzení Soudem

4. Na úvod Soud připomíná, že podle čl. 35 § 4 Úmluvy může velký senát odmítnout jakoukoliv stížnost, kterou shledá nepřijatelnou, a to v jakémkoliv stádiu řízení. Tedy i v průběhu meritorního projednání věci může Soud přehodnotit své rozhodnutí a prohlásit stížnost za nepřijatelnou, dospěje-li k závěru, že měla být prohlášena za nepřijatelnou z některého z důvodů, které stanoví první tři odstavce čl. 35 Úmluvy (viz např. Gross proti Švýcarsku, č. 67810/10, rozsudek velkého senátu ze dne 30. 8. 2014, § 37; Gillberg proti Švédsku, č. 41723/06, rozsudek velkého senátu ze dne 3. 4. 2012, § 54; a Azinas proti Kypru, č. 56679/00, rozsudek velkého senátu ze dne 28. 4. 2004, § 32).

5. a) Slučitelnost *ratione personae*

6. Pokud jde o slučitelnost *ratione personae*, Soud musí posoudit, zda stěžovatelé podléhají jurisdikci Švýcarska ve smyslu čl. 1 Úmluvy a zda tvrzená porušení zakládají odpovědnost státu. Článek 1 stanoví:

„Vysoké smluvní strany přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I této Úmluvy.“

94. Ve svém rozsudku ze dne 26. 11. 2013 se Komora s těmito námitkami vypořádala následovně:

„91. V tomto případě opatření stanovená rezolucemi Rady bezpečnosti byla implementována na národní úrovni prostřednictvím Nařízení Spolkové rady. Aktiva stěžovatelů byla zmrazena a Federálním ministerstvem pro hospodářské záležitosti vydalo dne 16. 11. 2006 rozhodnutí, jímž byla aktiva zabavena. Toto jednání koresponduje jednoznačně s národní implementací směrnice Rady bezpečnosti OSN (viz, mimo jiné, *Bosphors Hava Yollari Turzim ve Ticaret Anonim Şirketi proti Irsku*, citováno výše, § 137; a opačně *Behrami a Behrami*, rozhodnutí citováno výše, § 151). Tvrzená porušení Úmluvy jsou proto přičitatelná Švýcarsku (viz shodně *Nada*, citováno výše, § 121).

92. Opatření byla tedy přijata v rámci výkonu švýcarské jurisdikce ve smyslu ustanovení čl. 1 Úmluvy. Vytýkaná jednání i opomenutí jsou proto způsobilá založit odpovědnost státu podle Úmluvy. Z toho vyplývá, že Soud má pravomoc *ratione personae* posoudit projednávanou stížnost (viz shodně, *ibid*, § 122).“

93. Ve světle předloženého spisu jako celku a připomínek třetích stran Soud nevidí důvod, aby přijal odlišné stanovisko. Z toho vyplývá, že v tomto směru se plně ztotožňuje s odůvodněním a zjištěními obsaženými v rozsudku Komory. Dodává nadto, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudu, smluvní strana je podle čl. 1 Úmluvy odpovědná za veškeré jednání a opomenutí svých orgánů bez ohledu na to, zda k němu došlo následkem domácího právního předpisu nebo mezinárodního závazku. Článek 1 nerozlišuje na základě toho, o jaké opatření jde, a žádnou část jurisdikce smluvních států nevyklučuje z přezkumu podle Úmluvy (viz *Bosphorus*, citováno výše, § 153; a *Spojená komunistická strana Turecka a další proti Turecku*, rozsudek ze dne 30. 1. 1998, § 29). Stát je tedy odpovědný za respektování všech závazků plynoucích z Úmluvy od

jejího vstoupení v platnost (viz Al-Saadon a Mufdhi proti Spojenému království, č. 61498/08, ze dne 2. 3. 2010, § 128; a Bosphorus, citováno výše, § 154 a zde citovaná rozhodnutí).

94. Z toho vyplývá, že Soud odmítá námitky týkající se přijatelnosti založené na neslučitelnosti stížnosti s Úmluvou *ratione personae*. Nicméně vezme v úvahu v rámci meritorního přezkumu stížnosti argumenty stran a třetích stran ohledně nadřazenosti závazků plynoucích z rozhodnutí Rady bezpečnosti přijatých podle Hlavy VII Charty OSN.
95. b) Slučitelnost *ratione materiae*
96. Soud připomíná, že aby byl čl. 6 § 1 aplikovatelný v civilní věci, musí existovat spor o právo, které je uznáváno (nebo je alespoň diskutabilní, zda je uznáváno) domácím právním řádem, nehledě na to, zda je chráněno Úmluvou. Nicméně čl. 6 § 1 nezaručuje žádný konkrétní obsah (občanských) práv a závazků obsažených v hmotném právu smluvní strany. Jinými slovy, Soud nemůže prostřednictvím výkladu čl. 6 § 1 vytvářet substantivní práva, která nemají právní základ v dotčeném státě (viz např. Fayed proti Spojenému království, rozsudek ze dne 21. 9. 1994, § 65; a Roche proti Spojenému království, č. 32555/96, rozsudek velkého senátu ze dne 19. 10. 2015, § 119). Aby bylo možné rozhodnout, zda právo, o které se jedná, má základ v národním právním řádu, je nutné zkoumat relevantní ustanovení národního právního řádu a jejich výklad národními soudy (viz Masson a Van Zon proti Nizozemí, rozsudek ze dne 28. 9. 1995, § 49; a Roche, citováno výše, § 120).
97. Nadto, aby se aplikoval čl. 6 § 1, musí jít o skutečný a vážný spor; nemůže se tedy týkat pouze otázky samotné existence konkrétního práva, ale také jeho rozsahu a způsobu jeho výkonu. V neposlední řadě musí být výsledek řízení přímo závislý na předmětném právu, pouhá souvislost nebo vzdálené důsledky nejsou postačujícím základem pro aplikování čl. 6 § 1 (viz, mimo jiné, Micallef proti Maltě, č. 17056/06, rozsudek velkého senátu ze dne 15. 10. 2009, § 74; a Boulois proti Lucembursku, č. 37575/04, rozsudek velkého senátu ze dne 3. 4. 2012, § 90).
98. V projednávaném případě Soud poznamenává, že stěžovatelé namítali, že neměli přístup k řízení souladnému s čl. 6 § 1 Úmluvy, v němž by mohli napadnout zabavení jejich aktiv. Protože však toto opatření přímo zasáhlo do jejich pokojného užívání vlastnictví, které je zaručeno čl. 26 švýcarské ústavy, mohou stěžovatelé založit svou stížnost na ustanoveních občanského práva.
99. Soud uzavřel, že v projednávané věci jde o spor o právo stěžovatelů užívat jejich majetek. Zaujal názor, že v rozsahu, v jakém rozhodnutí Federálního ministerstva pro hospodářské záležitosti ze dne 16. 11. 2006 sledovalo implementaci sankcí stanovených na politické úrovni Radou bezpečnosti OSN, šlo jednoznačně o individuální opatření zasahující do výkonu a samotného základu předmětného práva. Konečně podle názoru Soudu není pochyb o tom, že spor před federálním soudem byl skutečný a vážný (viz shodně Balmer-Schafroth a ostatní proti Švýcarsku č. 22110/93, rozsudek ze dne 26. 8. 1997, § 37-38; a opačně Liepajnieks proti Lotyšsku, č. 37586/06, rozhodnutí ze dne 2. 11. 2010, § 95).
100. S přihlédnutím k výše uvedenému soud shledal, že je dána pravomoc *ratione materiae* k projednání předložené věci. Odmítl proto námitky vlády.
101. O věci samé

...

3. Posouzení Soudem

4. a) K otázce omezení práva na přístup k soudu a existence legitimního cíle

5. i) K otázce omezení práva

6. Soud připomíná, že právo na spravedlivý proces, tak jak je zaručeno čl. 6 § 1 Úmluvy, musí být vykládáno ve světle konceptu právního státu, který vyžaduje, aby všechny strany sporu měly možnost soudního přezkumu umožňujícího domoci se svých práv (viz Běleš a ostatní proti České republice, č. 47273/99, rozsudek ze dne 12. 11. 2002, § 49). Každý má právo, aby jeho námitky týkající se jeho občanských práv a závazků byly projednány soudem. V tomto směru čl.

6 § 1 zahrnuje právo na soud a na přístup k němu, tedy právo zahájit řízení v soukromoprávních věcech před soudem je pouze jedním aspektem tohoto práva (viz Cudak proti Litvě, č. 15869/02, rozsudek velkého senátu ze dne 23. 3. 2010, § 54; Golder proti Spojenému království, rozsudek ze dne 21. 2. 1975, § 36; a Prince Hans-Adam II z Lichtenštejnska proti Německu, č. 42527/98, rozsudek velkého senátu ze dne 12. 7. 2001, § 43).

7. Soud dále připomíná, že Úmluva má za cíl zaručit nikoliv iluzorní či teoretická práva, ale praktická a efektivní práva (viz Artico proti Itálii, rozsudek ze dne 13. 5. 1980, § 33). To platí zejména pro právo na přístup k soudu s ohledem na prominentní místo, které v demokratické společnosti zaujímá právo na spravedlivý proces (viz Ait-Mouhoub proti Francii, rozsudek ze dne 28. 10. 1998, § 52). Nebylo by souladné s principem právního státu v demokratické společnosti ani se samotným základem čl. 6 § 1, konkrétně že musí existovat možnost přednést soukromoprávní nároky před soudem – mohli by stát bez omezení či kontroly ze strany orgánů určených k vymáhání Úmluvy odstranit z pravomoci soudů celou škálu soukromoprávních nároků nebo přiznat imunitu před odpovědností určité skupině osob (viz Fayed proti Spojenému království, rozsudek ze dne 21. 9. 1994, § 65).
8. Článek 6 § 1 Úmluvy v podstatě vyžaduje, aby měl soud plnou pravomoc projednat námitky, tedy plnou pravomoc přezkoumat veškeré skutkové a právní otázky, které jsou pro konkrétní spor relevantní (viz např. Sigma Radio Television Ltd. proti Kypru, č. 32181/04 a 35122/05, rozsudek ze dne 21. 7. 2011, § 151-157). To znamená především, že soud musí mít právo přezkoumat každý argument předestřený spornou stranou týkající se věci samé, aniž by odmítl přezkoumat jakýkoliv z nich a jasně odůvodnil jejich odmítnutí. Pokud jde o otázky skutkové, soud musí mít možnost přezkoumávat ty, které jsou zásadní pro sporný případ (viz Bryan proti Spojenému království, rozsudek ze dne 22. 11. 1995, § 45).
9. Nicméně Soud opakovaně shledal, že právo na přístup k soudu zaručené čl. 6 § 1 Úmluvy není absolutní, ale může být podrobena omezení; a to proto, že právo na přístup k soudu svou povahou nezbytně vyžaduje regulaci státem. V tomto směru stát požívá jistého prostoru pro uvážení, nicméně konečné posouzení, zda byly naplněny požadavky stanovené Úmluvou, náleží Soudu. Ten musí zhodnotit, zda omezení neredukují přístup k soudu ponechaný jednotlivci takovým způsobem nebo do takové míry, že zasahují do samotné podstaty tohoto práva. Nadto omezení práva na přístup k soudu, včetně imunity podle mezinárodního práva, nebude v souladu s čl. 6 § 1 tehdy, nesleduje-li legitimní cíl a chybí-li rozumný vztah proporcionality mezi zvolenými prostředky a zamýšleným cílem (viz Cudak, citováno výše, § 55; Waite a Kennedy proti Německu, č. 26083/94, rozsudek velkého senátu ze dne 18. 12. 1999, § 59; a Sticking Mothers of Srebrenica a ostatní, citováno výše, § 139).
10. Nadto princip „plné pravomoci“ byl interpretován v množství případů v judikatuře Soudu a byl často vykládán flexibilním způsobem, zejména pak ve správních věcech, byla-li pravomoc odvolacího soudu omezena z důvodu technické povahy sporu (viz např. Chaudet proti Francii, č. 49037/06, rozsudek ze dne 29. 10. 2009, § 37).
11. V intencích projednávaného případu pak Soud shledává, že ve svém rozsudku ze dne 23. 1. 2008 švýcarský federální soud podrobně vysvětlil, proč je pouze oprávněn přezkoumávat, zda jména stěžovatelů figurovala na seznamu sestaveném Sankčním výborem, a že dotčená aktiva patřila stěžovatelům. Na druhé straně odmítl přezkoumat tvrzení stěžovatelů týkající se slučitelnosti řízení vedoucího k zabavení aktiv se základními zárukami zakotvenými mimo jiné v čl. 6 § 1 Úmluvy. Za účelem ospravedlnění takového odmítnutí se federální soud odvolal na absolutní přednost závazků plynoucích z Charty OSN a rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN přijatými v souladu s ní před jakýmkoliv normami mezinárodního práva s výjimkou těch, které mají povahu *ius cogens*. Dále též uvedl, že velmi přesná a detailní povaha závazků stanovených rezolucí 1483 (2003) neponechávala žádný prostor pro uvážení. Za těchto okolností je Soud toho názoru, že právo na přístup k soudu zaručené čl. 6 § 1 Úmluvy bylo jednoznačně omezeno. Zbývá tedy přezkoumat, zda takové omezení bylo ospravedlnitelné, zda sledovalo legitimní cíl a

bylo přiměřené tomuto cíli.

12. ii) Legitimní cíl
13. Soud shledává, že vytýkaná opatření, konkrétně zabavení aktiv stěžovatelů, byla nařízena na základě rezoluce 1483 (2003) přijaté Radou bezpečnosti OSN podle hlavy VII Charty OSN s cílem stanovit členským státům sérii opatření určených ke stabilizaci a vývoji Iráku. Jedním z těchto opatření, stanoveným v odstavci 23 rezoluce, byla také povinnost zajistit, že aktiva a majetek vysokých činitelů dřívějšího iráckého režimu, včetně prvního stěžovatele, který byl označen Sankčním výborem za dřívějšího vedoucího financí iráckých tajných služeb, budou převedeny do Fondu rozvoje pro Irák, a tedy navráceny iráckému lidu, kterému tak bude umožněno profitovat z těchto aktiv. Soud uznává, že vytýkané rozhodnutí bylo přijato za účelem, který je v souladu s Úmluvou.
14. Soud proto akceptoval argument vlády, že odepření národních soudů přezkoumat meritorně námitky stěžovatelů týkající se zabavení jejich aktiv může být vysvětleno jejich obavami o efektivní implementaci závazků plynoucích z rezoluce na národní úrovni. Odepření přezkumu tedy sledovalo legitimní cíl, konkrétně zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti. Musí tedy dále být postaveno na jisto, zda ve světle konkrétních okolností projednávaného případu existuje rozumný vztah proporcionality mezi tímto cílem a opatřeními přijatými k jeho dosažení.
15. b) Přiměřenost předmětných omezení
16. i) Mezinárodní normativní kontext
17. Soud připomíná, že ustanovení Úmluvy nemohou být vykládána a aplikována ve vakuu. Navzdory své specifické povaze jakožto lidskoprávního nástroje je Úmluva mezinárodní smlouvou, která musí být interpretována v souladu s relevantními normami a principy mezinárodního práva veřejného a především ve světle Vídeňské úmluvy o smluvním právu ze dne 23. 5. 1969. Soud tedy nikdy nepovažoval ustanovení Úmluvy za jediný referenční rámec pro výklad práv a svobod v ní zakotvených. Naopak je třeba brát v úvahu veškerá relevantní pravidla a principy mezinárodního práva, jež se aplikují na vztahy mezi smluvními stranami [viz, mimo jiné, Lozidou proti Turecku (ve věci samé), rozsudek ze dne 18. 12. 1996, § 43; Al-Adsani, citováno výše, § 55; Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi, citováno výše, § 150; Demir a Baykara proti Turecku, č. 34503/97, rozsudek velkého senátu ze dne 12. 11. 2008, § 67; Kypr proti Turecku (spravedlivé zadostiučinění), č. 25781/94, rozsudek velkého senátu ze dne 12. 5. 2014, § 23; a čl. 31 § 3 c) citované Vídeňské úmluvy, který stanoví, že výklad smluv musí brát v úvahu veškerá relevantní pravidla mezinárodního práva, která se aplikují na vztahy mezi stranami].
18. Soud zdůrazňuje, že základní prvek současného systému mezinárodního práva představuje čl. 103 Charty OSN, který zajišťuje primát, pro případ konfliktu, závazků vyplývajících z Charty před všemi ostatními závazky vyplývajících z jiných mezinárodních ujednání, a to bez ohledu, zda byla sjednána před nebo po nabytí účinnosti Charty OSN nebo zda jde o čistě regionální ujednání. Jeden ze závazků plynoucích z tohoto dokumentu je stanoven v čl. 25 Charty a je jím závazek akceptovat a vykonat rozhodnutí Rady bezpečnosti přijatá v souladu s ... Úmluvou (viz rozsudek Mezinárodního soudního tribunálu Nicaragua proti Spojeným státům americkým a nařízení ve věci Lockerbie).
19. Stěžovatelé před federálním soudem tvrdili, že procesní záruky zakotvené v čl. 14 MPOPP a v čl. 6 Úmluvy představují *ius cogens*, v důsledku čehož rezoluce 1483 (2003) ztrácí svou závaznost. Soud se odvolává na čl. 53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, která definuje *ius cogens* jako imperativní pravidlo obecného mezinárodního práva ... akceptované a uznávané mezinárodní komunitou jako celkem jako pravidlo, ze kterého nelze povolit výjimku a které může být upraveno pouze pozdějším pravidlem obecného mezinárodního práva majícím stejný charakter. Soud uvádí, že záruka spravedlivého procesu a především práva na přístup k soudu podle čl. 6 § 1 je samým jádrem Úmluvy. Jak Soud vyslovil v případě Golder, „pravidlo, že musí existovat možnost soukromoprávní nárok podrobit soudnímu přezkumu, patří mezi obecně

uznávané základní principy práva“ (viz Golder, citováno výše, § 35). Nicméně i přes jejich význam Soud neshledává, že by tyto záruky představovaly *ius cogens* za současného stavu mezinárodního práva (viz odstavec 57). Z toho plyne, že se soud ztotožňuje s argumenty v tomto směru vyslovenými v rozsudcích švýcarského federálního soudu a v podání vlády a třetích stran.

20. ii) Tvrzený konflikt závazků
21. V souzené věci se strany rozcházejí v názoru na to, zda Švýcarsko stálo před konfliktem závazků plynoucích z rezoluce 1483 (2003) - a tedy i Charty OSN - a těch vyplývajících z Úmluvy samé. Vláda, kterou podpořily také třetí strany, tvrdila, že takový konflikt existoval a nadto, že nemohl být vyřešen, neboť Švýcarsko nemělo žádný prostor pro uvážení při implementaci rezoluce. Stěžovatelé nicméně uváděli, že žádný opravdový konflikt závazků neexistoval.
22. Soud nejprve poukázal na skutečnost, že sjednávají-li státy nové mezinárodní závazky, očekává se, že se přitom neodchýlí od svých dřívějších závazků. Pokud je na tutéž věc zároveň aplikovatelných několik dokumentů, mezinárodní judikatura a akademická pozice prosazují, aby byly vykládány takovým způsobem, aby se sladilo jejich působení a zamezilo se konfliktům mezi nimi. Dva odporující si závazky musí proto být v největší možné míře harmonizovány, tak aby jejich důsledky byly plně v souladu s již existujícím právem (viz Nada, citováno výše, § 170, a judikatura zde citovaná a dále též odkazy ve zprávě pracovní skupiny Komise pro mezinárodní právo nazvané *Fragmentace mezinárodního práva: obtíže plynoucí z diverzifikace a expanze mezinárodního práva*).
23. Soud zdůrazňuje, že není jeho úlohou rozhodovat o zákonnosti aktů Rady bezpečnosti OSN. Nicméně odůvodňuje-li stát nutností aplikovat rezoluci Rady bezpečnosti omezení práv garantovaných Úmluvou, je nezbytné, aby Soud přezkoumal znění a rozsah rezoluce, aby se ujistil, zda je souladná s Úmluvou (viz shodně Al-Jedda, citováno výše, § 76). V této souvislosti musí Soud také vzít úvahu důvody, pro které bylo OSN vytvořeno. Kromě udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, jak je uvedeno v prvním odstavci, čl. 1 Charty ve svém třetím odstavci stanoví, že Spojené národy byly vytvořeny „za účelem mezinárodní spolupráce ... při prosazování a podporování respektu k lidským právům a základním svobodám ...“ Článek 24 § 2 Charty vyžaduje, aby Rada bezpečnosti při výkonu svých funkcí dbala své primární odpovědnosti, jíž je udržování mezinárodního míru a bezpečnosti a aby jednala v souladu s cíli a principy Spojených národů (ibid, § 102).
24. Z toho tedy plyne, že je třeba vycházet z domněnky, že Rada bezpečnosti nemá za cíl ukládat svým členským státům žádné povinnosti, které by vedly k porušování základních principů lidských práv (ibid). Objevuje-li se tedy určitá dvojnáčnost pojmů použitých v rezolucích Rady bezpečnosti OSN, Soud musí upřednostnit takový výklad, který je v největším souladu s požadavky plynoucími z Úmluvy a který umožňuje vyhnout se závazkům. Ve světle významné role, kterou OSN hraje v prosazování a podpoře respektu k lidským právům, očekává se, že budou použity jasné a jednoznačné pojmy, zamýšlí-li Rada bezpečnosti ukládat státům určitá opatření, která by odporovala jejich závazkům plynoucím z mezinárodních lidskoprávních smluv (ibid). Z toho tedy plyne, že neobsahuje-li rezoluce Rady bezpečnosti žádné jasné a jednoznačné vyjádření, z něž by plynulo omezení nebo vyloučení respektování lidských práv při implementaci sankcí vůči jednotlivcům nebo jiným subjektům na národní úrovni, Soud musí vždy presumovat, že tato opatření jsou v souladu s Úmluvou. Jinými slovy řečeno, v těchto případech, v duchu systematické harmonizace, bude obvykle uzavřeno, že zde nebyl žádný konflikt závazků, který by vyžadoval aplikaci pravidla prvenství obsaženého v čl. 103 Charty OSN.
25. Vláda společně s vedlejšími účastníky, francouzskou vládou a vládou Spojeného království, tvrdili, že švýcarské orgány neměly žádnou volnost při implementaci rezoluce Rady bezpečnosti, která je relevantní v souzené věci. Soud poukazuje na skutečnost, že v případě Al-Jedda (citováno výše) shledal, že rezoluce, o kterou se jednalo, konkrétně rezoluce 1546

(2004), umožňovala Spojenému království přijmout opatření, která přispějí k udržení míru a bezpečnosti v Iráku, ale rezoluce 1546 ani žádná následující rezoluce Rady bezpečnosti OSN explicitně ani implicitně nevyžadovala, aby Spojené království uvalilo vazbu na dobu neurčitou bez vyslovení obvinění na osobu, která podle jejich orgánů představovala bezpečnostní riziko pro Irák (ibid, § 109). Krátce nato v případě Nada (citováno výše, § 172) Soud shledal, že naopak rezoluce 1390 (2002) výslovně vyžadovala, aby státy zamezily vstupu na své území nebo průjezdu přes své území osobám, které byly zařazeny na seznam OSN. Soud je proto toho názoru, že domněnka, že „Rada bezpečnosti nemá v úmyslu ukládat členským státům žádné povinnosti, které by vedly k porušení základních principů lidských práv“ (viz Al-Jedda, citováno výše, § 102), byla tedy překonána v případě Nada, a to s přihlédnutím k jasnému a výslovnému znění použitým v předmětné rezoluci, která přímo ukládala povinnost přijmout opatření, která mohla vést k porušení lidských práv. Nicméně Soud taktéž shledal, že „Švýcarsko požívalo určité míry volnosti ve způsobu implementace předmětné závazné rezoluce Rady bezpečnosti OSN, která byla sice nesporně limitovaná, nicméně existovala“ (viz Nada, citováno výše, § 180). Na základě těchto zjištění Soud dospěl k závěru, že stát nemohl své jednání zdůvodnit závaznou povahou rezoluce Rady bezpečnosti přijaté v podle Hlavy VII Charty OSN, ale měl přesvědčit Soud, že přijal veškerá možná opatření - nebo se o to alespoň pokusil - aby uzpůsobil režim sankcí konkrétní situaci stěžovatele. Soud shledal, že tato zjištění činí nadbytečným zjišťování hierarchie jednotlivých závazků smluvních států vyplývajících z Úmluvy a z Charty OSN (ibid, § 196-197).

26. V souzené věci Soud uvádí, že odstavec 23 rezoluce 143 (2003) stanoví státům povinnost zmrazit bezodkladně finanční aktiva nebo hospodářské zdroje bývalé irácké vlády nebo určitých jednotlivců a jiných subjektů, u nichž panuje domněnka, že jsou s ní spojeni - ledaže tato aktiva a zdroje byly již dříve podrobeny soudnímu, správnímu či rozhodčímu zástavnímu právu či rozsudku - a zajistit jejich neprodlený převod na Fond rozvoje pro Irák. Pokud jde o samotné jednotlivce a další subjekty, na něž tato opatření cílí, pak kromě Saddama Husseina není žádná další osoba přímo jmenována v citovaném odstavci 23; nicméně rezoluce 1518 (2003) svěřuje speciálně vytvořenému Sankčnímu výboru úkol tyto osoby identifikovat a přidat jejich jména na příslušný seznam.
27. Soud nicméně zdůrazňuje, že projednávaná věc se výrazně liší od výše citovaných případů Al-Jedda a Nada (společně s případy Al-Skeini a ostatní proti Spojenému království, č. 55721/07, rozsudek velkého senátu, ESLP 2011), neboť se netýká ani podstaty hmotného práva zasaženého vytykaným opatřením, ani slučitelností takového opatření s požadavky Úmluvy. Kompetence Soudu je omezena na přezkoumání, zda stěžovatelé požívali, nebo nikoliv záruk čl. 6 § 1 v části, která se aplikuje v civilních věcech, tedy jinak řečeno, zda měli přístup k přiměřenému soudnímu dohledu (viz odstavec 99 výše; viz shodně Sticing Mothers of Srebrenica a ostatní, citováno výše, § 137). Odstavec 23 ani žádné další ustanovení rezoluce 1483 (2003) nebo rezoluce 1518 (2003) - vezmeme-li v úvahu obvyklý smysl užitého jazyka - neobsahovalo nic, co by švýcarským soudům přímo znemožňovalo přezkum, v intencích ochrany lidských práv, přijatých opatření na národní úrovni na základě těchto rezolucí (viz shodně Nada, citováno výše, § 212). Nadto Soud neshledal ani žádné jiné právní faktory, které by ospravedlnily tak restriktivní interpretaci a poukazyvaly na existenci takové překážky.
28. V případě Nada Soud přiznal váhu především skutečnosti, že odstavec 2 (b) rezoluce 1390 (2002) týkající se Usámy bin Ládina, Al-Káidy či Talibánu vyžadoval, aby státy zamezily jednotlivcům ve vstupu na jejich území, ale tento zákaz se neaplikoval tehdy, pokud byl vstup či průjezd nezbytný pro umožnění soudního řízení. Taktéž uvedl, že odstavec 8 této rezoluce nabádal státy, ale přijaly neprodleně kroky k vynucení a posílení opatření uložených na základě národních předpisů proti vlastním občanům a ostatním jednotlivcům nebo subjektům operujícím na jejich území prostřednictvím zákonného zakotvení nebo správních opatření, je-li to důvodné. Pojmy „nezbytné“ a „je-li to důvodné“ umožňovaly jistou flexibilitu ve způsobu implementace rezoluce (ibid, § 177-178).

29. Soud nadto uvádí, že zařazení osob a dalších subjektů na seznam osob, které budou podrobeny sankcím Bezpečnostní rady, s sebou nese zásahy do práv těchto osob zakotvených v Úmluvě, které mohou být velmi závažné. Jakkoliv jsou tyto seznamy sestavovány orgány, jejichž role je limitována pouze na výkon konkrétního politického rozhodnutí Rady bezpečnosti, odráží rozhodnutí, jejichž důsledky mohou být pro dotčené osoby natolik závažné, že nemohou být implementovány, aniž by existovalo právo na odpovídající přezkum, který je o to nezbytnější, že tyto seznamy jsou obvykle sestavovány v době mezinárodní krize a jsou založeny na informačních zdrojích, které obvykle nezaručují ochranná opatření vyžadovaná pro taková opatření. V této souvislosti Soud zdůrazňuje, že cíle a smysl Úmluvy, lidskoprávní smlouvy chránící jednotlivce na objektivním základě (viz Neulinger a Shuruk, citováno výše, § 145), vyžadují, aby její ustanovení byla vykládána a aplikována způsobem, aby požadavky v ní obsažené byly prakticky dosažitelné a efektivní (viz Artico, citováno výše, § 33). Soud dále uvádí, že Úmluva jakožto ústavní nástroj evropského veřejného pořádku [viz Loizidou proti Turecku (předběžné otázky), rozsudek ze dne 23. 3. 1995, § 75, Série A č. 310; a Al-Skeini a ostatní, citováno výše, § 141] vyžaduje, aby smluvní státy zajistily určitou úroveň kontroly souladu s Úmluvou tak, aby byl přinejmenším zachován základ veřejného pořádku. Jedním ze základních prvků evropského veřejného pořádku je princip právního státu a libovůle představuje popření tohoto principu. Dokonce i v kontextu výkladu a aplikace národního práva, kde Soud ponechává státům velmi širokou diskreci, činí tak vždy, výslovně či implicitně, s výhradou zákazu libovůle (viz García Ruiz proti Španělsku, č. 30544/00, rozsudek velkého senátu, § 98, ESLP 2005-V).
30. Toto jistě platí také při implementaci rezoluce Rady bezpečnosti, pokud jde o seznam osob, na které dopadají napadená opatření, a to jak na úrovni OSN, tak na národní úrovni. Z toho plyne, že s ohledem na závažnost dopadů na práva těchto osob zaručená Úmluvou, pokud rezoluce, tak jako ta, o níž se v této věci jedná, tedy rezoluce 1483, neobsahuje žádné jasné nebo explicitní vyloučení možnosti soudního dohledu opatření přijatých v rámci její implementace, musí být vždy vykládána tak, že soudům států umožňuje vykonávat dostatečnou kontrolu, aby byla vyloučena libovůle. Omezením kontroly na vyloučení libovůle Soud zohledňuje povahu a smysl opatření upravených předmětnou rezolucí, aby byla zajištěna spravedlivá rovnováha mezi nezbytností zajistit respektování lidských práv a imperativem ochrany mezinárodního míru a bezpečnosti.
31. V takových případech, jde-li o spor o rozhodnutí o přidání osoby na seznam nebo o odmítnutí jejího vymazání z takového seznamu, musí být národní soudy schopny dosáhnout - je-li to nezbytné prostřednictvím řízení zajišťujících odpovídající úroveň důvěrnosti s ohledem na okolnosti případu - na dostatečně přesné informace, aby byly schopny vykonávat potřebnou kontrolu na základě jakéhokoliv opodstatněného a obhajitelného tvrzení osobou, jež figuruje na takovém seznamu, že její zařazení na seznam nese prvky libovůle. Jakákoliv nemožnost získat takové informace zakládá silnou pochybnost, že takové opatření je skutečně svévolné, zejména je-li nemožnost přístupu k takové informaci trvající, a tedy znemožňující jakoukoliv soudní kontrolu. Z toho plyne, že smluvní stát, jehož orgány přiznají právní účinky zařazení osoby - ať už jde o člověka, či právnickou osobu - na sankční seznam, aniž by se předem přesvědčil, nebo byl schopen se přesvědčit, že její zařazení na seznam není projevem libovůle, zakládá odpovědnost podle čl. 6 Úmluvy.
32. Nadto evropský soudní dvůr taktéž shledal, že „není důsledkem principů ovládajících mezinárodní právní pořádek vyloučení soudního přezkumu vnitřní zákonnosti napadené právní úpravy ve světle základních svobod z důvodu, že předmětné opatření má za cíl realizaci rezoluce Rady bezpečnosti přijaté podle Hlavy VII Charty OSN“ (Kadi I., § 299). Jak Soud již dříve uvedl, Rada bezpečnosti je povinna vykonávat své úkoly za plného respektu a podpory lidských práv (viz odstavec 140 výše). Lze tedy shrnout, že Soud je toho názoru, že odstavec 23 rezoluce 1483 (2003) nemůže být vykládán v tom smyslu, že by vylučoval soudní kontrolu opatření přijatých k její implementaci.

33. Za těchto okolností a v rozsahu, v němž jde o čl. 6 § 1 Úmluvy, dospěl Soud k závěru, že Švýcarsko nečelilo v tomto případě skutečnému konfliktu závazků vedoucím k aplikaci pravidla primátu stanoveného čl. 103 Charty OSN. Toto zjištění činí nedůvodným další přezkum otázky hierarchie závazků smluvních států plynoucích z Úmluvy a z Charty OSN (viz shodně Nada, citováno výše, § 197). Tato zjištění Soudu dále činí nadbytečnou otázku užití testu shodné ochrany, již vznesli stěžovatelé (viz odstavec 102 výše). Stát se tedy nemůže omezit pouze na konstatování závazné povahy rezolucí Rady bezpečnosti, ale je namístě, aby přesvědčil Soud, že přijal - nebo se alespoň pokusil přijmout - všechna myslitelná opatření, aby přizpůsobil sankční režim konkrétní situaci stěžovatelů tak, aby jim zaručil alespoň ochranu proti libovůli (viz shodně Nada, citováno výše, § 196).

iii) Rozsah závazků států v projednávané věci

150. Jde-li o konkrétní závazek plynoucí Švýcarsku z Úmluvy v projednávané věci, Soud připouští, že federální soud nemohl rozhodnout ve věci samé nebo o vhodnosti opatření zahrnujících zařazení stěžovatelů na seznam. Pokud jde o povahu sankcí - zmrazení aktiv a majetku vysokých úředníků dřívějšího iráckého režimu, jak stanoví odstavec 23 rezoluce 1483 (2003) - Soud je toho názoru, že jejich výběr je výsostným úkolem Rady bezpečnosti OSN, která je nadána rozhodovací pravomocí v této oblasti. Nicméně nežli švýcarské orgány přijaly taková opatření, měly povinnost zjistit, zda zařazení osob na seznam nejevilo známky libovůle.
151. Stěžovatelé měli mít alespoň opravdovou možnost předložit soudu důkazy pro účely meritorního přezkumu a prokázat, že jejich zařazení na napadený seznam bylo svévolné. Tak se nicméně nestalo. Skutečnost, že na rozdíl od případu Nada (ibid, § 187) stěžovatelé v projednávané věci nepředložili ani federálnímu soudu, ani Soudu žádné jednoznačné argumenty, které by prokazovaly, že neměli být zařazeni na seznam sestavený Sankčním výborem, nemůže závěry dosažené v této věci nijak ovlivnit, neboť touto skutečností švýcarské orgány při odmítnutí projednání jejich stížnosti nijak nezohlednily. Z toho plyne, že byla zasažena samotná podstata práva stěžovatelů na přístup k soudu.
152. Soud dále uvádí, že stěžovatelé podléhali a nadále podléhají zásadním omezením. Zabavení jejich aktiv bylo nařízeno dne 16. 11. 2006. Je jim tedy již po značnou dobu zamezen přístup k jejich aktivům, přestože rozhodnutí o zabavení nebylo dosud vykonáno. Skutečnost, že zůstává zcela nemožné, aby stěžovatelé napadali zabavení aktiv po několik let, je jen stěží akceptovatelná v demokratické společnosti (viz shodně Nada, citováno výše, § 186; viz též k zásadní povaze práva na přístup soudu rozsudku ESD a národních soudů citované v odstavcích 59-65 a 70-77 výše).
153. Soud shledává, že sankční systém OSN, a zejména řízení o zařazení právnických osob na seznam a způsob jejich odstranění ze seznamu, byl podroben závažné, opakované a důsledné kritice ze strany zvláštních zpravodajů OSN (viz odstavec 52-55 výše), s níž se ztotožňují také mnozí mimo tuto organizaci. Jedním z kritiků je též Parlamentní shromáždění Rady Evropy, které svou kritiku vyjednalo prostřednictvím rezoluce 1597 (2008) (viz odstavec 58 výše). Taková kritika byla také vyslovena řadou soudů, jako například Evropským soudním dvorem, Nejvyšším soudem Spojeného království a federálním soudem Kanady (viz odstavce 59-65 a 70-77 výše). Vláda sama připustila, že systém, jenž byl v projednávané věci aplikován, a to ani ve své zlepšené podobě po přijetí rezoluce 1730 (2006), jež umožňuje stěžovatelům žádat na určeném místě o výmaz jejich jmen ze seznamu Rady bezpečnosti, nepřiznává uspokojivou ochranu (viz odstavec 114 výše). Přístup k takovému řízení nemůže nahradit odpovídající soudní kontrolu na úrovni státu nebo třeba jen částečně kompenzovat neexistenci takové kontroly.
154. Nadto Soud uvádí, že švýcarské orgány přijaly určitá opatření za účelem zlepšení situace stěžovatelů, z čehož je zřejmé, že rezoluce 1483 (2003) může být aplikována s jistou flexibilitou (viz odstavce 31-32 a 34 výše). Nicméně tato opatření nebyla dostatečná ve světle výše

uvedených závazků Švýcarska plynoucích z čl. 6 § 1 Úmluvy.

155. S přihlédnutím k výše uvedenému Soud shledal, že v projednávané věci došlo k porušení čl. 6 § 1 Úmluvy.

...

VÝROK

Z těchto důvodů Soud

1. Odmítá jednomyslně předběžné námitky vlády týkající se tvrzené neslučitelnosti *ratione personae* a *ratione materiae* stížnosti s ustanoveními Úmluvy;
2. Rozhoduje patnácti hlasy ku dvěma, že došlo k porušení čl. 6 § 1 Úmluvy;
3. Odmítá žádost stěžovatelů o spravedlivé zadostiučinění.

Souhlasné stanovisko soudce Pinta de Albuquerque s podporou soudců Hajieva, Pejchala a Dedova

...

1. Konečný závěr
2. Místo výlučného a obecného přístupu k mezinárodnímu právu Rada Evropy upřednostňuje multicentrický a kosmopolitní pohled na mezinárodní právo, který odráží vztah mezi mezinárodním právem a Úmluvou, jdoucí dále než ortodoxní, avšak překonaný, monistický či dualistický model. Úmluva představuje jak právo mezinárodní, tak právo ústavní, a tedy konflikt mezi závazky plynoucími z Úmluvy a těmi plynoucími z Charty OSN je konfliktem vnitrosystémovým. Slabý ústavní charakter Charty vždy v takovém konfliktu nepřeváží, a to navzdory pravidlu přednosti, jež stanoví čl. 103. Neexistoval-li by ústavně závazný katalog svobod a práv vynutitelný soudem nebo jiným tělesem či úředníkem oprávněným vykonávat soudní moc uvnitř OSN, pak by členské státy Rady Evropy musely ověřovat vnitřní a vnější souladnost rezolucí OSN ...
3. I přes neexistenci Ústavy pro mezinárodní komunitu jako celek, nesnižitelná pluralita mezinárodního práva znamená přetrvávající rozdrobování se na samostatné, hermetické režimy, jako by byly izolovanými věžemi. Na druhou stranu, decentralizovaná pluralita může být půdou pro vzájemné obohacení a synergii mezi konkurujícími si právními systémy. To neznamená, že riziko kakofonie rozličných regionálních ústavních systémů není všudypřítomné a provázené vynořujícími se konflikty a přesahy, a to alespoň v Evropě a Americe, kde existují regionální ústavní soudy. Takové riziko však může být překonáno pouze tehdy, bude-li ustaven Světový lidskoprávní soud. V takovém případě se OSN stane skutečným vtělením ústavního řádu. Snad společná kritika ze strany Lucemburku i Štrasburku dopadne v New Yorku na úrodnou půdu a dá nový impuls k vytvoření Světového lidskoprávního soudu. Jedině tehdy může být vystavěn jednotný, homogenní, hierarchický systém lidských práv ku prospěchu lidstva, který bude představovat omezení výkonu veřejných pravomocí a užití veřejné síly orgány a úředníky OSN i jeho členů.
4. Do té doby je jistá jedna věc: apokalyptické vyjádření vykreslující mezinárodní právo jako „neprávo“, nebo dokonce předpokládající jeho „smrt“ poté, co lucemburský a štrasburský soud zareagují na „černé listiny“ Rady bezpečnosti, nejsou ničím jiným než obrannou reakcí na to, co by mělo být vítaným vývojem mezinárodního práva. Mezinárodní právo by bylo významně ohroženo, pokud by převážila slepá a mechanická poslušnost opatřením OSN, které flagrantně odporují mezinárodnímu právu. Nadto evropský systém ochrany lidských práv by byl sám významně narušen, pokud by evropští soudci zaujali postoj *perinde ac cadaver*, jakoby stáli před *legibus solutes* Radou bezpečnosti, jejíž diktát byl nadán nepodmíněnou, nenapadnutelnou zákonností. S ohledem na to, že většina členů Rady bezpečnosti (Spojené

království, Francie a Rusko) je vázána evropským ústavním systémem hodnot, jak vypíchlá rezoluce 1597 (2008) Parlamentního shromáždění Rady bezpečnosti, Soud nemůže ignorovat neslučitelnost Úmluvy s výkonem zákonodárné funkce Rady bezpečnosti, neboť existuje nebezpečí, že by rezoluce Rady bezpečnosti mohly být použity jako prostředky obcházení Úmluvy.

5. Cesta z tohoto slepého bodu je jednoduchá: buďto OSN vyslyší výzvu dnešní doby a zhostí se příležitosti vytvořit Světový lidskoprávní soud, aby otevřel možnost přezkumu jednotlivcům a dalším subjektům, na něž cílí jednání orgánů a úředníků OSN, jako například sestavení seznamu osob podezřelých z terorismu, převedení jejich majetku a omezení jejich svobody pohybu; nebo uzná jiné soudní cesty jako například cestou rozšíření pravomocí kanceláře ombudsmana do takové míry, aby měla soudní povahu. Jelikož současná orientace OSN na státy je známkou nepřipravenosti chránit práva a svobody těch, kteří jsou podrobena sankcím uloženým na základě Hlavy VII Radou bezpečnosti, je nezbytné zřízení nového mechanismu ochrany lidských práv. Opět opakují: v principu všechny státy musí být považovány za poškozené v případě delicta juris gentium, jakými jsou genocida, zločiny proti lidskosti a terorismus, jejichž pachatelé jsou hostis humanis generis. Mezinárodní komunita má nejen právo, ale také povinnost reagovat, avšak reagovat v mezích zákonnosti. Neboť tento právní imperativ naplňuje OSN, jejich stále rostoucí sankční pravomoci, a zejména pak rostoucí asertivita Rady bezpečnosti v této oblasti, jsou vítány, avšak samy vyžadují právní předvídatelnost a soudní odpovědnost. Ústup k méně zaměřeným a méně na pravidlech založeným sankcím nejsou možností, protože by čelily ještě většímu odporu a z tohoto důvodu by byly kontraproduktivní a neefektivní. Obohacením o spravedlivý proces by se sankční systém OSN stal ještě silnějším. Selhání takový systém vytvořit bude znamenat zesílení nepřívznivých reakcí, čímž bude vytvořena propast mezi OSN a jeho přirozeným spojencem Radou Evropy, ale zároveň podkope také schopnost bojovat s mnohými nástrahami, jimž svět čelí.

Souhlasné stanovisko soudce Kellera

...

1. Závěr
2. Rezoluce Rady bezpečnosti mohou a také se dostávají do konfliktu s lidskoprávními závazky států. Za prvé jednoznačně formulovaná povinnost „zmrazit bezodkladně“ vylučuje v projednávaném případě jakékoliv uvážení domácích orgánů, které by umožňovalo přístup k soudu, který vyžaduje čl. 6 § 1 Úmluvy. Jedním ze způsobů, jak tento problém předložený Soudu vyřešit, by bylo uvedení sankčního režimu OSN do souladu s právem na spravedlivý proces. Snad bude rozsudek Soudu impulzem v tomto směru.
3. Zásadní otázkou v tomto případě je, jaké jsou kroky, které jsou vyžadovány od států, které čelí striktně formulované mezinárodněprávní povinnosti, která odporuje lidskoprávnímu závazku. Při zodpovězení této otázky by Soud – jakožto lidskoprávní těleso zřízené k prosazování práv a svobod zakotvených v Úmluvě – selhal ve své funkci, pokud by od států nevyžadoval, aby zasáhly, je-li stěžovatel zbavován ochrany lidských práv. V tomto rozsudku však Soud proměškal svou příležitost vyjasnit, co je od států vyžadováno, nemají-li žádnou míru uvážení při aplikaci rezoluce Rady bezpečnosti, která je neslučitelná s Úmluvou. Chozením okolo horké kaše se Soud vyhnul tomu, aby poskytl soudům jakoukoliv podporu, pokud jde o to, jak by měly v takovém případě postupovat.

Částečně odlišné stanovisko soudce Ziemela

1. Hlasoval jsem proti shledání porušení čl. 6 § 1 za okolností daného případu. Můj nesouhlas je odůvodněn zejména tím, že nesouhlasím s analýzou Soudu, pokud jde o řízení před národními

orgány a odůvodnění rozhodnutí národních soudů.

...

9. Švýcarský federální soud se vypořádal se všemi argumenty, které stěžovatelé vznesli. Ve své podstatě se námitka stěžovatelů týkala nedostatků procesních záruk na úrovni OSN, pokud jde o jejich zařazení na seznam Sankčním výborem. Právě tuto námitku předložili k vyřešení v řízení před švýcarskými orgány, a nikoliv otázku, zda byli nebo nebyli napojeni na režim Saddama Husseina nebo zda způsob, jakým Švýcarsko transponovalo povinnosti plynoucí z rezoluce 1483 (2003), byl v rozporu s lidskými právy. Federální soud se přitom ve své podstatě se všemi těmito otázkami vypořádal (viz bod 9 a 10 rozsudků domácích soudů, odstavec 29). Zhodnotil vymezení pravomocí Sankčního výboru a uzavřel, že bylo detailní a neponechávalo prostor pro interpretaci. Seznam sestavený sankčním výborem nebyl indikativní. Jinými slovy, Švýcarsko nemělo žádnou možnost, jak by samo identifikovalo jednotlivce, skupiny osob či jiné subjekty při implementaci opatření proti bývalým úředníkům iráckého režimu, což implementaci této směrnice odlišuje od implementace jiných směrnic Rady bezpečnosti OSN. Rezoluce 1483 (2003) vyžaduje okamžitý převod aktiv do Fondu rozvoje pro Irák. Je důležité uvést, že rezoluce 1483 (2003) nahradila rezoluci 661 (1990), která byla přijata jako součást mezinárodních opatření určených k čelení irácké invazi do Kuvajtu, tedy na podporu první společné akce v reakci na nezákonné užití síly mezi státy od dob studené války. Jinými slovy, celkový kontext opatření je rozdílný a povinnosti stanovené OSN jsou odlišně formulovány.

...

Odlišné stanovisko soudkyně Nussbergerové

...

Švýcarské orgány interpretovaly závazky plynoucí z Úmluvy na jedné straně a ty plynoucí ze závazné rezoluce na straně druhé jako rozporné a daly přednost těm, které plynou z práva OSN. Aplikovaly přitom de lege lata existující mechanismus zakotvený v čl. 25 a 103 charty OSN a čl. 30 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. S ohledem na čl. 1 Statutu Rady Evropy, podle kterého „členství v Radě Evropy neovlivní účast jejích členů na práci OSN“, nemohu souhlasit s tím, že by Švýcarsko porušilo Úmluvu.

(Zpracovali JUDr. Lubomír Ptáček, Ph.D., a Mgr. Martina Grochová)