

SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (drugi razširjeni senat)

z dne 21. septembra 2005*

V zadevi T-315/01,

Yassin Abdullah Kadi, stanujoč v Džidi (Saudova Arabija), ki ga zastopajo D. Pannick, QC, P. Saini, barrister, G. Martin in A. Tudor, solicitors, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata M. Vitsentzos in M. Bishop, zastopnika,

in

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata A. Van Solinge in C. Brown, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

toženi stranki,

* Jezik postopka: angleščina.

ob intervenciji

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga je najprej zastopal J. E. Collins, nato R. Caudwell, zastopnik, zadnjenavedeni skupaj z S. Moorom, barrister, z naslovom za vročanje v Luxembourggu,

intervenient,

sprva zaradi predloga, naj se razglasita za nični Uredba Sveta (ES) št. 467/2001 z dne 6. marca 2001 o prepovedi izvoza nekaterega blaga in storitev v Afganistan, o poostritvi prepovedi poletov in podaljšanju zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 337/2000 (UL L 67, str. 1) ter Uredba Komisije (ES) št. 2062/2001 z dne 19. oktobra 2001 o tretji spremembi Uredbe št. 467/2001 (UL L 277, str. 25), nato pa zaradi predloga, naj se razglasi za nično Uredba Sveta (ES) št. 881/2002 z dne 27. maja 2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani, in o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 467/2001 (UL L 139, str. 9), ker se ti akti nanašajo na tožečo stranko,

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (drugi razširjeni senat),

v sestavi N. J. Forwood, predsednik, J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W. H. Meij in M. Vilaras, sodniki,

sodni tajnik: H. Jung,

II - 3660

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. oktobra 2003

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

- 1 V skladu s členom 24(1) Ustanovne listine Združenih narodov, podpisane v San Franciscu (Združene države Amerike) 26. junija 1945, člani Organizacije združenih narodov (OZN) „nalagajo Varnostnemu svetu prvenstveno odgovornost za ohranitev mednarodnega miru in varnosti in so soglasni s tem, da Varnostni svet pri opravljanju svojih dolžnosti na temelju te odgovornosti dela v njihovem imenu“.
- 2 V skladu s členom 25 Ustanovne listine Združenih narodov „[č]lani Združenih narodov soglašajo v tem, da sprejemajo in izvršijo odločbe Varnostnega sveta v skladu s to listino“.
- 3 Na podlagi člena 48(2) Ustanovne listine Združenih narodov „[č]lani Združenih narodov izvršijo [odločbe Varnostnega sveta za ohranitev mednarodnega miru in varnosti] neposredno in s svojo dejavnostjo v ustreznih mednarodnih ustanovah, katerih člani so“.

4 Člen 103 Ustanovne listine Združenih narodov določa, „[č]e je navzkrižje med obveznostmi članov Združenih narodov po tej Ustanovni listini in med njihovimi obveznostmi po katerem koli drugem meddržavnem dogovoru, prevladujejo njihove obveznosti po tej Ustanovni listini“.

5 Člen 11(1) EU določa:

„Unija določi in izvaja skupno zunanjo in varnostno politiko, ki zajema vsa področja zunanje in varnostne politike in katere cilji so:

- zaščititi skupne vrednote, temeljne interese, neodvisnost in celovitost Unije skladno z načeli Ustanovne listine Združenih narodov;

- krepiti varnost Unije v vseh njenih oblikah;

- ohranjati mir in krepiti mednarodno varnost v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov [...]“

6 Člen 301 ES določa:

„Kadar skupno stališče ali skupni ukrep, sprejet v skladu z določbami Pogodbe o Evropski uniji glede skupne zunanje in varnostne politike, predvideva, da Skupnost

delno ali popolnoma prekine ali omeji gospodarske odnose z eno ali več tretjimi državami, sprejme Svet potrebne nujne ukrepe. Svet odloča s kvalificirano večino na predlog Komisije.“

7 Člen 60(1) ES določa:

„Če se v primerih, predvidenih v členu 301, šteje za potrebno ukrepanje Skupnosti, lahko Svet v skladu s postopkom iz člena 301 sprejme potrebne nujne ukrepe na področju pretoka kapitala in plačil, ki se nanašajo na zadevne tretje države.“

8 V skladu s členom 307, prvi odstavek, ES velja:

„Določbe te pogodbe ne vplivajo na pravice in obveznosti, ki izhajajo iz sporazumov med eno ali več državami članicami na eni strani ter eno ali več tretjimi državami na drugi strani, sklenjenih pred 1. januarjem 1958, ali za države, ki pristopajo, pred datumom njihovega pristopa.“

9 Končno, člen 308 ES določa:

„Če bi se med delovanjem skupnega trga izkazalo, da je zaradi doseganja enega od ciljev potrebno ukrepanje Skupnosti, ta pogodba pa ne predvideva potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme ustrezne ukrepe.“

Dejansko stanje

- 10 Varnostni svet Združenih narodov (v nadaljevanju: Varnost ni svet) je 15. oktobra 1999 sprejel Resolucijo 1267 (1999), s katero je zlasti obsodil dejstvo, da se na afganistanskem ozemlju še naprej sprejemajo in usposablajo teroriste ter pripravlja teroristična dejanja, ponovno potrdil svoje prepričanje, da je zatiranje mednarodnega terorizma nujno za ohranjanje miru in krepitev mednarodne varnosti in izrazil obžalovanje, da talibani še naprej nudijo pribežališče Osami bin Ladnu (Oussama ben Laden v večini francoskih različic dokumentov, ki so jih sprejele institucije Skupnosti) ter njemu in njegovim sodelavcem na svojem ozemlju omogoča, da upravljajo mrežo taborišč za usposabljanje teroristov in uporabljajo Afganistan kot bazo za mednarodne teroristične dejavnosti. V odstavku 2 te resolucije je Varnostni svet zahteval, da talibani brez odlašanja izročijo imenovanega Osamo bin Ladna pristojnim organom. Da bi se zagotovilo spoštovanje te določbe, odstavek 4(b) Resolucije 1267 (1999) določa, da morajo vse države članice zlasti „[z] amrzniti sredstva in druge finančne vire, ki izhajajo zlasti iz dobrin, ki so v lasti talibanov ali jih ti neposredno ali posredno nadzirajo, ali ki pripadajo ali so pod nadzorom podjetij v lasti talibanov ali pod njihovim nadzorom, ki jih je ugotovil odbor, ustanovljen ob uporabi odstavka 6 iz naslednje točke, in paziti, da njihovi državljani ali vsaka druga oseba, ki se nahaja na njihovem ozemlju, tako odkritih sredstev in drugih finančnih virov ne da na voljo talibanom ali podjetjem v njihovi lasti ali pod njihovim neposrednim ali posrednim nadzorom ali jih ne uporabi v njihovo korist, razen če odbor iz humanitarnih razlogov ni dal nasprotnega pooblastila za posamezni primer“.
- 11 V odstavku 6 Resolucije 1267 (1999) je Varnostni svet odločil, da se v skladu s členom 28 njegovega začasnega poslovnika ustanovi odbor Varnostnega sveta, ki bo sestavljen iz vseh njegovih članov (v nadaljevanju: sankcijski odbor), zadolžen zlasti, da pazi na izvrševanje ukrepov, ki jih je državam naložil odstavek 4, da odkrije sredstva ali druge finančne vire, ki jih omenja ta odstavek 4, in da preizkusi predloge za odpravo ukrepov, ki jih je naložil ta odstavek.

- 12 Ker je bil za izvedbo te resolucije potreben ukrep Skupnosti, je Svet 15. novembra 1999 sprejel Skupno stališče 1999/727/SZVP o omejevalnih ukrepih za talibane (UL L 294, str. 1). Člen 2 tega skupnega stališča določa zamrznitev sredstev in drugih finančnih virov talibanov v tujini pod pogoji, ki jih določa Resolucija Varnostnega sveta 1267 (1999).
- 13 Svet je 14. februarja 2000 na podlagi členov 60 ES in 301 ES sprejel Uredbo (ES) št. 337/2000 o prepovedi poletov in zamrznitvi sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana (UL L 43, str. 1).
- 14 Varnostni svet je 19. decembra 2000 sprejel Resolucijo 1333 (2000), ki je zahtevala predvsem, naj se talibani uskladijo z Resolucijo 1237 (1999), zlasti naj mednarodnim teroristom in njihovim organizacijam nehajo dajati pribežališče in omogočati usposabljanje ter da izročijo Osama bin Ladna pristojnim organom, da bo priveden pred Sodišče. Varnostni svet je zlasti odločil, da poostri prepoved poletov in zamrznitev sredstev, ki sta bili naloženi v skladu z Resolucijo 1267 (1999). Tako odstavek 8(c) Resolucije 1333(2000) določa, da morajo vse države „[b]rez odlašanja zamrzniti sredstva in druga finančna sredstva Osame bin Ladna in z njim povezanih posameznikov in subjektov, ki jih je odkril sankcijski odbor, vključno z organizacijo Al Kaido, in sredstva, ki izhajajo iz dobrin Osame bin Ladna in z njim povezanih posameznikov in subjektov ali ki jih ti neposredno ali posredno nadzorujejo, in paziti, da njihovi državljani ali vsaka druga oseba, ki se nahaja na njihovem ozemlju, zadevnih sredstev in drugih finančnih virov in vseh drugih finančnih sredstev ali virov ne bo dala na voljo ali jih uporabila neposredno ali posredno v korist Osami bin Ladnu, njegovim sodelavcem ali vsakemu drugemu subjektu v njihovi lasti ali pod njihovim neposrednim ali posrednim nadzorom, vključno z Al Kaido“.

- 15 V tej določbi je Varnostni svet sankcijskemu odboru naložil, naj na podlagi informacij, ki jih bodo posredovale države in regionalne organizacije, vodi ažuren seznam posameznikov in subjektov, za katere je navedeni odbor ugotovil, da so povezani z Osamo bin Ladnom, vključno z Al Kaido.
- 16 V odstavku 23 Resolucije 1333 (2000) je Varnostni svet odločil, da naj bi se naloženi ukrepi, zlasti na podlagi odstavka 8, uporabljali dvanajst mesecev in da naj bi na koncu tega obdobja določil, ali bi jih bilo treba pod enakimi pogoji podaljšati za novo obdobje.
- 17 Ker je bil ukrep Skupnosti potreben za izvedbo resolucije, je Svet 26. februarja 2001 sprejel Skupno stališče 2001/154/SZVP o dodatnih omejevalnih ukrepih za talibane in o spremembi Skupnega stališča 97/746/SZVP (UL L 57, str. 1). Člen 4 tega skupnega stališča določa:

„Sredstva in drugi finančni viri Osame bin Ladna in z njim povezanih oseb in subjektov, ki jih je odkril sankcijski odbor, se zamrznejo in Osami bin Ladnu in z njim povezanim osebam in subjektom, ki jih je odkril sankcijski odbor, se v skladu z določbami Resolucije 1333 (2000) ne dajo na voljo nobena sredstva ali drugi finančni viri.“

- 18 Svet je 6. marca 2001 na podlagi členov 60 ES in 301 ES sprejel Uredbo (ES) št. 467/2001 o prepovedi izvoza nekaterega blaga in storitev v Afganistan, o poostitvi prepovedi poletov in podaljšanju zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 337/2000 (UL L 67, str. 1).

19 Člen 1 Uredbe št. 467/2001 določa, kaj je treba razumeti kot „sredstva“ in kaj kot „zamrznitev sredstev“.

20 Člen 2 Uredbe 467/2001 določa:

„1. Zamrznejo se vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo kateri koli fizični ali pravni osebi, subjektu ali organu, ki jih imenuje sankcijski odbor in so navedeni v Prilogi I.

2. Prepovedano je, neposredno ali posredno, dajati na voljo ali v njihovo korist sredstva ali druge finančne vire osebam, subjektom ali organom, ki jih imenuje sankcijski odbor za talibane in so navedeni v Prilogi I.

3. Odstavka 1 in 2 se ne uporabita za sredstva in finančne vire, ki so predmet odstopanja, ki ga dovoli sankcijski odbor za talibane. Taka odstopanja je možno doseči s posredovanjem pristojnih organov držav članic, ki so naštetih v Prilogi II.“

21 Priloga I k Uredbi št. 467/2001 vsebuje seznam oseb, subjektov in organov, za katere velja zamrznitev sredstev, ki jo je naložil člen 2. V skladu s členom 10(1) Uredbe št. 467/2001 je Komisija pristojna, da spremeni ali dopolni navedeno Prilogo I na podlagi odločb Varnostnega sveta ali sankcijskega odbora.

22 Sankcijski odbor je 8. marca 2001 objavil prvi prečiščen seznam oseb in subjektov, ki jih je treba podrediti zamrznitvi sredstev glede na Resoluciji Varnostnega sveta 1267 (1999) in 1333 (2000). Ta seznam je bil od takrat večkrat spremenjen in dopolnjen. Komisija je torej sprejela različne uredbe v skladu s členom 10 Uredbe št. 467/2001, s katerimi je spremenila ali dopolnila Prilogo I k navedeni uredbi.

23 Sankcijski odbor je 19. oktobra 2001 objavil nov dodatek k seznamu z dne 8. marca 2001, ki je vseboval zlasti ime osebe:

— „Al-Qadi Yasin (znan tudi kot Kadi Shaykh Yassin Abdullah ali Kahdi Yasin), Džida, Saudova Arabija.“

24 Z Uredbo Komisije (ES) št. 2062/2001 z dne 19. oktobra 2001 o tretji spremembi Uredbe št. 467/2001 (UL L 295, str. 16) je bilo skupaj z drugimi v Prilogo I k navedeni uredbi dodano ime zadevne osebe.

25 Varnostni svet je 16. januarja 2002 sprejel Resolucijo 1390 (2002), ki določa ukrepe, ki naj se naložijo glede Osame bin Ladna, članov organizacije Al Kaida in talibanov in drugih oseb, skupin, podjetij in subjektov, povezanih z njim. Ta resolucija v bistvu v odstavkih 1 in 2 določa ohranitev ukrepov, zlasti zamrznitve sredstev, ki jo je naložil odstavek 4(b) Resolucije 1267 (1999) in odstavek 8(c) Resolucije 1333 (2002).

V skladu z odstavkom 3 Resolucije 1390 (2002) bo Varnostni svet te ukrepe preizkusil dvanajst mesecev po njihovem sprejetju, v obdobju, ob koncu katerega jih bo ohranil ali pa se bo odločil, da jih izboljša.

- 26 Ker je bil ukrep Skupnosti potreben za izvedbo te resolucije, je Svet 27. maja 2002 sprejel Skupno stališče 2002/402/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Osami bin Ladnu, članom organizacije Al Kaida in talibanom ter drugim osebam, skupinam, podjetjem in subjektom v zvezi z njimi, ki razveljavlja skupna stališča 96/746/SZVP, 1999/727/SZVP, 2001/154/SZVP in 2001/771/SZVP (UL L 139, str. 4). Člen 3 tega skupnega stališča določa zlasti zamrznitev sredstev in drugega finančnega premoženja ali gospodarskih virov oseb, skupin, podjetij in subjekt s seznama, ki ga je sestavil sankcijski odbor v skladu z resolucijama Varnostnega sveta 1267 (1999) in 1333 (2000).
- 27 Svet je 27. maja 2002 na podlagi členov 60 ES, 301 ES in 308 ES sprejel Uredbo (ES) št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani, in o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 467/2001 (UL L 139, str. 9).
- 28 V skladu s četrto uvodno izjavo te uredbe ukrepi, ki jih določa zlasti Resolucija Varnostnega sveta 1390 (2002), „spadajo v obseg Pogodbe in zato je, da se prepreči izkrivljanje konkurence, za izvajanje ustreznih sklepov Varnostnega sveta, če ti zadevajo ozemlje Skupnosti, potrebna zakonodaja Skupnosti“.
- 29 Člen 1 Uredbe št. 881/2002 v bistvu „sredstva“ in „zamrznitev sredstev“ določa popolnoma enako kot člen 1 Uredbe št. 467/2001.

30 Člen 2 Uredbe št. 881/2002 določa:

„1. Zamrznejo se vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v lasti ali jih ima na voljo fizična ali pravna oseba, skupina ali entiteta, ki jo imenuje sankcijski odbor in je navedena v Prilogi I.

2. Prepovedano je, neposredno ali posredno, dajati na voljo ali v njihovo korist sredstva fizični ali pravni osebi, skupini ali entiteti, ki jo imenuje sankcijski odbor in je navedena v Prilogi I.

3. Prepovedano je, neposredno ali posredno, dajati na voljo ali v njihovo korist gospodarske vire fizični ali pravni osebi, skupini ali entiteti, ki jo imenuje sankcijski odbor in je navedena v Prilogi I, da bi tako tej osebi, skupini ali entiteti omogočili pridobitev sredstev, blaga ali storitev.“

31 Priloga I k Uredbi št. 881/2002 vsebuje seznam oseb, subjektov in skupin, na katere se nanaša zamrznitev sredstev iz člena 2. Ta seznam vsebuje zlasti ime osebe: „Al-Qadi Yasin (alias KADI, Shaykh Yassin Abdullah; alias KAHDI, Yasin), Džida, Saudova Arabija.“

32 Varnosti svet je 20. decembra 2002 sprejel Resolucijo 1452 (2002) za olajšanje spoštovanja obveznosti na področju boja proti terorizmu. Odstavek 1 te resolucije predpisuje za zamrznitev sredstev in gospodarskih virov, ki so jo naložile resolucije 1267 (1999), 1333 (2000) in 1390 (2002), določeno število odstopanj in izjem, ki jih bodo države lahko odobrile iz humanitarnih razlogov, če to odobri sankcijski odbor.

- 33 Varnostni svet je 17. januarja 2003 svet sprejel Resolucijo 1455 (2003), ki se nanaša na boljše izvajanje ukrepov, ki so jih naložili odstavek 4(b) Resolucije 1267 (1999), odstavek 8(c) Resolucije 1333 (2000) in odstavka 1 in 2 Resolucije 1390 (2002). V skladu z odstavkom 1 Resolucije 1455 (2003) bodo ti ukrepi obnovljeni čez dvanajst mesecev ali, po potrebi, prej.
- 34 Ker je bil ukrep Skupnosti potreben za izvedbo Resolucije Varnostnega sveta 1452 (2002), je Svet 27. februarja 2003 sprejel Skupno stališče 2003/140/SZVP o izjemah od omejevalnih ukrepov Skupnega stališča 2002/402 (UL L 53, str. 62). Člen 1 tega stališča določa, da pri izvajanju ukrepov iz člena 3 Skupnega stališča 2002/402/SZVP Evropska unija določa izjeme, ki jih dopušča resolucija Varnostnega sveta 1452(2002).
- 35 Svet je 27. marca 2003 sprejel Uredbo (ES) št. 561/2003 o spremembah izjem od zamrznitve sredstev in gospodarskih virov Uredbe (ES) št. 881/2002 (UL L 82, str. 1). V uvodni izjavi 4 te uredbe Svet navaja, da je treba ukrepe, ki jih je naložila Skupnost, v smislu Resolucije 1452 (2002) prilagoditi.
- 36 Člen 1 Uredbe št. 561/2003 določa:

„V Uredbo (ES) št. 881/2002 se vstavi naslednji člen:

„Člen 2a

1. Člen 2 se ne uporablja za sredstva ali gospodarske vire, če:

- a) je kateri koli od pristojnih organov iz držav članic, kakor so naštet v Prilogi II, na zahtevo zainteresirane fizične ali pravne osebe odločil, da so ta sredstva ali gospodarski viri:
- i) potrebni za kritje osnovnih stroškov, vključno s plačilom hrane, najemnine ali hipoteke, zdravil ali zdravljenja, davkov, zavarovalnih premij in komunalnih prispevkov;
 - ii) namenjeni izključno za plačilo razumnih poklicnih stroškov in povračilo povzročenih stroškov, povezanih z zagotovitvijo pravnih storitev;
 - iii) namenjeni izključno za plačila stroškov ali storitev za rutinsko vodenje ali vzdrževanje zamrznjenih sredstev ali zamrznjenih gospodarskih virov; ali
 - iv) potrebni za izjemne stroške; in
- b) je bila takšna odločitev posredovana sankcijskemu odboru; in da
- c) i) v primeru odločitve iz točke (a)(i), (ii) ali (iii) sankcijski odbor ni nasprotoval odločitvi v 48 urah od obvestila; ali

ii) je v primeru odločitve iz točke (a)(iv) sankcijski odbor odobril odločitev.

2. Katera koli oseba, ki želi uporabljati določbe iz odstavka 1, naslovi svojo zahtevo na ustreznemu pristojni organ države članice, kakor so naštetih v Prilogi II.

Ustrezen pristojni organ, naveden v Prilogi II, takoj pisno obvesti osebo, ki je vložila zahtevo, in drugo osebo, organ ali entiteto, za katero se ve, da jo neposredno zadeva, ali je bila zahteva odobrena.

Ustreni organ prav tako obvesti druge države članice, ali je bila zahteva za takšno izjemo odobrena.

3. Sredstva, sproščena in prenesena znotraj Skupnosti za poravnavo stroškov ali priznana na podlagi tega člena, niso predmet nadaljnjih omejevalnih ukrepov, skladnih s členom 2.“

Postopek in predlogi strank

37 S tožbo proti Svetu in Komisiji, vloženo v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 18. decembra 2001 in vpisano pod številko T-315/01, je Yassin Abdullah Kadi začel postopek na podlagi člena 230 ES, v katerem Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— razglasi ničnost uredb št. 2062/2001 in št. 467/2001, v delu, v katerem se nanašata na tožečo stranko;

— Svetu in/ali Komisiji naloži plačilo stroškov.

38 Svet in Komisija v odgovorih na tožbo, vloženih v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 20. in 21. februarja 2002, Sodišču prve stopnje predlagata, naj:

— zavrne tožbo;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

39 Z dopisom sodnega tajništva Sodišča prve stopnje z dne 13. junija 2002 so bile stranke pozvane, naj predložijo pripombe o posledicah razveljavitve Uredbe št. 467/2001 in njene nadomestitve z Uredbo št. 881/2002.

- 40 Tožeča stranka je z aktom, ki ga je predložila v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje, v prilogi k svojim pripombam razširila svoje predloge in prvotne tožbene razloge na Uredbo št. 881/2002 (v nadaljevanju: izpodbijana uredba), v delu, v katerem se nanaša nanjo.
- 41 Svet v ugotovitvah, ki jih je predložil v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 28. junija 2002, razglša, da nima ugovorov proti taki razširitvi predlogov in prvotnih tožbenih razlogov.
- 42 Komisija je v ugotovitvah, ki jih je predložila v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 1. julija 2002, navajala, da je treba prvotno tožbo zavreči kot nedopustno, če je bila usmerjena zoper Uredbo št. 467/2001, ker pogoji iz četrtega in petega odstavka člena 230 ES niso izpolnjeni. Po mnenju te institucije prvotnega predloga razglasitve ničnosti te uredbe ni mogoče razumeti kot izjemo nezakonitosti na podlagi člena 241 ES. Torej bi bilo treba šteti, da je prvotna tožba usmerjena v glavnem zoper Uredbo št. 2062/2001 in da ne izpodbija Uredbe št. 467/2001. V interesu dobrega delovanja sodnega organa in zaradi ekonomičnosti postopka ter glede na okoliščino, da se pravni učinki Uredbe št. 2062/2001 nadaljujejo v izpodbijani uredbi, je Komisija razglasila, da ne vidi razloga proti temu, da bi tožeča stranka spremenila postopkovne akte, da bi se vanje vključila zadnjeavedena uredba.
- 43 Komisija prosi Sodišče prve stopnje, naj ugotovi, v skladu s členom 113 Poslovnika Sodišča prve stopnje, da je tožba proti Uredbi št. 2062/2001 postala brezpredmetna in da glede tega ni več treba odločati, ker se je z razveljavitvijo Uredbe št. 467/2001 in njeno nadomestitvijo z izpodbijano uredbo tej uredbi odvzelo vsak pravni učinek. V tem smislu se sklicuje na sodbo Sodišča z dne 5. oktobra 1988 v združenih zadevah Technintorg proti Komisiji in Svetu (294/86 in 77/87, Recueil, str. 6077) in sklep Sodišča prve stopnje z dne 13. junija 1997 v zadevi TEAM in Kolprojekt proti Komisiji (T-13/96, Recueil, str. II-983).

- 44 Komisija poleg tega na podlagi členov 115(1) in 116(6) Poslovnika predlaga, naj se ji prizna položaj intervenientke v podporo predlogov Sveta, s tem da se zadrži njen predlog, naj se tožeči stranki naloži plačilo stroškov, ki jih je priglasila, ko je tožeča stranka izpodbijala Uredbo št. 2062/2001.
- 45 S sklepom predsednika Sodišča prve stopnje z dne 10. septembra 2002 je bilo Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irsko dovoljeno, da posreduje v podporo predlogov toženih strank, ob uporabi člena 116(6) Poslovnika.
- 46 Ker je bila sestava Sodišča prve stopnje z novim sodnim letom, ki se je začelo 1. oktobra 2002, spremenjena, je bil sodnik poročevalec določen drugemu senatu, ki mu je bila zato dodeljena ta zadeva.
- 47 Po zaslišanju strank je Sodišče prve stopnje v skladu s členom 51 Poslovnika odstopilo zadevo senatu petih sodnikov.
- 48 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Sodišče prve stopnje (drugi razširjeni senat) odločilo, da začne ustni postopek in v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 Poslovnika Svetu in Komisiji pisno predložil nekatera vprašanja, na katera sta odgovorila v predpisanem roku.
- 49 S sklepom predsednika drugega razširjenega senata Sodišča prve stopnje sta bili ta zadeva in zadeva T-306/01, Aden in drugi proti Svetu in Komisiji, združeni zaradi ustnega postopka, v skladu s členom 50 Poslovnika.

- 50 Z dopisom z dne 8. oktobra 2003 je tožeča stranka Sodišče prve stopnje zaprosila, naj v spis vstavi Terrorism (United Nations Measures) Order 2001 (britanski sklep iz leta 2001 o terorizmu (ukrepi Združenih narodov)). Z dopisom z dne 8. oktobra 2003 je Komisija zaprosila Sodišče prve stopnje, naj v spis vstavi „navodila za delo [sankcijskega odbora]“, ki jih je ta sprejel 7. novembra 2002 in jih spremenil 10. aprila 2003. Tej prošnji je predsednik drugega razširjenega senata Sodišča prve stopnje ugodil s sklepom z dne 9. oktobra 2003.
- 51 Stranke so bile 14. oktobra 2003 na obravnavi zaslišane o svoji obrambi in o odgovorih na vprašanja Sodišča prve stopnje.

Postopkovne posledice sprejetja izpodbijane uredbe

- 52 Glavne stranke spora se strinjajo, da je tožeča stranka upravičena prilagoditi svoje tožbene predloge in razloge, tako da zahteva razglasitev ničnosti izpodbijane uredbe, ki razveljavlja in nadomešča Uredbo št. 467/2001, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 2062/2001. Z aktom, vloženim v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 28. junija 2002, je tožeča stranka v tem smislu prilagodila svoje prvotne tožbene predloge in sredstva.
- 53 Glede tega je treba opomniti, da če odločitev v postopku nadomesti odločitev, katere vsebina je enaka, je to treba šteti za nov element, ki tožeči stranki omogoča, da prilagodi svoje tožbene predloge in razloge. Dejansko bi bilo v nasprotju z dobrim delovanjem sodnega organa in z zahtevo po ekonomičnosti postopka, če bi tožeča stranka morala vložiti novo tožbo. Poleg tega bi bilo nepravilno, če bi zadevna institucija, da bi nasprotovala pripombam iz vloge, predložene sodišču Skupnosti zoper eno odločitev, lahko sprejela izpodbijano odločitev ali jo nadomestila z drugo in se med postopkom sklicevala na to spremembo ali na to nadomestitev, da bi drugi

stranki onemogočila razširitev njenih tožbenih predlogov in razlogov, ki so obstajali pred zadnjo odločitvijo, ali vložitev dodatnih tožbenih predlogov in razlogov zoper njo (sodbe Sodišča z dne 3. marca 1982 v zadevi Alpha Steel proti Komisiji, 14/81, Recueil, str. 749, točka 8; z dne 29. septembra 1987 v združenih zadevah Fabrique de fer de Charleroi in Dillinger Hüttenwerke proti Komisiji, 351/85 in 360/85, Recueil, str. 3639, točka 11, in z dne 14. julija 1988 v zadevi Stahlwerke Peine-Salzgitter proti Komisiji, 103/85, Recueil, str. 4131, točki 11 in 12; sodba Sodišča prve stopnje z dne 3. februarja 2000 v združenih zadevah CCRE proti Komisiji, T-46/98 in T-151/98, Recueil, str. II-167, točka 33).

- 54 To sodno prakso je mogoče prenesti na primer, v katerem uredbo, ki neposredno in posamično zadeva posameznika, med postopkom nadomesti uredba, katere predmet je enak.
- 55 Ker to v vseh točkah ustreza primeru v tej zadevi, je treba predlogu tožeče stranke ugoditi, šteti, da se njena tožba glasi na razglasitev ničnosti izpodbijane uredbe, ker se nanaša na njo, in strankam omogočiti, da ponovno oblikujejo svoja stališča, tožbene predloge in trditve v smislu tega novega elementa.
- 56 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je treba prvotni predlog tožeče stranke za razglasitev delne ničnosti Uredbe št. 467/2001 šteti za brezpredmeten, ker ga je razveljavila izpodbijana uredba. Torej ni več treba odločati o tem predlogu ne o ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija (glej točko 42 zgoraj). Odločati ni treba niti o predlogu za razglasitev delne ničnosti Uredbe št. 2062/2001, ker je tudi ta postal brezpredmeten.
- 57 Iz zgoraj navedenega izhaja, da ni treba odločati o tožbi zoper Komisijo. V okoliščinah tega primera načelo dobrega delovanja sodnega organa in zahteva po ekonomičnosti postopka, na katera se sklicuje sodna praksa iz točke 53 zgoraj,

kljub temu upravičujeta, da se upoštevajo ponovno oblikovana stališča, obrambni predlogi in trditve Komisije, kot je omenjeno v točki 55 zgoraj, ne da bi bilo tej instituciji treba ponovno dovoliti postopek na podlagi členov 115(1) in 116(6) Poslovnika, v vlogi intervenientke v podporo stališč Sveta.

- 58 Upoštevajoč zgoraj navedeno, je treba ugotoviti, da je ta tožba vložena zgolj proti Svetu, ob intervenciji Komisije in Združenega kraljestva, in da je njen edini predmet predlog za razglasitev ničnosti izpodbijane uredbe, ki se nanaša na tožečo stranko.

Temelj

1. *Uvodne ugotovitve*

- 59 Tožeča stranka v podporo svojih predlogov navaja tri tožbene razloge za razglasitev ničnosti, ki izhajajo iz kršitve njenih temeljnih pravic. Prvi tožbeni razlog je kršitev pravice do zaslišanja, drugi kršitev pravice do spoštovanja lastnine in načela sorazmernosti in tretji kršitev pravice do učinkovitega sodnega nadzora.
- 60 V repliki je tožeča stranka navedla četrti tožbeni razlog, nepristojnost in prekoračitev pooblastil, ker so tožene institucije sprejele uredbi št. 467/2001 in št. 2062/2001 na podlagi členov 60 ES in 301 ES, saj so te določbe pooblaščale Skupnost, da prekine ali omeji gospodarske odnose s tretjimi državami, ne pa da

zamrzne sredstva posameznikov. Na podlagi razveljavitve Uredbe št. 467/2001 in njene nadomestitve z izpodbijano uredbo, sprejeto na podlagi členov 60 ES, 301 ES in 308 ES, je tožeča stranka v ugotovitvah, predloženih v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 28. junija 2002, izjavila, da odstopa od tega novega tožbenega razloga.

- 61 Sodišče prve stopnje je kljub temu odločilo, da preizkusi vprašanje, ali je bil Svet pristojen za sprejetje izpodbijane uredbe na pravni podlagi členov 60 ES, 301 ES in 308 ES. Dejansko tožbeni razlog, ki je nepristojnost izdajatelja izpodbijanega akta, izvira iz javnega reda (sklepni predlogi generalnega pravobranilca Lagranga k sodbi Sodišča z dne 15. julija 1964 v zadevi Nizozemska proti Visoki oblasti, 66/63, Recueil, str. 1047, 1086) in ga lahko sodnik Skupnosti preizkusi po uradni dolžnosti (sodbe Sodišča z dne 17. decembra 1959 v zadevi Société des fonderies de Pont-à-Mousson proti Visoki oblasti, 14/59, Recueil, str. 445, 473; z dne 10. maja 1960 v zadevi Nemčija proti Visoki oblasti, 19/58, Recueil, str. 469, 488; z dne 30. septembra 1982 v zadevi Amylum proti Svetu, 108/81, Recueil, str. 3107, točka 28, in z dne 13. julija 2000 v zadevi Salzgitter proti Komisiji, C-210/98 P, Recueil, str. I-5843, točka 56; sodbi Sodišča prve stopnje z dne 27. februarja 1992 v združenih zadevah BASF in drugi proti Komisiji, T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 in T-104/89, Recueil, str. II-315, točka 31, in z dne 24. septembra 1996 v zadevi Marx Esser in Del Amo Martinez proti Parlamentu, T-182/94, Recueil FP, str. I-A-411 in II-1197, točka 44).
- 62 Ker ne Svet ne Komisija nista imela možnosti, da bi se v pisnem postopku izrekla o tem vprašanju, ju je Sodišče prve stopnje k temu povabilo na podlagi ukrepov procesnega vodstva (glej točko 48 zgoraj). Ti instituciji sta se predlog Sodišča prve stopnje odzvali v roku, ki jima je bil za to določen. Na obravnavi je tožeča stranka izpodbijala pristojnost Sveta za sprejetje izpodbijane uredbe na podlagi členov 60 ES, 301 ES in 308 ES. Združeno kraljestvo je na obravnavi ravno tako sprejelo stališče o tem vprašanju.
- 63 Sodišče prve stopnje je odločilo, da se bo opredelilo najprej o tožbenem razlogu, navedenem po uradni dolžnosti, to je nepristojnost Sveta za sprejetje izpodbijane uredbe. Zatem bo Sodišče prve stopnje odločalo o treh tožbenih razlogih za razglasitev ničnosti, ki jih bo združilo in ki izhajajo iz kršitve temeljnih pravic tožeče stranke.

2. Tožbeni razlog: nepristojnost Sveta za sprejetje izpodbijane uredbe

Vprašanja Sodišča prve stopnje in odgovori strank

- ⁶⁴ Sodišče prve stopnje je v pisnih vprašanjih Svetu in Komisiji spomnilo, da je Sodišče v mnenju 2/94 z dne 28. marca 1996 (Recueil, str. I-1759, točki 29 in 30) določilo, da je namen člena 235 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 308 ES), da se dopolni odsotnost pooblastil za ukrepanje, ki so jih posebne določbe Pogodbe izrecno ali implicitno podelile institucijam Skupnosti, če so ta pooblastila potrebna, da bi Skupnost lahko izvrševala svoje naloge, da bi dosegle enega od ciljev, ki jih določa Pogodba. Ta določba, ki je bistveni del reda institucije, katerega podlaga je načelo dodeljenih pristojnosti, ne more biti temelj za razširitev pristojnosti Skupnosti zunaj splošnega okvira, ki izhaja iz celote določb Pogodbe in zlasti iz določb, ki določajo naloge in ukrepe Skupnosti. Ta določba ne more biti temelj za sprejetje določb, ki bi v bistvu po svojih posledicah pripeljale do spremembe Pogodbe, s tem da bi se izognile postopku, ki ga ta določa v ta namen. V smislu tega mnenja je Sodišče prve stopnje posebej pozvalo Svet in Komisijo, naj navedeta, kateri so cilji Skupnosti, določeni s Pogodbo ES, ki jih je treba doseči s pomočjo določb izpodbijane uredbe.
- ⁶⁵ Svet je v odgovoril, da te določbe sledijo cilju ekonomske in finančne prisile, ki je po njegovem mnenju predmet Pogodbe ES.
- ⁶⁶ Glede tega je Svet navedel, da cilji Skupnosti niso zgolj tisti, ki jih določa člen 3 ES, ampak lahko izhajajo tudi iz posebnih določb.

- 67 Po spremembah, ki so posledica Maastrichtske pogodbe, člena 60 ES in 301 ES določata naloge in dejavnosti Skupnosti na področju ekonomskih in finančnih sankcij ter dajala zakonito podlago za izrecen prenos pristojnosti Skupnosti, da bi bile te izvršene. Te pristojnosti naj bi bile izrecno vezane na sprejetje akta na podlagi določb Pogodbe EU o skupni zunanji in varnostni politiki (SZVP) in temu dejansko podrejene. Vendar naj bi bili cilji SZVP v skladu s členom 11(1), tretja alineja, EU „ohranjati mir in krepiti mednarodno varnost v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov“.
- 68 Torej bi bilo treba priznati, da je ekonomska in finančna prisila iz političnih razlogov pri izvrševanju zavezujočega sklepa Varnostnega sveta izrecni in zakoniti cilj Pogodbe ES, čeprav je ta cilj postranski, posredno povezan s temeljnimi cilji te pogodbe, zlasti s cilji, ki se nanašajo na prosti pretok kapitala (člen 3(1)(c) ES) in na vzpostavitev sistema neizkrivljene konkurence (člen 3(1)(g) ES), ter vezan na Pogodbo EU.
- 69 V tem primeru naj bi bil člen 308 ES vključen kot pravna podlaga za izpodbijano uredbo, da bi dopolnil podlago členov 60 ES in 301 ES, tako da bi se omogočil sprejetje ukrepov ne le za tretje države, ampak tudi za posameznike in nedržavne subjekte, ki niso nujno povezani z vlado ali z režimom te države, v primeru, ko Pogodba ES ne določa pooblastil za potrebne ukrepe v ta namen.
- 70 Tako naj bi se bila Skupnost sposobna prilagoditi razvoju mednarodne prakse, ki naj bi zajemala sprejetje „pametnih sankcij“ bolj zoper posameznike, ki ogrožajo mednarodno varnost, kot zoper nedolžno prebivalstvo.

71 Svet trdi, da se okoliščine, pri katerih se je zatekel k členu 308 ES, v tem primeru ne razlikujejo od okoliščin, v katerih je bila uporabljena ta določba v preteklosti za uresničitev enega od ciljev Pogodbe ES pri delovanju skupnega trga, ne da bi ta pogodba določala pooblastila za delovanje v ta namen. V tem smislu navaja:

- na področju socialne politike različne direktive, ki so na podlagi člena 235 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 308 ES), ponekod z dopolnitvijo člena 100 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 94 ES), razširile načelo enakosti plačil za delavce in delavke, kot določa člen 119 Pogodbe ES (člene od 117 do 120 Pogodbe ES so nadomestili členi od 136 do 143 ES), da bi ga povzdignile v splošno načelo enakega obravnavanja na vseh področjih, kjer bi lahko obstajala morebitna diskriminacija in da bi imeli od njega korist neodvisni delavci, vključno z delavci v kmetijskem sektorju, in zlasti Direktivo Sveta 76/207/EGS z dne 9. februarja 1976 o izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi z dostopom do zaposlitve, poklicnega usposabljanja in napredovanja ter delovnih razmer (UL L 39, str. 40); Direktivo Sveta 79/7/EGS z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (UL 1979 L 6, str. 24); Direktivo Sveta 86/378/EGS z dne 24. julija 1986 o izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v poklicnih sistemih socialne varnosti (UL L 225, str. 40) in Direktivo Sveta 86/613/EGS z dne 11. decembra 1986 o uporabi načela enakega obravnavanja moških in žensk, ki se ukvarjajo z dejavnostjo, vključno s kmetijstvom, ali pa so samozaposleni, ter o varstvu samozaposlenih žensk med nosečnostjo in materinstvom (UL L 359, str. 56);
- na področju prostega pretoka oseb različne akte, ki so na podlagi členov 235 Pogodbe ES in 51 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 42 ES) razširili pravice, priznane delavcem, ki se gibljejo v Skupnosti, na samozaposlene osebe, njihove družinske člane in študente, in zlasti Uredbo Sveta (EGS) št. 1390/81 z

dne 12. maja 1981 o razširitvi Uredbe (EGS) št. 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družine, ki se gibljejo v Skupnosti na samozaposlene osebe in njihove družinske člane (UL L 143, str. 1);

- Uredbo Sveta št. 1035/97 z dne 2. junija 1997 o ustanovitvi Evropskega centra za spremljanje rasizma in ksenofobije (UL L 151. str. 1), sprejeto na podlagi členov 213 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 284 ES) in 235 Pogodbe ES.

⁷² Sodišče samo naj bi priznalo zakonitost te prakse (sodba z dne 5. decembra 1989 v zadevi Delbar, C-114/88, Recueil, str. 4067).

⁷³ Zakonodajalec Skupnosti naj bi se v preteklosti že skliceval na pravno podlago člena 235 Pogodbe ES na področju sankcij. Svet glede tega navaja, da je bil pred uvedbo členov 301 ES in 60 ES v Pogodbo ES za različne uredbe Sveta o naložitvi trgovinskih sankcij pravna podlaga člen 113 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 133 ES) (glej na primer Uredbo Sveta št. 596/82 z dne 15. marca 1982 o spremembi uvoznega sistema za nekatere proizvode s poreklom iz Sovjetske zveze (UL L 72, str. 15); Uredbo Sveta (EGS) št. 877/82 z dne 16. aprila 1982 o ustavitvi uvoza za vse proizvode s poreklom iz Argentine (UL L 102, str. 1) in Uredbo Sveta (EGS) št. 3302/86 o ustavitvi uvoza zlata s poreklom iz Južnoafriške republike (UL L 305, str. 11)). Če bi bili ti ukrepi zunaj področja uporabe skupne trgovinske politike ali bi se nanašali na fizične ali pravne osebe s sedežem v Skupnosti, bi bil njihova podlaga ravno tako člen 235 Pogodbe ES. Tak primer bi bila zlasti Uredba Sveta (EGS) št. 3541/92 z dne 7. decembra 1992 o prepovedi ugoditve iraškim zahtevkom

za pogodbe in transakcije, v izvajanje katerih posega Resolucija Varnostnega sveta Združenih narodov 661 (1990) in z njo povezane resolucije (UL L 361, str. 1), katere člen 2 bi določal, da „[je] prepovedano [...] izpolnjevati ali omogočiti izpolnjevanje zahtevkov, ki jih vloži [...] katera koli oseba, ki neposredno ali posredno deluje v imenu ali v korist ene ali več fizičnih ali pravnih oseb ali organov v Iraku“.

74 V odgovoru na pisno vprašanje Sodišča prve stopnje je Komisija trdila, da bi se izvrševanje sankcij, ki jih je naložil Varnostni svet, lahko popolnoma ali delno nanašalo na področje uporabe Pogodbe ES na podlagi skupne trgovinske politike ali na podlagi notranjega trga.

75 V tem primeru Komisija, ki se sklicuje na uvodno izjavo 4 izpodbijane uredbe, trdi, da so bili zadevni ukrepi nujni za zagotovitev enotne uporabe in razlage omejitev gibanja kapitala, ki so bile uvedene v skladu z zadevnimi resolucijami Varnostnega sveta, da bi se zavaroval prosti pretok kapitala v Skupnosti in izognilo izkrivljanje konkurence.

76 Komisija poleg tega meni, da je treba šteti, da sodi zaščita mednarodne varnosti, v Uniji in zunaj nje, v splošni okvir določb Pogodbe ES. Glede tega se Komisija sklicuje na člena 3 EU in 11 EU in na preambulo Pogodbe ES, v kateri naj bi podpisnice potrdile „solidarnost, ki povezuje Evropo s čezmorskimi državami, in z željo zagotoviti dvig njihove blaginje v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov“ in bile trdno odločene, „da [...] ohranijo in utrdijo mir in svobodo“. Komisija iz tega sklepa na „splošni cilj Skupnosti, da štiti mir in varnost“, h kateremu naj bi težila posebej člena 60 ES in 301 ES, ki naj bi bila hkrati poseben izraz pristojnosti Skupnosti pri ureditvi notranjega in zunanjega gibanja kapitala.

- 77 Ker določbe naslova III, poglavja 4, Pogodbe ES o gibanju kapitala ne dajejo Skupnosti nobenega posebnega pooblastila, naj bi bil v tem primeru člen 308 ES dodatna pravna podlaga, da se zagotovi, da Skupnost lahko naloži zadevne omejitve, zlasti za posameznike, v skladu s skupnim stališčem Sveta.
- 78 Na obravnavi je Združeno kraljestvo navedlo, da naj bi bil cilj Skupnosti, za katerega naj bi bila sprejeta izpodbijana uredba, enotna uporaba obveznosti, ki se nanašajo na omejitve gibanja kapitala v Skupnosti, ki jih je državam članicam naložil Varnostni svet.
- 79 Združeno kraljestvo poudarja, da je oblikovanje notranjega trga na področju gibanja kapitala eden od ciljev Skupnosti iz člena 3 ES. Meni, da je enotna uporaba vseh omejitev prostega pretoka kapitala na trgu bistveni vidik oblikovanja notranjega trga.
- 80 Če izvrševanje zadevnih resolucij Varnostnega sveta ne bi bilo predmet posebnih ukrepov na ravni Skupnosti, bi lahko to po mnenju Združenega kraljestva povzročilo nevarnost razhajanj pri uporabi zamrznitve sredstev med državami članicami. Če bi države članice izvrševale te resolucije posamično, bi neizogibno nastopile razlike pri razlagi pomena obveznosti, ki so jim bile naložene, in bi povzročile neenakosti na področju prostega pretoka kapitala med državami članicami, posledica česar bi bila nevarnost izkrivljanja konkurence.
- 81 Združeno kraljestvo trdi tudi, da ni mogoče šteti, da ukrepi zamrznitve sredstev posameznikov, zato da bi se prekinili gospodarski odnosi bolj z mednarodnimi terorističnimi organizacijami kot s tretjimi državami, razširjajo „področje pristojnosti Skupnosti zunaj splošnega okvira, ki izhaja iz določb Pogodbe“

v skladu z zgoraj v točki 64 navedenim mnenjem 2/94. V okviru Pogodbe naj bi bila Skupnost pristojna za sprejetje ukrepov za ureditev pretoka kapitala, in sicer s sprejetjem ukrepov zoper posameznike. Če je res, da se ukrepi za ureditev pretoka kapitala posameznikov zaradi prekinitve gospodarskih odnosov z mednarodnimi terorističnimi organizacijami nanašajo na področje, za katero Pogodba ES institucijam ni dala posebnih pooblastil, in če je res tudi, da ti ukrepi zahtevajo sklicevanje na člen 308 ES, naj bi se ne štelo, da so zunaj splošnega okvira Pogodbe.

- 82 Združeno kraljestvo trdi, da se sklicevanje na člen 308 ES v okoliščinah tega primera ne razlikuje od uporabe te določbe v okoliščinah, v katerih je ta člen služil za dosego drugih ciljev Skupnosti, zlasti na področju socialne politike, kadar Pogodba ni dajala jasne pravne podlage (glej točko 71 zgoraj).
- 83 Na obravnavi je tožeča stranka izpodbijala pristojnost Sveta za sprejetje izpodbijane uredbe na podlagi členov 60 ES, 301 ES in 308 ES.
- 84 Sklicevanje na člena 60 ES in 301 ES naj ne bi bilo dovoljeno, ker izpodbijana uredba določa sprejetje ukrepov za posameznike, in ne za tretje države.
- 85 Na drugi strani naj sklicevanje na člen 308 ES ravno tako ne bi bilo dovoljeno, ker se izpodbijana uredba ne nanaša na uresničitev katerega od ciljev Pogodbe ES, ampak zgolj na uresničitev ciljev na področju SZVP, ki zadevajo Pogodbo EU. Zamrznitev

sredstev tožeče stranke naj ne bi bila povezana s ciljem „da se prepreči izkrivljanje konkurence“ iz uvodne izjave 4 izpodbijane uredbe (sodba Sodišča z dne 5. oktobra 2000 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu, C-376/98, Recueil, str. I-8419, točki 84 in 85).

- 86 Tožeča stranka zlasti navaja, da za to, da Skupnost sprejme ukrep na podlagi člena 308 ES, ne zadostuje, da se ta ukrep nanaša na uresničitev cilja Pogodbe EU. V zgoraj v točki 64 navedenem mnenju 2/94 naj bi Sodišče sodilo, da ta določba ni omogočala pristopa Skupnosti k Evropski konvenciji za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), čeprav je cilj spoštovanja človekovih pravic izrecno naveden v Pogodbi EU. Tožeča stranka poziva Sodišče prve stopnje, naj zavrne široko razlago člena 308 ES, ki sta jo predlagala Svet in Komisija, katere učinek naj bi bil po njenem mnenju ta, da se tej določbi dodeli potencialno neomejen obseg.

Presoja Sodišča prve stopnje

- 87 Drugače kot Uredba št. 467/2001 pravna podlaga izpodbijane uredbe nista le člena 60 ES in 301 ES, ampak tudi člen 308 ES. V tem se kaže razvoj mednarodnih razmer, v okvir katerih so se postopoma uvrstile sankcije, ki jih je odredil Varnostni svet in uvedla Skupnost.
- 88 Resolucija Varnostnega sveta 1333 (2000), sprejeta v okviru ukrepov, sprejetih za zatiranje mednarodnega terorizma, ki velja za bistveno za ohranitev miru in krepitev mednarodne varnosti (glej njeno sedmo uvodno izjavo), se je nanašala na režim talibanov, ki je takrat nadzoroval največji del afganistanskega ozemlja in je dajal pribežališče in pomoč Osami bin Ladnu in njegovim sodelavcem.

- 89 Ravno ta izrecna vez z ozemljem in vodilnim režimom tretje države je Svetu omogočila, da je Uredbo št. 467/2001 utemeljil na členih 60 ES in 301 ES. To ugotovitev je treba potrditi, saj nič iz teh določb ne izključuje sprejetja omejevalnih ukrepov, ki prizadenejo neposredno posameznike ali organe, če so ti ukrepi dejansko namenjeni za popolno ali delno omejevanje ekonomskih odnosov z eno ali več tretjimi državami.
- 90 Kot je Svet pravilno poudaril, so se ukrepi, ki jih je določila Uredba št. 467/2001, nanašali na to, kar lahko imenujemo „pametne sankcije“ („smart sanctions“), ki so se pojavile v praksi OZN v letih 90. letih prejšnjega stoletja. S takimi sankcijami so klasične ukrepe splošnega trgovinskega embarga proti eni državi nadomestili bolj usmerjeni in selektivni ukrepi, kot so ekonomske ali finančne sankcije, prepovedi potovanj, embargo na orožje ali na posebne proizvode, da bi se zmanjšalo trpljenje, ki ga prenaša civilno prebivalstvo zadevne države, navedenemu režimu in njegovim vodjem pa se naložijo prave sankcije. Praksa institucij Skupnosti se je razvila v isto smer in Svet je zato menil, da mu člena 60 ES in 301 ES omogočata, da sprejme omejevalne ukrepe za subjekte ali osebe, ki fizično nadzorujejo del ozemlja tretje države in za subjekte in osebe, ki dejansko nadzirajo vladni aparat tretje države, ter za osebe in subjekte, ki so s temi povezani in jim dajejo ekonomsko oporo.
- 91 To razlago, ki ni v nasprotju z besedilom členov 60 ES in 301 ES, upravičujejo tako presoje o učinkovitosti kot skrb za humanitarni red.
- 92 Resolucija Varnostnega sveta 1390 (2000) je bila sprejeta 16. januarja 2002, po razpadu tega režima, ki je sledil vojaškemu posredovanju mednarodne koalicije v Afganistanu, ki se je začelo oktobra 2001. Čeprav se še vedno nanaša izrecno na talibane, ni več usmerjena proti njihovemu propadlemu režimu, ampak bolj

neposredno proti Osami bin Ladnu, mreži Al Kaida in osebam in subjektom, ki so z njimi povezani.

- 93 Svetje v točkah 4 in 5 svoje duplike izrecno priznal odsotnost vsake vezi med sankcijami, ki jih je treba sprejeti na podlagi te resolucije, in ozemljem ali vodstvenim režimom tretje države, ki je bila omenjena v točki 2 razlogov za predlog uredbe, ki ga je Svet predložil Komisiji 6. marca 2002 in je po izvoru izpodbijana uredba (dokument COM (2002) 117 konč.).
- 94 V odsotnosti take vezi sta Svet in Komisija menila, da člena 60 ES in 301 ES sama zase nista zadostna pravna podlaga, da bi se dovolilo sprejetje izpodbijane uredbe. S temi presojami se je treba strinjati.
- 95 Dejansko člen 60(1) ES določa, da lahko Svet v skladu s postopkom iz člena 301 ES „glede zadevnih tretjih držav“ sprejme nujno potrebne ukrepe, ki se nanašajo na pretok kapitala in plačil. Člen 301 ES izrecno določa, da Skupnost popolnoma ali delno prekine ali omeji gospodarske odnose „z eno ali več tretjimi državami“.
- 96 Poleg tega dejstvo, da te določbe dovoljujejo sprejetje „pametnih sankcij“ zoper posameznike ali subjekte, ki so povezani z vodji tretje države ali ki jih ti neposredno ali posredno nadzirajo (glej točke od 89 do 91 zgoraj), ne omogoča presoje, da se lahko nanašajo na take zadevne posameznike ali subjekte, če je vodilni režim

zadevne tretje države izginil. V takih okoliščinah dejansko ne obstaja več zadostna vez med temi posamezniki ali subjekti in tretjo državo.

- 97 Iz tega izhaja, da člena 60 ES in 301 ES sama zase nista zadostna pravna podlaga za utemeljitev izpodbijane uredbe.
- 98 V nasprotju s stališčem Komisije v predlogu Uredbe Sveta, ki je po izvoru izpodbijana uredba (glej točko 93 zgoraj), je Svet menil, da člen 308 ES sam zase ravno tako ni bil ustrezna pravna podlaga za sprejetje navedene uredbe. S temi presojami se je ravno tako treba strinjati.
- 99 Glede tega je treba spomniti, da glede na sodno prakso (sodba Sodišča z dne 26. marca 1987 v zadevi Komisija proti Svetu, 45/86, Recueil, str. 1493, točka 13), iz besedila člena 308 ES izhaja, da je sklicevanje na ta člen kot na pravno podlago akta upravičeno samo, če nobena druga določba Pogodbe institucijam Skupnosti ne daje potrebne pristojnosti za sprejetje tega akta. V takem položaju člen 308 ES omogoča institucijam, da ravnajo z namenom uresničiti enega od ciljev Skupnosti, kljub odsotnosti določbe, ki bi jim dodelila potrebno pristojnost v ta namen.
- 100 Glede prvega pogoja za uporabo člena 308 ES je jasno, da nobena določba Pogodbe ES ne določa sprejetja takih ukrepov, kot jih določa izpodbijana uredba o boju proti mednarodnemu terorizmu in zlasti o naložitvi ekonomskih in finančnih sankcij, kot so zamrznitev sredstev posameznikov in subjektov, za katere se domneva, da omogočajo njegovo financiranje, ne da bi vzpostavila kakršno koli vez z ozemljem ali vodilnim režimom tretje države. Ta prvi pogoj je torej v tem primeru izpolnjen.

- 101 Da bi bil izpolnjen drugi pogoj za uporabo člena 308 ES, je v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 99 zgoraj, potrebno, da se boj proti mednarodnemu terorizmu in zlasti naložitev ekonomskih in finančnih sankcij, kot je zamrznitev sredstev posameznikom in subjektom, za katere se domneva, da prispevajo k njegovemu financiranju, lahko navezujeta na enega od ciljev, ki jih Pogodba določa Skupnosti.
- 102 Glede tega vprašanja je preambula izpodbijane uredbe še posebej kratka in jedrnata. Svet je v uvodni izjavi 4 te uredbe potrdil, da je ukrepe, ki se zahtevajo na podlagi Resolucije 1390 (2002) in Skupnega stališča 2002/402, „pokrivala Pogodba“ in da je bilo treba sprejeti zakonodajo Skupnosti, „da bi se izognilo zlasti izkrivljanje konkurence“.
- 103 Glede načelnega predloga, v skladu s katerim zadevne ukrepe „pokriva Pogodba“, je treba nasprotno ugotoviti, da se nobeden od ciljev Pogodbe, kot jih izrecno določata člena 2 ES in 3 ES, ne zdi zadosten za izvršitev zadevnih ukrepov.
- 104 Še posebej in nasprotno kot pri ukrepih, ki jih zoper nekatere fizične ali pravne osebe s sedežem v Skupnosti določa Uredba št. 3541/92, na katero se je v podporo svojih navedb skliceval Svet (glej točko 73 zgoraj), se pri ukrepih, ki jih določa izpodbijana uredba, ne bi bilo mogoče sklicevati na cilj vzpostavitve skupne trgovinske politike (člen 3(1)(b) ES), v okviru katere je bilo razsojeno, da je Skupnost imela pooblastilo za sprejetje ukrepov trgovinskega embarga na podlagi člena 133 ES, ker v tem primeru trgovinski odnosi Skupnosti s tretjo državo niso prizadeti.

- 105 Glede cilja vzpostavitve režima, ki zagotavlja neizkrivljeno konkurenco na notranjem trgu (člen 3(1)(g) ES), trditev, da obstaja nevarnost izkrivljanja konkurence, ki naj bi jo izpodbijana uredba glede na njeno preambulo preprečevala, ni prepričljiva.
- 106 Pravila konkurence po Pogodbi ES so namenjena podjetjem in državam članicam, če rušijo ali slabijo konkurenčno enakost med podjetji (v zvezi s členom 87 ES glej sodbo Sodišča z dne 2. julija 1974 v zadevi Italija proti Komisiji, 173/73, Recueil, str. 709, točka 26, in v zvezi s členom 81 ES sodbo Sodišča z dne 12. julija 1984 v zadevi Hydrotherm, 170/83, Recueil, str. 2999, točka 11).
- 107 Po eni strani se v tem primeru ne domneva, da so posamezniki ali subjekti iz izpodbijane uredbe enakovredni kot podjetja v smislu pravil konkurence po Pogodbi ES.
- 108 Po drugi strani ni navedeno nobeno pojasnilo, ki bi pomagalo razumeti, kako bi lahko izvršitev posebnih omejevalnih ukrepov, ki jih je Resolucija Varnostnega sveta 1390 (2002) določila za nekatere osebe in subjekte, ogrozila konkurenco med podjetji na ravni Skupnosti ali njenih držav članic.
- 109 Zgoraj navedena mnenja niso sporna zaradi vezi, ki sta jo v svojih aktih naredila Komisija in Združeno kraljestvo, med ciljem iz člena 3(1)(g) ES in ciljem vzpostavitve notranjega trga, ki je opredeljen zlasti z odpravo ovir pri prostem pretoku kapitala držav članic (člen 3(1)(c) ES) (glej zlasti točke 75 in od 78 do 80 zgoraj).

110 Glede tega je treba poudariti, da Skupnost ni izrecno pristojna, da omejuje pretok kapitala in plačil. Nasprotno, člen 58 ES omogoča, da države članice sprejmejo ukrepe s takim učinkom, če je to upravičeno zaradi dosega ciljev iz tega člena in zlasti zaradi javnega reda ali varnosti (podobno s členom 30 ES glej sodbo Sodišča z dne 4. oktobra 1991 v zadevi Richardt, C-367/89, Recueil, str. I 4621, točka 19 in navedena sodna praksa). Pojem javne varnosti zajema notranjo in zunanjo varnost države. Države članice torej načeloma na podlagi člena 58(1)(b) ES sprejemajo take ukrepe, kot jih določa izpodbijana uredba. Če so ti ukrepi v skladu s členom 58(3) ES in ne prekoračijo potrebnega za uresničitev zelenih ciljev, so skladni s sistemom prostega pretoka kapitala in plačil in s sistemom svobodne konkurence po Pogodbi ES.

111 Treba je dodati, da če bi bila preprosta ugotovitev nevarnosti razlik med državnimi ureditvami in splošne nevarnosti oviranja prostega pretoka kapitala ali izkrivljanja konkurence, ki sta lahko njihova posledica, dovolj, da bi bila za pravno podlago uredbe upravičena izbira člena 308 ES v povezavi s členom 3(1)(c) in (g) ES, bi bile določbe poglavja 3, naslova VI, Pogodbe ES o približevanju zakonodaj brez koristnega učinka in bi sodni nadzor spoštovanja pravne podlage lahko bil popolnoma neučinkovit. Sodnik Skupnosti bi bil torej oviran pri izvrševanju funkcije, ki mu jo je naložil člen 220 ES, da pri razlagi in uporabi Pogodbe zagotavlja spoštovanje prava (glede člena 100 A Pogodbe ES po spremembi postal člen 95 ES glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 5. oktobra 2000 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu, C-376/98, Recueil, str. I-8419, točke 84, 85 in od 106 do 108 in navedena sodna praksa).

112 V vsakem primeru elementi, predloženi v presojo Sodišču prve stopnje, ne omogočajo mnenja, da izpodbijana uredba učinkovito prispeva k preprečitvi verjetnih ovir pri prostem pretoku kapitala ali občutnih motenj konkurence.

- 113 Sodišče prve stopnje meni, da, v nasprotju s trditvami Komisije in Združenega kraljestva, izvrševanje zadevnih resolucij Varnostnega sveta, bolj držav članic kot Skupnosti, ne bi povzročilo verjetne in resne nevarnosti razlik med državami članicami pri uporabi zamrznitve sredstev. Na eni strani te resolucije dejansko vsebujejo definicije in jasna, natančna in podrobna navodila, ki ne dopuščajo možnosti razlage. Na drugi strani se pomen ukrepov, ki jih določajo za njihovo izvrševanje, ne zdi tako velik, da bi se bilo treba bati take nevarnosti.
- 114 V okoliščinah tega primera zadevnih ukrepov ni mogoče utemeljevati s ciljem iz člena 3(1)(c) in (g) ES.
- 115 Različni primeri sklicevanja na dodatno pravno podlago člena 308 ES, ki jih je navedel Svet (glej točki 71 in 73 zgoraj) se v tem primeru izkažejo za neprimerne. Na eni strani iz teh primerov dejansko ne izhaja, da pogoji uporabe člena 308 ES, zlasti uporabe, ki je vezana na uresničitev cilja Skupnosti, v teh primerih niso bili izpolnjeni. Na drugi strani zadevni pravni akti v teh primerih niso bili predmet ugovorov glede tega pred Sodiščem, zlasti v zadevi, ki se je končala z zgoraj v točki 72 navedeno sodbo Delbar. V skladu z ustaljeno sodno prakso preprosta praksa Sveta ne more kršiti pravil Pogodbe in zato ne more ustvariti precedenčnega primera, ki veže institucije Skupnosti pri izbiri pravilne pravne podlage (sodba Sodišča z dne 23. februarja 1988 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu, 68/86, Recueil, str. 855, točka 24, in mnenje Sodišča 1/94 z dne 15. novembra 1994, Recueil, str. I-5267, točka 52).
- 116 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da boja proti mednarodnemu terorizmu in zlasti naložitve ekonomskih in finančnih sankcij, kot so zamrznitev sredstev posameznikom in subjektom, za katere se domneva, da prispevajo k njegovem financiranju, ni mogoče povezati z nobenim od ciljev, ki sta jih za Skupnost izrecno določila člena 2 ES in 3 ES.

- 117 Poleg ciljev, ki jih izrecno določata člena 2 ES in 3 ES, je Komisija v svojih aktih navedla tudi cilj Skupnosti splošnejšega pomena, ki naj bi v tem primeru upravičil sklicevanje na pravno podlago člena 308 ES. Tako Komisija iz preambule Pogodbe ES sklepa na „splošni cilj Skupnosti, da brani [mednarodni] mir in varnost“ (glej točko 76 zgoraj). Te navedbe niso sprejemljive.
- 118 V nasprotju s trditvami Komisije iz preambule Pogodbe ES ne izhaja, da sledi širšemu cilju obrambe mednarodnega miru in varnosti. Neizpodbitni in prvi cilj navedene pogodbe je, da z vzpostavitvijo „procesa evropskega povezovanja“ konča pretekle spore med evropskimi narodi, brez vsakršnega izvrševanja skupne zunanje in varnostne politike. Ta zadeva izključno cilje Pogodbe EU, ki, kot poudarja njena preambula, „zaznamujejo novo fazo v procesu evropskega povezovanja, ki se je začel z ustanovitvijo Evropskih skupnosti“.
- 119 Čeprav je mogoče potrditi, da mora ta cilj Unije navdihniti delovanje Skupnosti na področju lastnih pristojnosti, kot je skupna trgovinska politika, za utemeljitev sprejetja ukrepov na podlagi člena 308 ES, zlasti na področjih, kjer so pristojnosti Skupnosti postranske in jih Pogodba omejeno našteva, ne zadošča.
- 120 Končno se zdi nemogoča razlaga člena 308 ES, da na splošno pooblašča institucije, da se sklicujejo na to določbo, da bi izvršile enega od ciljev Pogodbe EU. Sodišče prve stopnje meni, da soobstoj Unije in Skupnosti kot združenih, vendar različnih pravnih redov, in ustavna zgradba stebrov, ki so jih želeli avtorji veljavnih pogodb, institucij in držav članic ne pooblaščajo, da se sklicujejo na „fleksibilno klavzulo“ člena 308 ES z namenom, da bi odpravile odsotnost potrebne pristojnosti Skupnosti za uresničitev cilja Unije. Če bi se opredelilo drugače, bi se lahko ta določba

uporabila za celoto ukrepov, ki zadevajo SZVP in policijsko in pravosodno sodelovanje na kazenskem področju (PNZ), tako da bi lahko Skupnost vedno delovala za uresničitev ciljev teh politik. Tak rezultat bi več določbam Pogodbe EU odvzel njihovo področje uporabe in ne bi bil povezan z uvedbo instrumentov SZVP (skupne strategije, skupni ukrepi, skupna stališča) in PNZ (skupna stališča, sklepi, okvirni sklepi).

- 121 Torej je nujen sklep, da tako kot člena 60 ES in 301 ES ločeno, tudi člen 308 ES sam zase ni zadostna pravna podlaga za utemeljitev izpodbijane uredbe.
- 122 Svet je tako v uvodnih izjavah izpodbijane uredbe in v svojih aktih trdil, da mu člen 308 ES, uporabljen skupaj s členoma 60 ES in 301 ES, daje pooblastilo za sprejetje uredbe Skupnosti, katere namen je boj Unije in njenih držav članic proti mednarodnemu terorizmu na podlagi SZVP, in ki zato nalaga gospodarske in finančne sankcije za posameznike, brez povezave z ozemljem ali vodilnim režimom tretje države. Te uvodne izjave je treba preveriti.
- 123 V zvezi s tem je treba upoštevati prehod, posebej uveden z revizijo, ki je rezultat Maastrichtske pogodbe, med dejavnostmi Skupnosti, ki zajemajo gospodarske sankcije na podlagi členov 60 ES in 301 ES, in cilji Pogodbe EU na področju zunanjih odnosov.
- 124 Dejansko je nujna ugotovitev, da sta člena 60 ES in 301 ES posebni določbi Pogodbe ES, ker izrecno določata, da bi se lahko ukrep Skupnosti izkazal za nujnega za uresničitev ne enega od ciljev Skupnosti, kot jih določa Pogodba ES, ampak enega od ciljev, ki jih člen 2 EU posebej določa za Unijo, in sicer izvajanje skupne zunanje in varnostne politike.

- 125 V okviru členov 60 ES in 301 ES je torej ukrep Skupnosti v resnici ukrep Unije, ki se izvaja na podlagi stebra Skupnosti, potem ko Svet sprejme skupno stališče ali skupni ukrep na podlagi SZVP.
- 126 Glede tega je treba poudariti, da ima Unija na podlagi člena 3 EU na voljo enotni ustavni okvir, ki zagotavlja povezanost in kontinuiteto dejavnosti za doseg svojih ciljev s spoštovanjem in razvojem pravnega reda Skupnosti. Unija bedi zlasti nad povezanostjo vseh njenih zunanjih dejavnosti v okviru svojih politik na področju zunanjih odnosov, varnosti, gospodarstva in razvoja. Svet in Komisija sta odgovorna za zagotavljanje te povezanosti in sodelujeta v ta namen. Vsak v skladu s svojimi pristojnostmi zagotavljata izvrševanje teh politik.
- 127 Kot se lahko pooblastila za delovanje, ki jih določa Pogodba ES, izkažejo za nezadostna, da bi institucijam omogočila ukrepanje za uresničitev enega od ciljev Skupnosti v delovanju skupnega trga, tako se lahko pooblastila za gospodarske in finančne sankcije, ki jih določata člena 60 ES in 301 ES, in sicer prekinitve ali zmanjšanje ekonomskih odnosov z eno ali več tretjimi državami, zlasti glede pretokov kapitala in plačil, izkažejo za nezadostna, da bi institucijam omogočila uresničitev cilja SZVP, ki zadeva Pogodbo EU in zaradi katerega so bile te določbe posebej vključene v Pogodbo ES.
- 128 Treba je torej priznati, da je v teh posebnih okoliščinah, ki jih določata člena 60 ES in 301 ES, upravičeno sklicevanje na dopolnilno pravno podlago člena 308 ES, v imenu zahteve po usklajenosti, ki jo določa člen 3 EU, ker te določbe institucijam Skupnosti na področju gospodarskih in finančnih sankcij ne dajejo pooblastila, ki je potrebno za ukrepanje za uresničitev cilja, ki mu na podlagi SZVP sledijo Unija in njene države članice.

- 129 Tako je možno, da skupno stališče ali skupni ukrep, sprejet na podlagi SZVP, od Komisije zahteva ekonomske in finančne sankcije, ki so zunaj tega, kar predvidevata člena 60 ES in 301 ES, ki zajemata prekinitvev ali zmanjšanje ekonomskih odnosov z eno ali več tretjimi državami, zlasti glede pretoka kapitala in plačil.
- 130 V takem primeru sklicevanje na pravno podlago členov 60 ES, 301 ES in 308 ES omogoča na področju ekonomskih in finančnih sankcij uresničitev cilja, ki mu sledijo Unija in njene države članice v okviru SZVP, kot je naveden v skupnem stališču ali skupnem ukrepu, čeprav Skupnosti niso izrecno dodeljena pooblastila za ekonomske in finančne sankcije, ki se nanašajo na posameznike ali subjekte, ki nimajo zadostne vezi z določeno tretjo državo.
- 131 V tem primeru boj proti mednarodnemu terorizmu in njegovemu financiranju nesporno zadeva cilje Unije na podlagi SZVP, kot jih določa člen 11 EU, tudi če se ne nanaša posebej na tretje države ali njihove voditelje.
- 132 Jasno je, da je Svet pri tem boju Skupno stališče 2002/402 sprejel soglasno in da določa, da Skupnost naloži ekonomske in finančne sankcije proti posameznikom, za katere se domneva, da so prispevali k financiranju mednarodnega terorizma, ne da bi vzpostavili kakršno koli vez z ozemljem ali vodilnim režimom tretje države.
- 133 V tem primeru je sklicevanje na člen 308 ES, da bi dopolnil pooblastila Skupnosti za ekonomske in finančne sankcije, ki ji jih dajeta člena 60 ES in 301 ES, upravičeno z mnenjem, da v sodobnem svetu držav članic ni več mogoče pojmovati kot edinega vira nevarnosti za mednarodni mir in varnost. Unija in njen steber Skupnosti nista

ovirana, ne bolj kot mednarodna skupnost, pri prilagajanju tem novim grožnjam, tako da se naložijo ekonomske in finančne sankcije ne le tretjim državam, ampak tudi osebam, skupinam, podjetjem ali subjektom, povezanim z njimi, ki razvijajo mednarodno teroristično dejavnost ali drugače ogrožajo mednarodni mir in varnost.

134 Torej se zdi, da Svet, sklicujoč se na dodatno pravno podlago člena 308 ES, ni razširil področja pristojnosti Skupnosti zunaj splošnega okvira, ki izhaja iz celote določb Pogodbe in zlasti iz določb, ki določajo naloge in ukrepe Skupnosti.

135 Torej so institucije in Združeno kraljestvo pravilno trdili, da je bil Svet pristojen za sprejetje izpodbijane uredbe, ki je v Skupnosti izvršila ekonomske in finančne sankcije, ki jih določa Skupno stališče 2002/402 na podlagi povezanih členov 60 ES, 301 ES in 308 ES.

3. Trije tožbeni razlogi: kršitev temeljnih pravic tožeče stranke

Trditve strank

136 V dejanskem delu svojih trditev tožeča stranka navaja, da je mednarodni poslovnež, ki prihaja iz Saudove Arabije in ima velike finančne interese v Evropski uniji. Po nastopu veljave Uredbe št. 2062/2001 in zatem izpodbijane uredbe naj bi bila njegova sredstva in dobrine v Evropski uniji zamrznjeni in naj bi mu bilo onemogočeno voditi posle. Njegova vključitev na seznam Priloge I k izpodbijani

uredbi naj bi ogrožala njegov osebni in poklicni sloves. Tožeča stranka se označuje za žrtev težke sodne napake in trdi, da ni bila nikdar vpletena v teroristične dejavnosti in v nobeno obliko finančne podpore takih dejavnosti, pa naj bo to v zvezi z Osamo bin Ladnom in Al Kaido ali drugače.

- 137 Tožeča stranka dodaja, da je ravno tako predmet nacionalnih ukrepov, ki so odredili zamrznitev njegovih sredstev v Združenem kraljestvu, Združenih državah in Švici, vseh ukrepov, katerih zakonitost bi izpodbijal pred sodiščem. Posebej naj bi vložil ničnostno tožbo („judicial review“) zoper ukrep zamrznitve sredstev, ki jo je odredilo britansko ministrstvo za finance. Na predhodni obravnavi v okviru tega postopka naj bi sodnik, ki je odločal v zadevi, razsodil, da tožbeni razlog nezakonnost tega ukrepa očitno ni bil brez vsakega nacionalnega pravnega temelja. Vlada Združenega kraljestva naj bi kljub temu trdila, da naj bi bil postopek zoper tožečo stranko na nacionalni ravni brez pravnega interesa zaradi neposrednega učinka prava Skupnosti, razen če je uspešen v postopku zoper izpodbijano uredbo. Tožeča stranka predpostavlja, da je podatek, na podlagi katerega je bila vpisana na seznam sankcijskega odbora, enak kot podatek, ki ga je Združeno kraljestvo posredovalo v okviru navedenega nacionalnega postopka.
- 138 V pravnem delu svojih trditev tožeča stranka poudarja, za uvod, da so temeljne pravice, ki jih priznavajo in zagotavljajo ustave držav članic, in zlasti tiste, ki jih je uzakonila EKČP, v skladu s sodno prakso (sodba Sodišča z dne 14. maja 1974 v zadevi Nold proti Komisiji, 4/73, Recueil, str. 491, točka 13) sestavni del pravnega reda Skupnosti.
- 139 Nato v podporo predlogov navaja tri tožbene razloge za razglasitev ničnosti, prvega, kršitev pravice do zaslišanja, drugega, kršitev temeljne pravice spoštovanja lastninske pravice in načela sorazmernosti, in tretjega, kršitev pravice do učinkovitega sodnega nadzora.

- 140 Po mnenju tožeče stranke resolucije Varnostnega sveta, ki sta jih navedla Svet in Komisija, tema institucijama ne dajeta pooblastila za poseg v te temeljne pravice, ne da bi ta poseg upravičila pred Sodiščem prve stopnje in predložila potrebne dokaze. Evropska unija, kot neodvisen pravni red od Združenih narodov, v kateri veljajo lastna pravna pravila, bi morala upravičiti ukrepe, ki jih sprejme glede na svoja pooblastila in naloge, ki jih ima v razmerju do posameznikov, za katere velja ta pravni red.
- 141 Glede navedene kršitve pravice do zaslišanja tožeča stranka priznava, da zaradi same narave ukrepa zamrznitve njenih sredstev o tem ukrepu ni mogla biti obveščena pred njegovo izvršitvijo.
- 142 Kljub temu uveljavlja pravico do zaslišanja pri Svetu in Komisiji, da bi dosegla odstranitev s seznama oseb in subjektov, na katere se nanašajo sankcije, in sicer na podlagi splošnega načela prava Skupnosti, v skladu s katerim mora biti naslovnikom odločb javnih organov, ki občutno prizadenejo njihove interese, omogočeno, da predstavijo svoje stališče (sodba Sodišča z dne 23. oktobra 1974 v zadevi *Transocean Marine Paint proti Komisiji*, 17/74, Recueil, str. 1063, točka 15). Tožeča stranka opozarja, da je treba v vseh postopkih, ki lahko prizadenejo zadevno osebo in ji povzročijo neprijetne posledice, zagotoviti spoštovanje pravice do obrambe kot temeljnega načela (sodbi Sodišča z dne 17. oktobra 1989 v zadevi *Dow Benelux proti Komisiji*, 85/87, Recueil, str. 3137, in z dne 27. junija 1991 v zadevi *Al-Jubail Fertilizer in Saudi Arabian Fertilizer proti Svetu*, C-49/88, Recueil, str. I-3187).
- 143 V tem primeru naj bi izpodbijana uredba jasno kršila temeljna načela, ker Svetu omogoča, da za nedoločen čas zamrzne sredstva tožeče stranke, ne da bi ji dal možnost zaslišanja o resničnosti in upoštevnosti navedenih dejstev in okoliščin in dokazov proti njej.

- 144 Tožeča stranka zlasti glede navedene kršitve temeljne pravice spoštovanja lastninske pravice, kot jo zagotavljajo člen 1 dodatnega protokola k EKČP in splošna načela prava Skupnosti, ter navedene kršitve načela sorazmernosti navaja, da izpodbijana uredba omogoča zamrznitev sredstev zgolj na podlagi vključitve imena tožeče stranke na seznam, ki ga je naredil sankcijski odbor, ne da bi institucije Skupnosti lahko izvrševale pooblastilo proste presoje razpoložljivih dokazov in ugotovitev, ki bi tak ukrep lahko upravičile, in brez tehtanja pričujočih interesov.
- 145 V repliki tožeča stranka poudarja, da celo po mnenju institucij te niso pristopile k tehtanju interesov in niso preizkusile obremenilnih dokazov. Poleg tega naj ne bi predložile Sodišču prve stopnje nobenega obremenilnega dokaza, ki bi izkazoval, da bi tako tehtanje upravičilo zamrznitev sredstev tožeče stranke, če bi bilo izvedeno. V teh okoliščinah naj Sodišče prve stopnje ne bi imelo nobenega sredstva za presojo, ali izpodbijana uredba upravičuje zelo stroge ukrepe, ki so bili sprejeti zoper sredstva tožeče stranke.
- 146 Zlasti glede navedene kršitve pravice do učinkovitega sodnega nadzora tožeča stranka opozarja, da je Sodišče v sodbi z dne 15. maja 1986 v zadevi Johnston (222/84, Recueil, str. 1651, točka 18) priznalo, da je ta pravica splošno načelo prava Skupnosti.
- 147 Izpodbijana uredba naj ne bi določala nobene možnosti takega nadzora, zlasti nadzora dokazov, ki so bili sprejeti zoper tožečo stranko, s kršitvijo tega splošnega načela.
- 148 Tožeča stranka dodaja, da če bi tak nadzor obstajal, bi lahko dokazala, da dokazi, ki so bili sprejeti zoper njo, niso utemeljeni.

- 149 Tožeča stranka, ki je vložila repliko na trditev Sveta, v skladu s katero naj bi bila tožeča stranka podvržena zgolj upravnim ukrepom, in ne kakršni koli kazenski sankciji ali zasegu njenih sredstev, zaradi katerih bi se lahko sklicevala na varstvo člena 6 EKČP, poudarja, da je bila obtožena resne oblike kriminalitete, da je vpletena v teroristično organizacijo, ki je odgovorna za atentate 11. septembra 2001, da je bil njen ugled uničen in da so bila njena sredstva za neomejen čas in brez omejitve zneska zamrznjena, vse to v okoliščinah, v katerih, prvič, Svet ni preizkusil dokazov zoper njo; drugič, ji Svet ne da možnosti za izpodbijanje zamrznitve njenih sredstev in tega niti ne more narediti; in, tretjič, Svet trdi, da naj Sodišče prve stopnje ne bi sprejelo ukrepov, da bi preverilo, ali je bila odločba o zamrznitvi sredstev tožeče stranke pravilna.
- 150 Po mnenju tožeče stranke naj se institucije Skupnosti ne bi izognile svoji odgovornosti spoštovati temeljne pravice, tako da bi se skrile za odločbe Varnostnega sveta, če te odločbe same ne spoštujejo pravic do obrambe. Glede uredbe Skupnosti tožeča stranka trdi, da je upravičena do sodnega nadzora v okviru Skupnosti. Dejstvo, da Svet trdi, da nima nobenega pooblastila za odločanje po prostem preudarku na tem področju in da je dolžan ukrepati v skladu z navodili OZN, naj bi dokazovalo napako izpodbijane uredbe.
- 151 V repliki je tožeča stranka dodala, da je iskala neposredni stik s sankcijskim odborom, da bi dosegla izbris svojega imena z zadevnega seznama. Prejela je odgovor, da ugotovitve posameznikov niso sprejemljive in da je treba pritožbe na sankcije, sprejete na nacionalni ravni, nasloviti na pristojno sodišče. Torej je tožeča stranka zahtevala pri savdskoarabskem ministrstvu za zunanje zadeve, naj ji pomaga uveljavljati pravice pred sankcijskim odborom. Poleg tega naj bi tožeča stranka v Združenih državah začela uveljavljati svoje interese prid Office of Foreign Assets Control (OFAC). Institucije naj ne bi mogle očitati tožeči stranki, da ni sprejela vseh ukrepov, ki bi lahko dosegli odmrznitev njenih sredstev.

- 152 Končno trditev, po kateri je tožeča stranka lahko sprožila ta postopek, naj ne bi bila veljavna, če Sodišče prve stopnje ni imelo možnosti, da bi preizkusilo utemeljenost tožbe. Da bi se zadostilo zahtevam po učinkovitem sodnem nadzoru, bi moralo Sodišče prve stopnje preizkusiti utemeljenost predloženih dokazov ali razveljaviti izpodbijano uredbo zaradi tega, ker ne daje pravne podlage za tak preizkus.
- 153 Svet in Komisija, ki se sklicujeta zlasti na člene 24(1), 25, 41, 48(2) in 103 Ustanovne listine Združenih narodov, trdita, prvič, da je Skupnost namesto držav članic OZN na področjih svoje pristojnosti dolžna izvajati resolucije Varnostnega sveta, na podlagi mednarodnega prava, zlasti tiste, ki se sprejmejo v okviru VII. Poglavlja Ustanovne listine Združenih narodov; drugič, da je pristojnost institucij Skupnosti na tem področju vezana in da te institucije nimajo nobene samostojne diskrecijske pravice in nobenega polja za odločanje po prostem preudarku; tretjič, da ne morejo ne spremeniti vsebine teh resolucij ne izvesti mehanizmov, ki bi lahko privedli do sprememb njihove vsebine, in četrtič, da je treba vsako drugo mednarodno obvezo ali pravilo notranjega prava, ki bi lahko bilo ovira za to izvršitev, odpraviti.
- 154 Glede tega Svet in Komisija trdita, da izpodbijana uredba v pravni red Skupnosti prenaša resolucije Varnostnega sveta 1267 (1999), 1333 (2000) in 1390 (2002), sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, prvič, proti režimu talibanov iz Afganistana in, drugič, kot odgovor na teroristične dejavnosti v povezavi z atentati 11. septembra 2001 v New York Cityju in Washingtonu, D.C. (Združene države). Natančneje je bilo ime tožeče stranke 17. oktobra dodano na seznam sankcijskega odbora, Uredba št. 2062/2001 naj bi bila spremenjena, da bi se vanjo v skladu s členom 10 Uredbe št. 467/2001 vključil seznam oseb, katerih sredstva so bila zamrznjena zaradi njihove povezave s talibani, Osama bin Ladmom in mrežo Al Kaida.

- 155 Cilj institucij skupnosti naj bi bil torej izvršitev obveznosti, ki jih državam članicam Skupnosti nalaga člen 25 Ustanovne listine Združenih narodov, in sicer z avtomatičnim prenosom seznamov posameznikov in subjektov, ki jih je naredil Varnostni svet ali sankcijski odbor, v pravni red Skupnosti, skladno z veljavnimi postopki.
- 156 Glede tega Svet in Komisija poudarjata, da so države članice Skupnosti kot članice Združenih narodov sprejele, da bodo brez pridržkov uporabljale odločbe, ki jih v njihovem imenu sprejme Varnostni svet v višjem interesu ohranjanja mednarodnega miru in varnosti (glej člena 24(1) in 25 Ustanovne listine Združenih narodov). Obveznosti, ki jih državi članici OZN nalaga VII. poglavje Ustanovne listine Združenih narodov, naj bi prevladale nad vsemi drugimi mednarodnimi obveznostmi, ki bi jim lahko bila podvržena. Člen 103 Ustanovne listine Združenih narodov naj bi omogočal odpraviti vsako drugo določbo pogodbenega ali običajnega mednarodnega prava, da bi se uporabilo resolucije Varnostnega sveta, ki tako ustvarijo celo „učinek dopustnosti“.
- 157 Po mnenju institucij nacionalna prava ne smejo biti ovira za izvedbene ukrepe, ki so bili sprejeti za uporabo Ustanovne listine Združenih narodov. Če bi član OZN imel možnost, da spremeni vsebino resolucij Varnostnega sveta, se ne bi ohranila enotnost njihove uporabe, ki je nujna za zagotovitev učinkovitosti.
- 158 Čeprav Skupnost sama ni članica OZN, naj bi bila dolžna ukrepati na področjih, kjer je pristojna, da bi izpolnila obveznosti svojih držav članic, ki jih imajo zaradi članstva v Združenih narodih. Glede tega Komisija trdi, da je treba pristojnosti Skupnosti izvrševati ob spoštovanju mednarodnega prava (sodbi Sodišča z dne 24. novembra 1992 v zadevi Poulsen in Diva Navigation, C-286/90, Recueil, str. I-6019, točka 9, in z dne 16. junija 1998 v zadevi Racke, C-162/96, Recueil, str. I-3655, točka 45). Svet in Komisija se sklicujeta tudi na sodbo v zadevi Dorsch Consult proti Svetu in Komisiji, T-184/95, Recueil, str. II-667. Čeprav naj bi se ta sodba nanašala na uvedbo

trgovinskega embarga, na ukrep skupne trgovinske politike, ki je na podlagi člena 133 ES izrecna pristojnost Skupnosti, Svet in Komisija menita, da načelo, ki ga zajema, velja ravno tako za omejitve pretoka kapitala in plačil, sprejete na podlagi členov 60 ES in 301 ES.

159 Svet posplošuje ta predlog in trdi, da če Skupnost ukrepa za izvršitev obveznosti svojih držav članic, ki so članice OZN, ker so nanjo prenesle potrebne pristojnosti ali menijo, da je njeno posredovanje politično koristno, je treba iz praktičnih razlogov presoditi, da je v enakem položaju kot člani OZN, upoštevajoč člen 48(2) Ustanovne listine Združenih narodov.

160 Po mnenju Sveta in Komisije Skupnosti ni imela možnosti, razen če bi kršila svoje mednarodne obveznosti in obveznosti svojih držav članic, izključiti nekatere posameznike s seznama, ki ga je naredil sankcijski odbor, jih predčasno obvestiti ali dovoliti postopek revizije, ob koncu katerega bi lahko bile nekatere osebe izključene s tega seznama. Po mnenju Sveta bi bilo to v nasprotju z dolžnostjo lojalnega sodelovanja med državami članicami Skupnosti, ki jo izraža člen 10 ES.

161 Svet dodaja, da tudi če bi bilo treba šteti, da izpodbijana uredba ogroža temeljne pravice tožeče stranke, okoliščine, v katerih je bila sprejeta, izključujejo njegovo nezakonito ravnanje glede na člen 48 (2) Ustanovne listine Združenih narodov. Po mnenju Sveta sledi, da kadar Skupnost sprejme ukrepe s cilji, ki ustrezajo želji držav članic, da izvršijo svoje obveznosti na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov, ima nujno koristi od zaščite, ki jo daje ta listina, in zlasti od „učinka dopustnosti“. Svet meni, da ta učinek velja glede temeljnih pravic, ki se v nujnem primeru lahko začasno ne spoštujejo, kot predvidevajo ustrezni mednarodni pravni instrumenti.

- 162 Svet meni, da bi morala biti v tej zadevi pristojnost Sodišča prve stopnje omejena na preizkus, ali so institucije zagrešile očitno napako, ker so izvršile obveznosti iz Resolucije Varnostnega sveta 1390 (2002). Vsako izvajanje pristojnosti zunaj tega, ki bi bilo enako kot posredni in selektivni sodni nadzor prisilnih ukrepov, ki jih je sprejel Varnostni svet v okviru svoje vloge, da ohranja mednarodni mir in varnost, bi lahko spodkopalo enega od temeljev svetovnega miru, doseženega v letu 1945, povzročilo velike motnje v mednarodnih odnosih Skupnosti in njenih držav članic, bi bilo sporno glede na člen 10 ES in v nasprotju z obveznostjo Skupnosti, da spoštuje mednarodno pravo, katerega del so resolucije, ki jih je sprejel Varnostni svet na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov. Instituciji in Združenemu kraljestvu menijo, da takih ukrepov ni mogoče izpodbijati na nacionalni ravni ali na ravni Skupnosti, ampak le pred Varnostnim svetom samim.
- 163 Tudi Komisija meni, da bi vsaka odločba o razveljavitvi ali spremembi seznama, kot ga je sprejel Varnostni svet, lahko hudo zmotila mednarodne odnose Skupnosti in njenih držav članic. Taka situacija bi lahko Skupnost pripeljala k temu, da ne izpolni svojih splošnih obveznosti spoštovanja mednarodnega prava, in države članice k temu, da ne bi izpolnile svojih posebnih obveznosti na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov. Taka situacija bi ogrozila tudi enotno uporabo odločb Varnostnega sveta, pogoja *sine qua non* za njihovo učinkovitost. Komisija poudarja tudi, da načelo mednarodne vljudnosti zahteva, da Skupnost izvrši te ukrepe, če je njihov namen zaščita vseh držav pred terorističnimi napadi.
- 164 To bi izključilo preizkus Sodišča prve stopnje skladnosti izpodbijane uredbe in pravic, ki jih navaja tožeča stranka. Celo ob predpostavki, da naj bi bile te pravice kršene – *quod non* –, bi bila Skupnost dolžna izvršiti resolucije Varnostnega sveta, in če ne bi ukrepala, bi bila to obveznost držav članic.

- 165 Podredno, če bi Sodišče prve stopnje razsodilo, da popolnoma preizkusi utemeljenost treh ničnostnih tožbenih razlogov, ki jih je navedla tožeča stranka, Svet in Komisija trdita, da izpodbijana uredba ne ogroža temeljnih pravic in svoboščin, katerih kršitev se navaja.
- 166 Prvič, izpodbijana uredba naj ne bi ogrožala pravice tožeče stranke do zaslišanja.
- 167 Dejansko naj institucije Skupnosti ne bi imele nobenega pooblastila za preiskavo, nobenega polja za odločanje po prostem preudarku glede dejstev in nobene svobode glede politične presoje. Preprosto naj bi bile dolžne izvršiti ukrepe Varnostnega sveta za zagotovitev mednarodnega miru in varnosti, ne da bi lahko vključile mehanizem preizkusa teh ukrepov. Svet in Komisija menita, da se pravica do zaslišanja, ki je jasno predpisana v okviru upravnih postopkov, ne uporablja v okoliščinah, kakršne so v tem primeru.
- 168 Drugič, ukrepi, ki jih je izvršila izpodbijana uredba, naj ne bi ogrozili ne načela sorazmernosti ne temeljne pravice tožeče stranke spoštovanja njene lastninske pravice, medtem ko ta pravica ne uživa neomejenega varstva in za njegovo izvrševanje lahko veljajo omejitve, ki jih upravičujejo cilji splošnega pomena.
- 169 Splošni interes za spoštovanje obveznosti, ki jih naloži Varnostni svet, za Skupnost in njene države članice, da sredstva posameznikov ne bi mogla biti uporabljena za pospeševanje terorizma, ne bi mogel biti bolj jasen. Ukrepe Skupnosti, ki izvršujejo prisilne odločbe Varnostnega sveta, naj bi narekoval pomen tega cilja in ti ukrepi naj

ne bi uvedli nepravičnega ravnotežja med zahtevami, ki izhajajo iz splošnega interesa, in zahtevami, ki so vezane na zaščito temeljnih pravic posameznikov. V teh okoliščinah Svet meni, da zadevnih ukrepov ni mogoče šteti za neustrezne ali nesorazmerne, čeprav so do tožeče stranke strogi.

- 170 Ker tožeča stranka institucijam Skupnosti očita, da niso predvidele nobenega mehanizma preizkusa, Komisija opozarja, da so te institucije zgolj zagotovile izvršitev odločb Varnostnega sveta, ne da bi jih lahko spremenile.
- 171 Ker tožeča stranka trdi, da so sredstva, uporabljena za doseganje teh ciljev, nesorazmerna, Komisija navaja, da je ta očitek možno navajati le proti odločbam Varnostnega sveta.
- 172 Tretjič, glede pravice do učinkovitega sodnega nadzora Svet in Komisija navajata zlasti, da je tožeča stranka lahko na Sodišče prve stopnje vložila tožbo na podlagi člena 230 ES.
- 173 Po mnenju Sveta je vprašanje, kakšen je pomen sodnega nadzora, ki se zdi upravičen ali primeren v tem primeru, drugačno vprašanje, ki ga bo Sodišče prve stopnje moralo rešiti.
- 174 Glede tega Svet navaja, da ker Komisija ukrepa brez vsake diskrecijske pravice, na podlagi odločitve organa, ki mu je mednarodna skupnost podelila pomembna pooblastila zaradi ohranitve mednarodnega miru in varnosti, bi popolni sodni

nadzor tvegal spodkopanje sistema OZN, kot je bil vzpostavljen leta 1945, bi lahko hudo ogrozil mednarodne odnose Skupnosti in držav članic in prišel v nasprotje z obveznostjo Skupnosti, da spoštuje mednarodno pravo.

- 175 Svet in Komisija ugotavljata tudi, da se tožeča stranka, ki jo po potrebi zastopa Saudova Arabija, lahko obrne na Varnostni svet ali na sankcijski odbor ali neposredno ali s posredovanjem služb Trésor du Royaume-Uni, da bi predstavila svoje mnenje. OZN naj bi kot mednarodna vladna organizacija preizkusila ugotovitve tožeče stranke kot posameznika. OZN ne bi mogla priznati mnenja svojih članov. Če bi bili savdskoarabski organi prepričani o nedolžnosti tožeče stranke, ne bi bilo nobenega razloga za to, da se ne bi začela ponovna preiskava njenega vpisa na seznam sankcijskega odbora. Tožeča stranka naj ne bi predložila podatkov o rezultatu njenih pobud pri tem organu ne o mnenju, ki ga je lahko izdal, medtem ko naj bi bile nekatere osebe s seznama sankcijskega odbora lahko to naredile.

Presoja Sodišča prve stopnje

Uvodne ugotovitve

- 176 Sodišče prve stopnje se lahko koristno izreče o tožbenih razlogih kršitve temeljnih pravic tožeče stranke le, če ti spadajo pod njegov sodni nadzor in če bi lahko sprožili razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, pod predpostavko, da so utemeljeni.

- 177 Instituciji in Združeno kraljestvo v bistvu trdijo, da noben od teh dveh pogojev ni izpolnjen, ker obveznosti Skupnosti in njenih držav članic v okviru Ustanovne listine Združenih narodov prevladajo nad vsako drugo obveznostjo mednarodnega prava, prava Skupnosti ali nacionalnega prava. Preizkus trditev teh strank je treba opraviti pred kakršno koli razpravo o trditvah tožeče stranke.
- 178 Sodišče prve stopnje meni, da je koristno najprej preizkusiti vez med mednarodnim pravnim redom Združenih narodov in nacionalnim pravnim redom ali pravnim redom Skupnosti ter stopnjo, koliko so pristojnosti Skupnosti in njenih držav članic povezane z resolucijami Varnostnega sveta, ki so bile sprejete na podlagi VII. poglavja.
- 179 Ta preizkus dejansko določa obseg preizkusa nadzora zakonitosti, zlasti glede temeljnih pravic, ki ga mora izvajati Sodišče prve stopnje pri aktih Skupnosti, katerih učinek, ki bo predmet preizkusa na drugem mestu, so take resolucije.
- 180 Tretjič, če bo ugotovljeno, da navedene kršitve temeljnih pravic tožeče stranke res spadajo pod njegov sodni nadzor in da lahko pripeljejo do razglasitve ničnosti izpodbijane uredbe, bo Sodišče prve stopnje odločilo o navedenih kršitvah.

Vez med mednarodnim pravnim redom Združenih narodov in pravnim redom Skupnosti in med nacionalnim pravnim redom

- 181 Treba je ugotoviti, da s stališča mednarodnega prava obveznosti držav članic OZN na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov nesporno prevladajo nad vsako

drugo obveznostjo notranjega prava ali mednarodnega pogodbenega prava, vključno z obveznostmi članov Sveta Evrope na podlagi EKČP in z obveznostmi na podlagi Pogodbe ES za člane Skupnosti.

- 182 Prvič, glede razmerja med Ustanovno listino Združenih narodov in notranjim pravom držav članic OZN to pravilo prednosti izhaja iz načel običajnega mednarodnega prava. V skladu s členom 27 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu, ki uzakonja ta načela (in katere člen 5 določa, da se uporablja „za vsako pogodbo, ki je ustanovni akt mednarodne organizacije, in za vsako pogodbo, ki je sprejeta v mednarodni organizaciji“), se pogodbenica ne more sklicevati na določbe svojega notranjega prava, da bi opravičila neizvršitev pogodbe.
- 183 Drugič, glede razmerja med Ustanovno listino Združenih narodov in mednarodnim pogodbenim pravom je to pravilo prednosti izrecno uzakonjeno s členom 103 navedene listine, v skladu s katerim „[č]e je navzkrižje med obveznostmi članov Združenih narodov po tej Ustanovni listini in med njihovimi obveznostmi po katerem koli drugem meddržavnem dogovoru, prevladajo njihove obveznosti po tej Ustanovni listini“. V skladu s členom 30 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu in v nasprotju s pravili, ki se običajno uporabljajo v primeru nasledstvenih pogodb, Dunajska konvencija velja tako v razmerju do prejšnjih pogodb kot v razmerju do pogodb po Ustanovni listini Združenih narodov. Po mnenju mednarodnega sodišča so vsi regionalni, dvostranski in celo večstranski sporazumi, ki jih stranke lahko sklenejo, vedno podrejeni določbam člena 103 Ustanovne listine Združenih narodov (sodba z dne 26. novembra 1984 zadevi, Vojaške in paravojaške dejavnosti v Nikaragvi in proti Nikaragvi (Nikaragva proti Združenim državam Amerike), Recueil, str. 392, točka 107).
- 184 Ta prednost se razteza na odločbe, zajete v resoluciji Varnostnega sveta, v skladu s členom 25 Ustanovne listine Združenih narodov, po katerem so člani OZN dolžni sprejeti in uporabiti odločbe Varnostnega sveta. Po mnenju mednarodnega sodišča,

v skladu s členom 103 listine, obveznosti strank iz te listine prevladajo nad njihovimi obveznostmi na podlagi vsakega drugega mednarodnega sporazuma (sklep z dne 14. aprila 1992 (začasni ukrepi), vprašanja razlage in uporabe Konvencije iz Montreala iz leta 1971, ki je bila rezultat letalske nesreče Lockerbie (Libijska arabska džamahirija proti Združenim državam Amerike), Recueil, str. 16, točka 42, in sklep z dne 14. aprila 1992 (začasni ukrepi), vprašanja razlage in uporabe Konvencije iz Montreala iz leta 1971, ki je bila rezultat letalske nesreče Lockerbie (Libijska arabska džamahirija proti Združenemu kraljestvu), Recueil, str. 113, točka 39).

185 Glede razmerja med obveznostmi držav članic Skupnosti na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov in njihovimi obveznostmi na podlagi prava Skupnosti je treba dodati, da v skladu s členom 307(1) ES „[d]oločbe te pogodbe ne vplivajo na pravice in obveznosti, ki izhajajo iz sporazumov med eno ali več državami članicami na eni strani ter eno ali več tretjimi državami na drugi strani, sklenjenih pred 1. januarjem 1958, ali za države, ki pristopajo, pred datumom njihovega pristopa“.

186 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je namen te določbe v skladu z načeli mednarodnega prava določiti, da uporaba Pogodbe ES ne vpliva na dolžnost zadevne države članice, da spoštuje pravice tretjih držav, ki izhajajo iz prej sklenjenega sporazuma, in da ima vpogled v svoje ustrezne obveznosti (sodba Sodišča z dne 28. marca 1995 v zadevi Evans Medical in Macfarlan Smith, C-324/93, Recueil, str. I-563, točka 27; glej tudi sodbe Sodišča z dne 27. februarja 1962 v zadevi Komisija proti Italiji, 10/61, Recueil, str. 1; z dne 2. avgusta 1993 v zadevi Levy, C-158/91, Recueil, str. I-4287, in z dne 14. januarja 1997 v zadevi Centro-Com, C-124/95, Recueil, str. I-81, točka 56).

187 Pet od šestih držav podpisnic Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, podpisane v Rimu 25. marca 1957, je bilo 1. januarja 1958 že članic OZN. Glede Zvezne republike Nemčije je res, da je bila formalno sprejeta kot članica OZN šele 18. septembra 1973, vendar je tudi njena zaveza spoštovati obveznosti iz Ustanovne listine Združenih narodov nastala pred 1. januarjem 1958, kot izhaja

zlasti iz končnega akta londonske konference od 28. septembra do 3. oktobra 1954 (konferenca, imenovana Konferenca devetih velesil) in iz Pariških sporazumov z dne 23. oktobra 1954. Poleg tega so bile vse države, ki so pozneje pristopile k Skupnosti, pred svojim pristopom članice OZN.

188 Še več, člen 224 Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (po spremembi postal člen 297 ES) je bil posebej vnesen v to pogodbo, da bi se spoštovalo zgoraj navedeno pravilo prednosti. V skladu s to določbo „[se d]ržave članice [...] med seboj posvetujejo o skupnem ravnanju, zato da na delovanje skupnega trga ne bi vplivali ukrepi, ki bi jih bila prisiljena sprejeti ena od držav članic [...] zaradi izpolnjevanja obveznosti, ki jih je prevzela za ohranjanje miru in mednarodne varnosti“.

189 Resolucije Varnostnega sveta, sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, so zavezujoče za vse države članice Skupnosti, ki morajo torej sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev njihovega izvajanja (sklepni predlogi generalnega pravobranilca Jacobsa k sodbi Sodišča z dne 30. julija 1996 v zadevi Bosphorus, C-84/95, Recueil, str. I-3953, I-3956, točka 2, in k sodbi Sodišča z dne 27. februarja 1997 v zadevi Ebony Maritime in Loten Navigation, C-177/95, Recueil, str. I-1111, I-1115, točka 27).

190 Iz zgoraj navedenega izhaja tudi, da imajo države članice pravico in celo obveznost, da pri uporabi pravil splošnega mednarodnega prava in posebnih določb pogodbe ne uporabijo določbe prava Skupnosti, pa naj gre za določbo primarne zakonodaje ali za splošno načelo tega prava, ki bi ovirala izvrševanje njihovih obveznosti na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov.

- 191 V zgoraj v točki 186 navedeni sodbi v zadevi Centro-Com, je Sodišče posebej sodilo, da so nacionalni ukrepi v nasprotju s členom 113 Pogodbe ES lahko upravičeni glede na člen 234 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 307 ES), če se zdijo nujni za zagotovitev, da bo zadevna država članica izvrševala svoje obveznosti iz Ustanovne listine Združenih narodov in resolucije Varnostnega sveta.
- 192 Iz sodne prakse (glej zgoraj v točki 158 navedeno sodbo Dorsch Consult proti Svetu in Komisiji, točka 158, točka 74) izhaja, da Ustanovna listina Združenih narodov Skupnosti kot take, v nasprotju od njenih držav članic, neposredno ne zavezuje in da ta torej ni dolžna, da na podlagi obveznosti splošnega mednarodnega javnega prava sprejme in uporabi resolucije Varnostnega sveta v skladu s členom 25 navedene listine. Razlog za to je, da Skupnost ni članica OZN, ne naslovnik resolucij Varnostnega sveta, ne naslednica pravic in obveznosti svojih držav članic v smislu mednarodnega javnega prava.
- 193 Kljub temu je treba šteti, da obveznosti iz Ustanovne listine Združenih narodov Skupnost zavezujejo enako, kot zavezujejo njene države članice, celo na podlagi njene ustanovitvene pogodbe.
- 194 Zato je jasno, da so bile države članice ob sklenitvi Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti vezane na svoje obveznosti iz Ustanovne listine Združenih narodov.
- 195 Zaradi akta, sklenjenega med njimi, niso mogle prenesti na Skupnost več pravic, kot so jih imele same, niti se znebiti obveznosti v razmerju do tretjih držav iz navedene listine (podobno glej sodbo Sodišča z dne 12. decembra 1972 v združenih zadevah International Fruit Company in drugi, od 21/72 do 24/72, Recueil, str. 1219, v nadaljevanju: sodba v zadevi International Fruit, točka 11).

- 196 Nasprotno, njihova želja spoštovati svoje obveznosti iz te listine izhaja iz določb same Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti in je bila izražena zlasti z njenima členoma 224 in 234, odstavek 1 (podobno glej sodbo v zadevi International Fruit, točki 12 in 13, in sklepne predloge generalnega pravobranilca Mayrasa k tej sodbi, Recueil, str. od 1231 do 1237).
- 197 Čeprav zadnjenavedena določba navaja le obveznosti držav članic, se nanaša tudi na obveznost institucij Skupnosti, da ne ovirajo izvrševanja obveznosti držav članic iz navedene listine (sodba Sodišča z dne 14. oktobra 1980 v zadevi Burgoa, 812/79, Recueil, str. 2787, točka 9).
- 198 Ravno tako je treba poudariti, ker so bile pristojnosti, potrebne za izvrševanje obveznosti držav članic iz Ustanovne listine Združenih narodov, prenesene na Skupnost, da so se države članice po mednarodnem javnem pravu zavezale k temu, da jih bo sama Skupnost izvrševala v ta namen.
- 199 Glede na to je treba spomniti, na eni strani, da člani Združenih narodov izvršijo odločbe Varnostnega sveta v skladu s členom 48 (2) Ustanovne listine „neposredno in s svojo dejavnostjo v ustreznih mednarodnih ustanovah, katerih člani so“ in na drugi strani, da je treba v skladu s sodno prakso (zgoraj v točki 158 navedeni sodbi Poulsen in Diva Navigation, točka 9, in Racke, točka 45; glej tudi sodbo Sodišča z dne 4. decembra 1974 v zadevi Van Duyn, 41/74, Recueil, str. 1337, točka 22) pristojnosti Skupnosti izvrševati s spoštovanjem mednarodnega prava in zato pravo Skupnosti razlagati in njegovo področje uporabe omejiti v smislu ustreznih pravil mednarodnega prava.
- 200 Države članice so s podelitvijo teh pristojnosti Skupnosti izrazile željo, da jo zavežejo z obveznostmi, ki so jih sprejele na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov (podobno glej sodbo v zadevi International Fruit, točka 15).

- 201 Po začetku veljave Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti je bil prenos pristojnosti, do katerega je prišlo v odnosih med državami članicami in Skupnostjo, izveden različno v okviru izvrševanja njihovih obveznosti iz Ustanovne listine Združenih narodov (podobno glej sodbo v zadevi International Fruit, točka 16).
- 202 Tako je Pogodba o Evropski uniji Pogodbi ES dodala zlasti člen 228 A te pogodbe (po spremembi postal člen 301 ES), da bi dala poseben temelj ekonomskim sankcijam, ki jih Skupnost, edina pristojna na področju skupne trgovinske politike, lahko sprejme v razmerju do tretjih držav, zaradi politik, ki jih določijo njene države članice v okviru SZVP, najpogosteje z uporabo resolucije Varnostnega sveta, ki jim nalaga sprejetje takih sankcij.
- 203 Ker je Skupnost na podlagi Pogodbe ES sprejela pristojnosti, ki so jih prej izvrševale države članice na področju uporabe Ustanovne listine Združenih narodov, določbe te listine zavezujejo Skupnost (glede vprašanja, ali Splošni sporazum o carinah in trgovini (GATT) iz leta 1947 veže Skupnost, glej sodbo v zadevi International Fruit, točka 18; glej tudi zgoraj v točki 158 navedeno sodbo Dorsch Consult proti Svetu in Komisiji, točka 74, ki priznava, da Skupnost izvršuje vezano pristojnost, ker izvaja ukrep trgovinskega embarga, ki ga je odredila resolucija Varnostnega sveta).
- 204 V skladu s tem sklepanjem je treba ugotoviti, na eni strani, da Skupnost ne more kršiti obveznosti svojih držav članic iz Ustanovne listine Združenih narodov ne ovirati njihovega izvrševanja in da mora na podlagi pogodbe, s katero je bila ustanovljena, pri izvrševanju svojih pristojnosti sprejeti vse potrebne določbe, da omogoči svojim državam članicam izvršitev teh obveznosti.

- 205 V tem primeru je Svet v Skupnem stališču 2002/402, sprejetem z uporabo določb naslova V Pogodbe EU, ugotovil, da je bil ukrep Skupnosti v mejah pooblastil, ki ji jih daje Pogodba ES, nujen za izvedbo nekaterih omejevalnih ukrepov za Osamo bin Ladna, člane organizacije Al Kaida in talibane ter druge osebe, skupine, podjetja in povezane subjekte, v skladu z resolucijami Varnostnega sveta 1267 (1999), 1333 (2000) in 1390 (2002).
- 206 Skupnost je izvedla te ukrepe s sprejetjem izpodbijane uredbe. Kot je bilo navedeno že v zgornji točki 135, je bila pristojna za sprejetje tega akta na podlagi členov 60 ES, 301 ES in 308 ES.
- 207 Torej je treba priznati utemeljenost dokazov institucij, kot so povzeti v točki 206 zgoraj, s pridržkom, da je bila Skupnost dolžna omogočiti učinkovanje zadevnih resolucij Varnostnega sveta na področju njegovih pristojnosti na podlagi Pogodbe ES, in ne na podlagi splošnega mednarodnega prava, kot trdijo te stranke.
- 208 Nasprotno je treba trditve tožeče stranke, ki temeljijo na ugotovitvi, da je pravni red Skupnosti neodvisen od pravnega reda Združenih narodov in da ga usmerjajo njegova lastna pravna pravila, zavrniti.

Obseg nadzora zakonitosti, ki ga mora izvrševati Sodišče prve stopnje

- 209 Za uvod je treba opomniti, da je Evropska skupnost pravna skupnost, ker njene države članice in njene institucije ne uidejo nadzoru skladnosti njihovih aktov s temeljno ustanovno listino, ki je pogodba, in ker je ta vzpostavila popolno ureditev

pravnih sredstev in postopkov, katerih namen je Sodišču podeliti nadzor zakonitosti aktov institucij (sodbe Sodišča z dne 23. aprila 1986 v zadevi *Les Verts* proti Parlamentu, 294/83, Recueil, str. 1339, točka 23; z dne 22. oktobra 1987 v zadevi *Foto Frost*, 314/85, Recueil, str. 4199, točka 16, in z dne 23. marca 1993 v zadevi *Weber* proti Parlamentu, C-314/91, Recueil, str. I-1093, točka 8; sodba Sodišča prve stopnje z dne 2. oktobra 2001 v združenih zadevah *Martinez* in drugi proti Parlamentu, T-222/99, T-327/99 in T-329/99, Recueil, str. II-2823, točka 48; glej tudi mnenje Sodišča 1/91 z dne 14. decembra 1991, Recueil, str. I-6079, točka 21).

210 Kot je Sodišče večkrat sodilo (sodba z dne 15. maja 1986 v zadevi *Johnston*, 222/84, Recueil, str. 1651, točka 18; glej tudi sodbe z dne 3. decembra 1992 v zadevi *Oleifici Borelli* proti Komisiji, C-97/91, Recueil, str. I 6313, točka 14; z dne 11. januarja 2001 v zadevi *Kofisa Italia*, C-1/99, Recueil, str. I 207, točka 46; v zadevi *Komisija* proti Avstriji, C-424/99, Recueil, str. I-9285, točka 45, in z dne 25. julija 2002 v zadevi *Unión de Pequeños Agricultores* proti Svetu, C-50/00 P, Recueil, str. I 6677, točka 39), „[s]odni nadzor je izraz splošnega pravnega načela, ki tvori temelj skupnih ustavnih tradicij držav članic [... in ki] sta ga uzakonila tudi člena 6 in 13 [EKČP]“.

211 V tem primeru je to načelo izraženo s pravico, ki jo tožeči stranki daje člen 230(4) ES, da nadzoru Sodišča prve stopnje predloži zakonitost izpodbijane uredbe, če jo neposredno in posamično zadeva, in da v podporo svoje tožbe navede vsak tožbeni razlog nepristojnosti, kršitve bistvenih obličnosti, kršitve Pogodbe ES in vsakega pravnega pravila o njeni uporabi ali zlorabe pooblastil.

212 Vprašanje, ki se pojavi v tem primeru, je, ali obstajajo strukturne omejitve, ki jih nalaga splošno mednarodno pravo ali sama Pogodba ES, za sodni nadzor, ki ga izvršuje Sodišče prve stopnje glede te uredbe.

- 213 Treba je opomniti, da pomeni izpodbijana uredba, sprejeta v skladu s Skupnim stališčem 2002/402, izvršitev na ravni Skupnosti obveznosti držav članic Skupnosti, ki so člani OZN, da s pomočjo akta Skupnosti uresničijo sankcije proti Osami bin Ladnu, mreži Al Kaida in talibanom in drugim osebam, skupinam, podjetjem in povezanim subjektom, ki so bile določene in nato poostrene z več resolucijami Varnostnega sveta, sprejetimi na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov. Uvodne izjave te uredbe se izrecno sklicujejo na resolucije 1267 (1999), 1333 (2000) in 1390 (2002).
- 214 V tem smislu, kot so upravičeno navedle institucije, so te ravnale na podlagi vezane pristojnosti, ker niso imele nobene možnosti neodvisne presoje. Zlasti niso mogle neposredno spremeniti vsebine zadevnih resolucij ne uvesti sistema, ki bi omogočil tako spremembo.
- 215 Vsak notranji nadzor zakonitosti izpodbijane uredbe, zlasti glede določb ali splošnih načel prava Skupnosti o zaščiti temeljnih pravic, bi pomenil, da Sodišče prve stopnje postransko preizkusi zakonitost navedenih resolucij. Ob predpostavki takega preizkusa bi bilo vir nezakonitosti, ki jo je navedla tožeča strank, dejansko treba iskati v resolucijah Varnostnega sveta, ki so uzakonile sankcije, in ne v sprejetju izpodbijane uredbe (podobno glej zgoraj v točki 158 navedeno sodbo Dorsch Consult proti Svetu in Komisiji, točka 74).
- 216 Če bi Sodišče prve stopnje v skladu s predlogi tožeče stranke moralo razglasiti ničnost izpodbijane uredbe, čeprav naj bi jo predpisalo mednarodno pravo, ker ta akt krši temeljne pravice tožeče stranke, kot jih varuje pravni red Skupnosti, bi taka razglasitev ničnosti posredno pomenila, da zadevne resolucije Varnostnega sveta same kršijo navedene temeljne pravice. Drugače povedano, tožeča stranka Sodišču prve stopnje predlaga, naj implicitno razglasi, da zadevno pravilo mednarodnega prava ogroža temeljne pravice posameznika, kot jih varuje pravni red Skupnosti.

- 217 Institucije in Združeno kraljestvo pozivajo Sodišče prve stopnje, naj načelno odkloni pristojnost za izvedbo takega posrednega nadzora zakonitosti teh resolucij, ki so kot pravila mednarodnega prava zavezujoča za države članice Skupnosti, naložena tako njemu kot vsem institucijam Skupnosti. Te stranke v bistvu menijo, da bi moral biti nadzor Sodišča prve stopnje omejen na preverjanje spoštovanja obličnostnih in postopkovnih pravil in pravil o pristojnosti, ki so v tem primeru naložena institucijam, in na preverjanje ustreznosti in sorazmernosti zadevnih ukrepov Skupnosti v razmerju do resolucij Varnostnega sveta, ki jih izvajajo.
- 218 Treba je priznati, da je taka omejitev pristojnosti nujna kot vzporednica zgoraj navedenim načelom v okviru preizkusa odnosov med mednarodnim pravnim redom Združenih narodov in pravnim redom Skupnosti.
- 219 Kot je bilo že navedeno, so bile zadevne resolucije Varnostnega sveta sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov. V tem smislu so določitev vsebine grožnje mednarodnemu miru in varnosti in ukrepi, potrebni za njuno ohranitev ali ponovno vzpostavitev, izključno odgovornost Varnostnega sveta in se izognejo pristojnosti nacionalnih organov in sodišč ter organov in sodišč Skupnosti, s pridržkom naravne pravice do individualne ali kolektivne samoobrambe, ki jo vsebuje člen 51 navedene listine.
- 220 Ker je Varnostni svet, ki je ravnal na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, po svojem sankcijskem odboru odločil, da je treba sredstva nekaterih posameznikov zamrzniti, je njegova odločba v skladu s členom 48 listine obvezna za vse člane Združenih narodov.

- 221 Glede na stališča, izražena v zgornjih točkah od 193 do 204, potrditev, naj pristojnost Sodišča prve stopnje za postranski nadzor zakonitosti take odločbe glede na standard varstva temeljnih pravic, kot so priznane v pravnem redu Skupnosti, ne bi bila upravičena ne na podlagi mednarodnega prava ne na podlagi prava Skupnosti.
- 222 Na eni strani bi bila taka pristojnost neskladna z obveznostmi držav članic iz Ustanovne listine Združenih narodov, zlasti iz njenih členov 25, 48 in 103, ter s členom 27 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu.
- 223 Na drugi strani bi bila taka pristojnost v nasprotju z določbami Pogodbe ES, zlasti s členi 5 ES, 10 ES, 297 ES in 307, prvi odstavek, ES, in z določbami Pogodbe EU, zlasti s členom 5 EU, v skladu s katerim sodnik Skupnosti izvršuje svoja pooblastila v pogojih in s cilji, določenimi z določbami pogodb ES in EU. Poleg tega bi bila neskladna z načelom, v skladu s katerim je treba pristojnosti Skupnosti in Sodišča prve stopnje izvrševati, spoštujoč mednarodno pravo (zgoraj v točki 158 navedeni sodbi Poulsen in Diva Navigation, točka 9, in Racke, točka 45).
- 224 Glede na člena 307 ES in 103 Ustanovne listine Združenih narodov je treba dodati, da navedba kršitev temeljnih pravic, kot jih varuje pravni red Skupnosti, ali načel tega pravnega reda ne vpliva na veljavnost resolucije Varnostnega sveta ali na njen učinek na ozemlju Skupnosti (podobno glej sodbe Sodišča v zadevi Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Recueil, str. 1125, točka 3; z dne 8. oktobra 1986 v zadevi Keller, 234/85, Recueil, str. 2897, točka 7, in z dne 17. oktobra 1989 v združenih zadevah Dow Chemical Ibérica in drugi proti Komisiji, od 97/87 do 99/87, Recueil, str. 3165, točka 38).

- 225 Ugotoviti je treba, da se zadevne resolucije Varnostnega sveta načeloma niso predmet sodnega nadzora Sodišča prve stopnje in da to ni pooblaščen izpodbijati njihove zakonitosti glede na pravo Skupnosti, čeprav je to izpodbijanje le postransko. Nasprotno, Sodišče prve stopnje je dolžno, kolikor je le možno, razlagati in uporabiti to pravo tako, da bo skladno z obveznostmi držav članic iz Ustanovne listine Združenih narodov.
- 226 Sodišče prve stopnje je kljub temu pooblaščen postransko nadzorovati zakonitost zadevnih resolucij Varnostnega sveta glede na *ius cogens*, pojmovan kot mednarodni javni red, ki je obvezen za vse subjekte mednarodnega prava, vključno z organi OZN, in od katerega ni mogoče odstopati.
- 227 Glede tega je treba navesti, da Dunajska konvencija o pogodbenem pravu, ki uzakonja mednarodno običajno pravo (in katere člen 5 določa, da se uporablja „za vsako pogodbo, ki je ustanovni akt mednarodne organizacije, in za vsako pogodbo, ki je sprejeta znotraj mednarodne organizacije“), v členu 53 določa ničnost pogodb v nasprotju z obveznim pravilom splošnega mednarodnega reda (*ius cogens*), ki je določeno kot „pravilo, ki ga mednarodna skupnost držav v celoti sprejema in priznava kot pravilo, ki ne dovoljuje nobene izjeme in ki ga lahko spremeni le novo pravilo splošnega mednarodnega prava z enakimi lastnostmi“. Člen 64 Dunajske konvencije določa, da „če se sprejme novo obvezno pravilo splošnega mednarodnega prava, vsaka obstoječa pogodba, ki je v nasprotju s tem pravilom, postane nična in se razveljavi“.
- 228 Ustanovna listina Združenih narodov predpostavlja obstoj obveznih načel mednarodnega prava in zlasti varstvo temeljnih človekovih pravic. V preambuli listine so ljudstva Združenih narodov odločena, da „potrdijo [svojo ...] vero v temeljne človekove pravice, v dostojanstvo in vrednost človeške osebnosti“. Iz prvega poglavja listine, imenovanega „Cilji in načela“, izhaja, da je cilj Združenih narodov spodbujati spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

229 Ta načela so obvezna tako za člane OZN kot za njihove organe. V skladu s členom 24(2) Ustanovne listine Združenih narodov mora Varnostni svet pri izvrševanju nalog, ki mu jih nalaga glavna odgovornost ohranjanja mednarodnega miru in varnosti, ravnati „v skladu s cilji in načeli Združenih narodov“. Pooblastila za sankcije, ki jih ima Varnostni svet pri izvrševanju te odgovornosti, mora torej uporabiti ob spoštovanju mednarodnega prava in zlasti ciljev in načel Združenih narodov.

230 Mednarodno pravo omogoča ugotovitev, da obstaja omejitev načela obveznega učinka resolucij Varnostnega sveta: spoštovati morajo temeljne brezpogojne določbe *ius cogens*. V nasprotnem ne zavezujejo držav članic OZN in torej tudi ne Skupnosti.

231 Postranski sodni nadzor Sodišča prve stopnje v okviru ničnostne tožbe zoper sprejet akt Skupnosti, brez izvrševanja kakršnega koli pooblastila za odločanje po prostem preudarku, z namenom izvedbe resolucije Varnostnega sveta, lahko torej razširi preverjanje spoštovanja višjih pravil mednarodnega prava, ki zadevajo *ius cogens*, in zlasti nujna pravila za splošno zaščito človekovih pravic, ki jih ne morejo kršiti ne države članice ne organi OZN, ker tvorijo „načela mednarodnega običajnega prava, ki se jih ne sme kršiti“ (posvetovalno mnenje Mednarodnega sodišča z dne 8. julija 1996, Zakonitost grožnje ali uporabe jedrskega orožja, Recueil 1996, str. 226, točka 79; glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Jacobsa k sodbi Bosphorus, točka 65).

232 V smislu teh splošnih ugotovitev je treba preizkusiti tožbeni razlog kršitve temeljnih pravic tožeče stranke.

Zatrjevane kršitve temeljnih pravic tožeče stranke

233 Sodišče prve stopnje odloči najprej preizkusiti zatrjevano kršitev temeljne pravice, ki je lastninska pravica, in načela sorazmernosti, nato zatrjevano kršitev pravice do zaslišanja in končno zatrjevane kršitve pravice do učinkovitega sodnega nadzora.

— Zatrjevana kršitev lastninske pravice in načela sorazmernosti

234 Tožeča stranka navaja kršitev lastninske pravice, kot jo zagotavlja člen 1 prvega dodatnega protokola k EKČP, in kršitev načela sorazmernosti kot splošnega načela prava Skupnosti.

235 Ker naj bi zatrjevane kršitve izvirale izključno iz zamrznitve sredstev tožeče stranke, o kateri je odločil Varnostni svet po svojem sankcijskem odboru in ki jo je v Skupnosti izvršila izpodbijana uredba, brez kakršnega koli pooblastila za odločanje po prostem preudarku, je treba očitke tožeče stranke preizkusiti načeloma zgolj glede na standard splošnega varstva temeljnih pravic človeške osebe, ki zadevajo *ius cogens*, v skladu z že zgoraj določenimi načeli.

236 Ker sta bila obseg in intenzivnost zamrznitve sredstev tožeče stranke v času različni (glej zaporedoma člen 2 Uredbe št. 467/2001, člen 2 Uredbe št. 881/2002 v prvotni različici in končno člen 2a izpodbijane uredbe, kot ga je vstavil člen 1 Uredbe št. 561/2003), je treba navesti, da se mora sodni nadzor Sodišča prve stopnje v okviru

te ničnostne tožbe nanašati zgolj na stanje zakonodaje, ki trenutno velja. Dejansko sodnik Skupnosti v ničnostnem sporu običajno upošteva dogodke, ki med postopkom vplivajo na sam predmet spora, kot je razveljavitev, odlog, nadomestitev ali sprememba izpodbijanega akta (glej poleg zgoraj v točki 53 navedenih sodb Alpha Steel proti Komisiji, Fabrique de fer de Charleroi in Dillinger Hüttenwerke proti Komisiji in CCRE proti Komisiji tudi sklep Sodišča z dne 8. marca 1993 v zadevi Lezzi Pietro proti Komisiji, C-123/92, Recueil, str. I-809, točke od 8 do 11). Glede tega so vse stranke na obravnavi soglašale.

237 Torej je treba ugotoviti, ali zamrznitev sredstev, ki jo določa izpodbijana uredba, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 561/2003, in posredno resolucije Varnostnega sveta, ki jih te uredbe izvajajo, krši temeljne pravice tožeče stranke.

238 Sodišče prve stopnje meni, da glede na standard splošnega varstva temeljnih človekovih pravic, ki spada v *ius cogens*, ni tako.

239 Glede tega je treba poudariti, da izpodbijana uredba, spremenjena z Uredbo št. 561/2003, sprejeta na podlagi Resolucije Varnostnega sveta 1452 (2002), med drugimi odstopanji in izjemami določa, da nacionalni organi na zahtevo zainteresiranih oseb, razen z izrecnim nasprotovanjem sankcijskega odbora, določijo zamrznitev sredstev, ki se ne uporabi za sredstva, potrebna za osnovne stroške, zlasti za hrano, stanarino, zdravniške stroške, davke ali kolektivne storitve (glej točko 36 zgoraj). Razen tega se lahko sredstva, potrebna za kateri koli „izredni izdatek“, odmrznejo na podlagi izrecnega dovoljenja sankcijskega odbora.

- 240 Izrecne možnosti izjem in odstopanj, iz katerih izhaja zamrznitev sredstev oseb, vpisanih na seznam sankcijskega odbora, jasno kažejo, da namen in učinek tega ukrepa nista nečloveško ali ponižujoče obravnavanje teh oseb.
- 241 Treba je poudariti, da če člen 17(1) Splošne deklaracije človekovih pravic, ki jo je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov 10. decembra 1948, določa, da „[ima] vsakdo pravico do premoženja, tako sam, kakor tudi skupno z drugimi“, člen 17(2) navedene splošne deklaracije določa, da „[n]ikomur ne sme biti premoženje samovoljno vzeto“.
- 242 Ker je treba šteti, da spoštovanje lastninske pravice sodi med obvezna pravila splošnega mednarodnega prava, bi samovoljni odvzem te pravice vsekakor lahko bil v nasprotju z *ius cogens*.
- 243 Vendar je treba ugotoviti, da tožeči stranki ta pravica ni bila samovoljno odvzeta.
- 244 Prvič, zamrznitev sredstev je vidik sankcij, ki jih je Varnostni svet sprejel zoper Osamo bin Ladna, mrežo Al Kaida in talibane in druge osebe, skupine, podjetja in povezane subjekte.
- 245 Glede tega je treba poudariti pomen boja proti mednarodnemu terorizmu in legitimnost varstva Združenih narodov pred nepoštenim delovanjem terorističnih organizacij.

- 246 V preambuli Resolucije Varnostnega sveta 1390 (2002) je ta zlasti odločno obsodil teroristične napade z dne 11. septembra 2001 in razglasil, da je odločen preprečiti vsakršno dejanje te vrste; navedel je, da Osama bin Laden in mreža Al Kaida še naprej podpirata mednarodni terorizem; obsodil mrežo Al Kaida in povezane teroristične skupine, da so zagrešile številna zločinska teroristična dejanja, katerih namen je bil umor številnih nedolžnih državljanov in uničenje dobrin, ter ponovno potrdil, da mednarodna teroristična dejanja ogrožajo mednarodni mir in varnost.
- 247 Glede na te okoliščine ima namen sankcij poseben pomen, ki je v skladu z Resolucijo Varnostnega sveta 1373 (2001), na katero napotuje tretja uvodna izjava izpodbijane uredbe, zlasti boj z vsemi sredstvi, v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov, proti ogrožanju mednarodnega miru in varnosti, ki se očita terorističnim dejanjem. Zadevni ukrepi zasledujejo torej cilj splošnega temeljnega interesa za mednarodno skupnost.
- 248 Drugič, zamrznitev sredstev je ohranjevalni ukrep, ki drugače kot zaplemba ne ogroža samega bistva lastninske pravice na finančnih sredstvih zainteresiranih oseb, ampak le njihovo uporabo.
- 249 Tretjič, zadevne resolucije Varnostnega sveta določajo sistem rednega ponovnega preizkusa splošne ureditve sankcij (glej točke 16, 25 in 33 zgoraj in točko 266 spodaj).
- 250 Četrtoč, kot bo navedeno v nadaljevanju, zadevna ureditev ureja postopek, ki zainteresiranim osebam omogoča, da svoj primer v vsakem trenutku predložijo v ponovni preizkus sankcijskemu odboru, in sicer s posredovanjem države članice njihovega državljanstva ali njihovega stalnega prebivališča.

- 251 Glede na te okoliščine zamrznitev sredstev oseb in subjektov, za katere se na podlagi informacij, ki so jih posredovale države članice Združenih narodov in ki jih je preveril Varnostni svet, domneva, da so povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani in da so sodelovale pri financiranju, načrtovanju, pripravi ali izvršitvi terorističnih dejanj, ni samovoljna, neustrezna ali nesorazmerna kršitev temeljnih pravic zainteresiranih oseb.
- 252 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba trditve tožeče stranke o navedeni kršitvi pravice do razpolaganja z lastnimi dobrinami zavrniti

— Zatrjevana kršitev pravice do zaslišanja

- 253 Čeprav tožeča stranka priznava, da se ni smelo obvestiti o prvotnem ukrepu zamrznitve njenih sredstev pred njegovo izvršitvijo, Svetu očita, da ji ni dal nobene možnosti, da bi bila zaslišana o dejstvih, okoliščinah in dokazih, sprejetih njej v breme (glej točke od 141 do 143 zgoraj). Tožeča stranka naj bi tudi zadevnim odločbam Varnostnega sveta očitala, da ne spoštujejo pravic do obrambe (glej točko 150 zgoraj).
- 254 Glede tega je treba razlikovati med domnevno pravico tožeče stranke, da jo zasliši Svet o sprejetju izpodbijane uredbe, in njeno domnevno pravico, da jo zasliši sankcijski odbor o njenem vpisu na seznam oseb, katerih sredstva je treba zamrzniti ob uporabi zadevnih resolucij Varnostnega sveta.

- 255 Prvič, glede domnevne pravice tožeče stranke, da jo Svet zasliši, preden sprejme izpodbijano uredbo, je treba opozoriti, da je glede na ustaljeno sodno prakso spoštovanje pravic do obrambe v vsakem postopku, sproženem zoper osebo, ki lahko pripelje do akta v njeno škodo, temeljno načelo prava Skupnosti in ga je treba zagotoviti, celo v odsotnosti vsake ureditve o zadevnem postopku. To načelo zahteva, da se vsaki osebi, ki bi ji lahko bila naložena sankcija, da možnost, da koristno predstavi svoje stališče o elementih, ki so ji v breme in ki utemeljujejo sankcijo (sodbe Sodišča z dne 29. junija 1994 v zadevi Fiskano proti Komisiji, C-135/92, Recueil, str. I-2885, točke od 39 do 40; z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Komisija proti Lisrestal in drugim, C-32/95 P, Recueil, str. I-5373, točka 21, in z dne 21. septembra 2000 v zadevi Mediocurso poti Komisiji, C-462/98 P, Recueil, str. I-7183, točka 36).
- 256 Svet in Komisija upravičeno poudarjata, da je bila ta sodna praksa ustvarjena na področjih, kot je konkurenčno pravo, boj proti antidampingu in državne pomoči ter disciplinsko pravo ali znižanje finančnih pomoči, na katerih imajo institucije Skupnosti široka pooblastila za poizvedbe in preiskavo in široko polje pooblastil za odločanje po prostem preudarku.
- 257 V skladu s sodno prakso je spoštovanje jamstev, ki jih daje pravni red Skupnosti, zlasti pravica zainteresirane osebe, da predstavi svoje stališče, v medsebojni zvezi z izvrševanjem pooblastila organa, ki je izdal zadevni akt, da odloča po prostem preudarku (sodba Sodišča z dne 21. novembra 1991 v zadevi Technische Universität München, C-269/90, Recueil, str. I-5469, točka 14).
- 258 V tem primeru, kot izhaja iz zgoraj navedenih uvodnih ugotovitev o odnosu med mednarodnim pravnim redom Združenih narodov in pravnim redom Skupnosti, so bile institucije Skupnosti dolžne v pravni red Skupnosti prenesti resolucije Varnostnega sveta in odločbe sankcijskega odbora, ki jih nikakor niso pooblaščale, da z njihovo konkretno izvedbo določijo tudi kakršen koli mehanizem Skupnosti za preizkus ali ponovni preizkus posamičnih položajev, ker so bili jedro

zadevnih ukrepov in mehanizmi ponovnega preizkusa (glej točko 262 zgoraj in naslednje) v celoti pristojnost Varnostnega sveta in njegovega sankcijskega odbora. Zato institucije Skupnosti niso imele nobenega pooblastila za preiskavo, ne možnosti nadzora nad dejstvi, ki sta jih potrdila Varnostni svet in sankcijski odbor, ne polja za odločanje po prostem preudarku o teh dejstvih in o možnosti sprejetja sankcij za tožečo stranko. Načelo prava Skupnosti v zvezi s pravico do zaslišanja se ne more uporabiti v takih okoliščinah, kjer zaslišanje zainteresiranih oseb v nobenem primeru ne bi moglo pripeljati institucije do ponovnega preizkusa svojega stališča.

259 Svet ni bil dolžan zaslišati tožeče stranke o vzdrževanju seznama oseb in subjektov, na katere se nanašajo sankcije, preden so sprejele in izvršile izpodbijano uredbo.

260 Zato je treba trditve tožeče stranke o navedeni kršitvi njene pravice, da jo Svet pred sprejetjem izpodbijane uredbe zasliši, zavrnil.

261 Drugič, glede domnevne pravice tožeče stranke, da jo sankcijski odbor zasliši, preden jo doda na seznam oseb, katerih sredstva je treba zamrzniti z uporabo zadevnih resolucij Varnostnega sveta, je treba ugotoviti, da zadevne resolucije take pravice ne določajo.

262 Treba je navesti, da čeprav zadevne resolucije Varnostnega sveta ne določajo pravice do predhodnega zaslišanja, poznejše uredbe, ki so te resolucije izvedle v Skupnosti, uvajajo sistem ponovnega preizkusa posamičnih položajev, tako da omogočajo, da se zainteresirane osebe lahko s posredovanjem njihovih nacionalnih organov obrnejo

na sankcijski odbor, da bi dosegle njihov umik s seznama oseb, na katere se nanašajo sankcije, ali odpravo zamrznitve sredstev (glej zlasti točke 20, 32 in od 34 do 36 zgoraj).

263 Sankcijski odbor je pomožni organ Varnostnega sveta, sestavljen iz predstavnikov držav članic Varnostnega sveta. Postal je pomemben stalni organ, odgovoren za dnevni nadzor uporabe sankcij, in lahko doseže, da mednarodna skupnost razlaga in uporablja resolucije enotno (sklepni predlogi generalnega pravobranilca Jacobsa k zgoraj v točki 189 navedeni sodbi Bosphorus, točka 46).

264 Navodila za delo sankcijskega odbora, sprejeta 7. novembra 2002 in spremenjena 10. aprila 2003 (glej točko 50 zgoraj), zlasti glede zahteve ponovnega preizkusa posameznega primera zaradi izbrisa zainteresirane osebe s seznama oseb, na katere se nanašajo sankcije, v točki 7 določajo:

„a) Brez škode za postopke v teku lahko tožeča stranka [osebe, skupine, podjetja in/ali subjekti s seznama odbora] predloži vladi države, v kateri stalno prebiva in/ali katere državljan je, predlog za ponovni preizkus njenega primera. Ob tem mora tožeča stranka utemeljiti svojo zahtevo za izbris, posredovati ustrezne podatke in zahtevati podporo tej zahtevi.

b) Vlada, kateri je bila predložena zahteva (vlada, naslovnica zahteve), mora preizkusiti vse ustrezne podatke in nato dvostransko stopiti v stik z vlado

(vladami), ki je (so) predlagala(e) vpis na seznam [vlada(e) predlagateljica(e)], in zahtevati dopolnitev podatkov in se posvetovati o zahtevi za izbris s seznama.

- c) Vlada(e), ki je (so) prvotno predlagala(e) vpis, lahko zahteva(jo) dopolnitev podatkov od države, kjer ima tožeča stranka stalno prebivališče ali državljanstvo. Vlada, naslovnica zahteve, in vlada(e) predlagateljica(e) se lahko po potrebi med temi dvostranskimi posvetovanji posvetuje(jo) s predsednikom odbora.
- d) Če vlada, naslovnica zahteve, po preizkusu dopolnjenih podatkov želi ugoditi zahtevi za izbris s seznama, mora prepričati vlado(e) predlagateljico(e), da skupaj ali ločeno odboru predložijo zahtevo za izbris. Vlada, naslovnica zahteve, lahko odboru predloži zahtevo za izbris v okviru postopka tihega soglasja, ne da bi k temu priložila zahtevo vlade predlagateljice.
- e) Odbor odloči soglasno. Če odbor ne doseže soglasja o posebnem vprašanju, se predsednik dodatno posvetuje, kar lahko olajša sporazum. Če po teh posvetovanjih še vedno ni soglasja, je vprašanje možno predložiti Varnostnemu svetu. Glede na posebno naravo podatkov lahko predsednik vzpodbudi dvostranske izmenjave med zainteresiranimi državami članicami, da bi se vprašanje pred sprejetjem odločitve razjasnilo.“

²⁶⁵ Sodišče prve stopnje meni, da je Varnostni svet s sprejetjem teh navodil upošteval, kolikor je mogoče, temeljne pravice oseb s seznama sankcijskega odbora in zlasti pravice do obrambe.

266 Pomen, ki ga Varnostni svet pripisuje spoštovanju teh pravic, med drugim jasno izhaja iz Resolucije 1526 (2004) z dne 30. januarja 2004, ki se nanaša, na eni strani, na izboljšanje izvrševanja ukrepov, ki jih nalaga odstavek 4(b) Resolucije 1267 (1999), odstavek 8(c) Resolucije 1333 (2000) in odstavka 1 in 2 Resolucije 1390 (2002), in na drugi strani na okrepitev pooblastila sankcijskega odbora. V skladu z odstavkom 18 Resolucije 1526 (2004) Varnostni svet „močno vzpodbuja vse države, da v največji možni meri obvestijo osebe in subjekte s seznama [sankcijskega odbora] o zoper njih sprejetih ukrepih, o navodilih [sankcijskega odbora] in o Resoluciji 1452 (2002)“. V skladu z odstavkom 3 Resolucije 1526 (2004) bodo ti ukrepi v času 18 mesecev, ali po potrebi prej, še izboljšani.

267 Res je, da zgoraj opisani postopek ne daje neposredno samim zainteresiranim osebam pravice, da jih sankcijski odbor zasliši, ker se samo ta odbor lahko na predlog države opredeli o ponovnem preizkusu njihovega primera. Te osebe so tako odvisne od diplomatske zaščite, ki jo države dajejo svojim državljanom.

268 Taka omejitev pravice do neposrednega in osebnega zaslišanja pristojnega organa ni nesprijemljiva glede na obvezna pravila mednarodnega prava. Nasprotno, ker gre za izpodbijanje utemeljitve odločb Varnostnega sveta, sprejetih na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov s posredovanjem njegovega sankcijskega odbora, zaradi podatkov, ki so jih sporočile države in regionalne organizacije, je normalno, da je pravica zainteresiranih oseb do zaslišanja urejena v okviru upravnega postopka z več stopnjami, v katerem imajo nacionalni organi iz Priloge II k izpodbijani uredbi bistveno vlogo.

- 269 Pravo Skupnosti poleg tega priznava zakonitost takih postopkovnih ureditev glede na ekonomske sankcije, ki se nanašajo na posameznike (podobno glej sklep v zadevi „Invest“ Import und Export in Invest Commerce proti Komisiji, T-189/00 R, Recueil, str. II-2993).
- 270 Treba je dodati, kot na obravnavi upravičeno poudarja Združeno kraljestvo, da imajo zainteresirane osebe na podlagi notranjega prava in neposredno na podlagi izpodbijane uredbe in ustreznih resolucij Varnostnega sveta, ki jih uredba izvaja, možnost vložiti tožbo zoper morebitno zlorabno zavrnitev pristojnega nacionalnega organa, da njihov primer predloži v ponovni preizkus sankcijskemu odboru (podobno glej sklep predsednika Sodišča prve stopnje z dne 15. maja 2003 v zadevi Sison proti Svetu, T-47/03 R, str. II-2047, točka 39).
- 271 Iz spisa izhaja, da je tožeča stranka na stalnega predstavnika Kraljevine Saudove Arabije pri Združenih narodih naslovila dopis njenih odvetnikov z dne 1. marca 2002, da bi uveljavljala svoje pravice pred sankcijskim odborom. Glede na dodatna pojasnila, posredovana na obravnavi, naj tožeča stranka ne bi prejela odgovora na ta dopis.
- 272 Vendar te okoliščine nimajo nobene zveze s Skupnostjo in so tuje temu sporu, katerega edini predmet je nadzor zakonitosti izpodbijane uredbe.
- 273 Možnost, da bi se tožeča stranka koristno izrekla o resničnosti in ustreznosti dejstev, zaradi katerih so bila njena sredstva zamrznjena, in o dokazih zoper njo, se zdi odločno izključena. Ta dejstva in dokazi, ki jih je država, ki jih je posredovala

sankcijskemu odboru, uvrstila med zaupne ali tajne, ji niso bili sporočeni, kot niso bili niti državam članicam OZN, ki so naslovnice zadevnih resolucij Varnostnega sveta.

274 V okoliščinah, kot so te v tem primeru, kjer gre za ohranitveni ukrep omejevanja razpoložljivosti dobrin tožeče stranke, Sodišče prve stopnje meni, da spoštovanje temeljnih pravic tožeče stranke ne zahteva, da se ji posredujejo dejstva in dokazi, ki jo bremenijo, ker Varnostni svet in njegov sankcijski odbor menita, da temu nasprotujejo razlogi, ki zadevajo varnost mednarodne skupnosti.

275 Iz tega izhaja, da je treba trditve tožeče stranke o zatrjevani kršitvi pravice, da jo sankcijski odbor zasliši, preden jo doda na seznam oseb, katerih sredstva je treba zamrzniti z uporabo zadevnih resolucij Varnostnega sveta, zavriniti.

276 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba trditve tožeče stranke o navedeni kršitvi pravice do zaslišanja zavriniti.

— Zatrjevana kršitev pravice do učinkovitega sodnega nadzora

277 Preizkus trditev tožeče stranke v zvezi s kršitvijo njene pravice do učinkovitega pravnega sredstva mora upoštevati splošne ugotovitve o teh trditvah na predhodni stopnji preizkusa razširitve nadzora zakonitosti predvsem temeljnih pravic, ki ga Sodišče prve stopnje izvršuje nad akti Skupnosti, ki dajejo učinek resolucijam Varnostnega sveta, sprejetim na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov.

- 278 V tem primeru je tožeča stranka na Sodišče prve stopnje lahko vložila ničnostno tožbo na podlagi člena 230 ES.
- 279 V okviru tega postopka Sodišče prve stopnje izvršuje popolni nadzor zakonitosti izpodbijane uredbe glede spoštovanja institucij Skupnosti pravil o pristojnosti in o zunANJI zakonitosti in bistveni obličnosti, ki so predpisana za njihovo delovanje.
- 280 Sodišče prve stopnje nadzira tudi zakonitost izpodbijane uredbe glede na resolucije Varnostnega sveta, ki jih ta uredba izvaja, zlasti glede formalne in materialne skladnosti, notranje skladnosti in sorazmernosti uredbe glede na resolucije.
- 281 Sodišče prve stopnje, ki je odločalo na temelju takega nadzora, meni, da se ne izpodbija, da je tožeča stranka res ena od fizičnih oseb, ki so bile 19. oktobra 2001 vpisane na seznam sankcijskega odbora (glej točko 23 zgoraj).
- 282 V okviru te ničnostne tožbe se je Sodišče prve stopnje razglasilo za pristojno za nadzor zakonitosti izpodbijane uredbe in posredno zakonitosti zadevnih resolucij Varnostnega sveta, v razmerju do višjih pravil mednarodnega prava, ki spadajo v *ius cogens*, zlasti imperativnih pravil za univerzalno varstvo človekovih pravic.
- 283 Kot je bilo že navedeno v točki 225 zgoraj, Sodišče prve stopnje ni dolžno posredno nadzorovati skladnosti zadevnih resolucij Varnostnega sveta s temeljnimi pravicami, kot jih varuje pravni red Skupnosti.

- 284 Sodišče prve stopnje ni dolžno preverjati neobstoja napačne presoje dejstev in dokazov, ki jih je Svet potrdil v podporo sprejetih ukrepov, ne posredno nadzorovati primernosti in sorazmernosti teh ukrepov, razen v omejenem okviru, določenem v točki 282 zgoraj. Takega nadzora ne bi bilo mogoče izvrševati brez poseganja v posebne pravice Varnostnega sveta na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov na področju določitve, prvič, grožnje mednarodnemu miru in varnosti, in, drugič, primernih ukrepov proti tej grožnji ali za njeno odpravo. Vprašanje, ali posameznik ali organizacija pomenita grožnjo mednarodnemu miru in varnosti, in vprašanje, katere ukrepe je treba sprejeti glede zainteresiranih oseb, da bi se uprlo tej grožnji, vključujeta politično presojo in presojo vrednostnih sodb, ki sta načeloma zgolj pristojnost organa, ki mu je mednarodna skupnost zaupala glavno odgovornost za ohranitev mednarodnega miru in varnosti.
- 285 Treba je ugotoviti, da tožeča stranka nima na voljo nobenega pravnega sredstva, kot je bilo pravkar navedeno v točki 284 zgoraj, ker Varnostni svet ni menil, da bi bilo smotrno ustanoviti neodvisno mednarodno sodišče, ki bi pravno in dejansko odločalo o sporih proti posamičnim odločbam sankcijskega odbora.
- 286 Vendar je treba ravno tako priznati, da taka pravna praznina v sodnem varstvu tožeče stranke sama po sebi ni v nasprotju z *ius cogens*.
- 287 Glede tega Sodišče prve stopnje poudarja, da pravica dostopa do sodišč, katere načelo priznavata člen 8 Splošne deklaracije človekovih pravic in člen 14 Mednarodnega pakta o civilnih in političnih pravicah, ki ga je 16. decembra 1966 sprejela Generalna skupščina Združenih narodov, ni absolutna. Na eni strani je ta pravica lahko predmet odstopanj v primeru izjemne javne nevarnosti, ki ogroža obstoj naroda, kot pod določenimi pogoji določa člen 4(1) navedenega pakta. Na drugi strani, celo zunaj teh izjemnih okoliščin je treba šteti, da so nekatere omejitve neločljivo povezane s to pravico, kot so omejitve, ki jih skupnost narodov

splošno dovoljuje, ker zadevajo doktrino imunitete držav (glej v zvezi s tem sodbi Evropskega sodišča človekovih pravic z dne 12. julija 2001, v zadevi Princ Hans-Adam II de Liechtenstein proti Nemčiji, Zbirka sodb in odločb, 2001-VIII, točke 52, 55, 59 in 68, in z dne 21. novembra 2001 v zadevi McElhinney proti Irski Zbirka sodb in odločb, 2001-XI, zlasti točke od 34 do 37) in mednarodnih organizacij (glej glede tega sodbo sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 18. februarja 1999 v zadevi Waite in Kennedy proti Nemčiji, Zbirka sodb in odločb, 1999-I, točke 63 in od 68 do 73).

288 V tem primeru Sodišče prve stopnje meni, da je omejitev pravice dostopa tožeče stranke do sodišča, ki je posledica sodne imunitete, katere predmet so načeloma resolucije Varnostnega sveta, sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, v notranjem pravnem redu držav članic Združenih narodov, v skladu z upoštevnimi načeli mednarodnega prava (zlasti členoma 25 in 103 listine), neločljivo povezana s pravico dostopa do sodišča, kot jo zagotavlja *ius cogens*.

289 Taka omejitev je upravičena z naravo odločb, ki jih sprejme Varnostni svet na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, in z zakonitim sledenim ciljem. V okoliščinah tega primera interes tožeče stranke, da bi jo sodišče zaslišalo o temelju v njeni zadevi, ne zadostuje, da bi prevladal nad splošnim bistvenim interesom, da se zaradi jasne grožnje, ki jo je določil Varnostni svet, ohranita mednarodni mir in varnost, v skladu z določbami Ustanovne listine Združenih narodov. Glede tega je treba, ne da bi ukrepe določili za neomejen in nedoločen čas uporabe, dodeliti poseben pomen okoliščini, da so resolucije, ki jih je zaporedno sprejel Varnostni svet, vedno določale mehanizem ponovnega preizkusa možnosti ohranitve teh ukrepov po časovnem obdobju 12 ali najpozneje 18 mesecev (glej točke 16, 25, 33 in 266 zgoraj).

290 Končno Sodišče prve stopnje meni, v odsotnosti mednarodnega sodišča, pristojnega za nadzor zakonitosti aktov Varnostnega sveta, da uvedba organa, kot je sankcijski odbor, in možnost, ki jo določajo akti, da se je v vsakem trenutku mogoče obrniti

nanj zaradi ponovnega preizkusa vsakega posamičnega primera, s pomočjo formaliziranega mehanizma, ki vključuje „vlado, naslovnico zahteve“ in „vlado predlagateljico“ (glej točki 310 in 311 zgoraj), pomenita drugačno in razumno pot, da se ustrezno zaščitijo temeljne pravice tožeče stranke, kot jih priznava *ius cogens*.

291 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba trditve tožeče stranke o zatrjevani kršitvi njene pravice do učinkovitega pravnega sredstva zavrnilo.

292 Ker tožeča stranka z nobenim od tožbenih sredstev in trditev ni uspela, se tožba zavrne.

Stroški

293 Na podlagi člena 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Na podlagi člena 87(4), prvi pododstavek, države članice in institucije, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Na podlagi člena 87(6), kadar se postopek ustavi pred izdajo sodbe, o stroških odloči Sodišče prve stopnje po lastni presoji.

294 Glede na okoliščine tega primera in na predloge strank bo rezultat pravične uporabe teh določb sklep, da se tožeči stranki naloži plačilo njenih stroškov in stroškov Sveta ter stroškov, ki jih je priglasila Komisija do 1. julija 2002. Združeno kraljestvo in Komisija, ta za obdobje po 1. juliju 2002, nosita plačilo svojih stroškov.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (drugi razširjeni senat)

razsodilo:

- 1. Ni več treba odločati o predlogu za razglasitev ničnosti Uredbe Sveta (ES) št. 467/2001 z dne 6. marca 2001 o prepovedi izvoza nekaterega blaga in storitev v Afganistan, o poostritvi prepovedi poletov in podaljšanju zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 337/2000 in Uredbe Komisije (ES) št. 2069/2001 z dne 19. oktobra 2001 o tretji spremembi Uredbe št. 467/2001.**
- 2. Tožba se zavrne v delu, v katerem je vložena zoper Uredbo Sveta (ES) št. 881/2002 z dne 27. maja 2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani, in o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 467/2001.**
- 3. Tožeči stranki se naloži plačilo njenih stroškov in stroškov Sveta ter stroškov, ki jih je priglasila Komisija do 1. julija 2002.**

4. Združeno kraljestvo in Komisija, ta za obdobje po 1. juliju 2002, nosita svoje stroške.

Forwood

Pirrung

Mengozzi

Meij

Vilaras

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 21. septembra 2005.

Sodni tajnik

Predsednik

H. Jung

J. Pirrung

Stvarno kazalo

Pravni okvir	II - 3661
Dejansko stanje	II - 3664
Postopek in predlogi strank	II - 3674
Postopkovne posledice sprejetja izpodbijane uredbe	II - 3677
Temelj	II - 3679
1. Uvodne ugotovitve	II - 3679
2. Tožbeni razlog: nepristojnost Sveta za sprejetje izpodbijane uredbe	II - 3681
Vprašanja Sodišča prve stopnje in odgovori strank	II - 3681
Presoja Sodišča prve stopnje	II - 3688
3. Trije tožbeni razlogi: kršitev temeljnih pravic tožeče stranke	II - 3700
Trditve strank	II - 3700
Presoja Sodišča prve stopnje	II - 3711
Uvodne ugotovitve	II - 3711
Vez med mednarodnim pravnim redom Združenih narodov in pravnim redom Skupnosti in med nacionalnim pravnim redom	II - 3712
Obseg nadzora zakonitosti, ki ga mora izvrševati Sodišče prve stopnje	II - 3719
Zatrjevane kršitve temeljnih pravic tožeče stranke	II - 3726
— Zatrjevana kršitev lastninske pravice in načela sorazmernosti	II - 3726
— Zatrjevana kršitev pravice do zaslišanja	II - 3730
— Zatrjevana kršitev pravice do učinkovitega sodnega nadzora	II - 3737
Stroški	II - 3741