

Vec T-315/01

**Yassin Abdullah Kadi
proti**

Rade Európskej únie a Komisii Európskych spoločenstiev

„Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika — Obmedzujúce opatrenia namierené proti osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Káida a Talibanom — Právomoc Spoločenstva — Zmrazenie finančných prostriedkov — Základné práva — *Ius cogens* — Súdne preskúmanie — Žaloba o neplatnosť“

Rozsudok Súdu prvého stupňa (druhá rozšírená komora) z 21. septembra 2005 II - 3659

Abstrakt rozsudku

1. Konanie — Nariadenie nahradzujúce počas konania napadnuté nariadenie — Nová skutočnosť — Rozšírenie pôvodných návrhov a dôvodov

II - 3649

2. *Akty inštitúcií — Voľba právneho základu — Nariadenie, ktoré ukladá sankcie namierené proti niektorým osobám nemajúcim žiaden vzťah s tretou krajinou — Spoločné uplatnenie článkov 60 ES, 301 ES a 308 ES — Prípustnosť*
(Články 60 ES, 301 ES a 308 ES; článok 3 EÚ; nariadenie Rady č. 881/2002)

3. *Voľný pohyb kapitálu a sloboda platieb — Obmedzenia — Vnútroštátne opatrenia týkajúce sa boja proti medzinárodnému terorizmu a ukladajúce na tento účel hospodárske a finančné sankcie fyzickým a právnickým osobám nemajúcim žiaden vzťah s tretou krajinou — Prípustnosť — Podmienky*
(Článok 58 ES)

4. *Medzinárodné právo verejné — Charta Organizácie Spojených národov — Rozhodnutia Bezpečnostnej rady — Povinnosti z nich vyplývajúce pre členské štáty — Prednosť pred vnútroštátnym právom a právom Spoločenstva — Povinnosti vyplývajúce z tejto Charty — Záväzný charakter pre Spoločenstvo*

5. *Európske spoločenstvá — Súdne preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií — Akt vykonávajúci rezolúcie Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov — Incidenčné preskúmanie zákonnosti rozhodnutí Bezpečnostnej rady — Preskúmanie z hľadiska práva Spoločenstva — Vylúčenie — Preskúmanie z hľadiska ius cogens — Prípustnosť*
(Články 5 ES, 10 ES, 230 ES, 297 ES, 307 prvý odsek ES; článok 5 EÚ; nariadenie Rady č. 881/2002)

6. *Európske spoločenstvá — Súdne preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií — Akt vykonávajúci rezolúcie Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov — Nariadenie č. 881/2002 — Špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sietou Al-Káida a Talibanom — Základné práva dotknutých osôb — Zmrazenie finančných prostriedkov — Preskúmanie z hľadiska ius cogens — Vlastnícke právo dotknutej osoby — Zásada proporcionality — Porušenie — Neexistencia*
(Nariadenie Rady č. 881/2002, zmenené a doplnené nariadením Rady č. 561/2003)

7. *Európske spoločenstvá — Súdne preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií — Akt vykonávajúci rezolúcie Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov — Nariadenie č. 881/2002 — Špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Káida a Talibanom — Právo dotknutej osoby byť vypočutá — Porušenie — Neexistencia*
(Nariadenie Rady č. 881/2002)
8. *Žaloba o neplatnosť — Akt Spoločenstva vykonávajúci rezolúcie Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov — Nariadenie č. 881/2002 — Špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Káida a Talibanom — Súdne preskúmanie — Hranice v súdnej ochrane žalobcu — Preskúmanie z hľadiska ius cogens — Právo na účinné súdne preskúmanie — Porušenie — Neexistencia*
(Článok 226 ES; nariadenie Rady č. 881/2002)

1. V rámci žaloby o neplatnosť, ak sa nariadenie, ktoré sa priamo a osobne týka fyzickej alebo právnickej osoby, nahradí v priebehu súdneho konania nariadením s tým istým predmetom, toto nariadenie treba považovať za novú skutočnosť, ktorá umožňuje žalobcovi prispôsobiť svoje návrhy a žalobné dôvody. Požadovať od žalobcu, aby podal novú žalobu, by totiž bolo v rozpore s riadnym výkonom spravodlivosti a s požiadavkou hospodárnosti konania. Okrem toho by bolo nespravodlivé, keby dotknutá inštitúcia mohla na obranu voči výhradám uvedeným v žalobe predloženej súdu Spoločenstva proti určitému nariadeniu prispôsobiť napadnuté nariadenie alebo ho nahradiť iným a odvolávať sa v priebehu súdneho konania na túto zmenu alebo nahradenie tak, aby druhý účastník konania nemal možnosť rozšíriť svoje pôvodné návrhy a žalobné dôvody na neskoršie nariadenie alebo predložiť ďalšie návrhy

a žalobné dôvody proti tomuto nariadeniu.

(pozri body 53 — 54)

2. Články 60 ES a 301 ES ako také nepredstavujú dostatočný právny základ pre prijatie nariadenia Spoločenstva týkajúceho sa boja proti medzinárodnému terorizmu a ukladania na tento účel hospodárskych a finančných sankcií, ku ktorým patrí zmrazenie finančných prostriedkov, namierených proti fyzickým a právnickým osobám, bez toho, aby existoval akýkoľvek vzťah medzi týmito osobami a treťou krajinou.

Rovnako článok 308 ES nepredstavuje sám osebe dostatočný právny základ na to, aby umožnil prijatie takéhoto nariadenia. Ak je pravda, že žiadne iné ustanovenie Zmluvy neposkytuje inštitúciám Spoločenstva právomoc potrebnú na prijatie sankcií voči fyzickým a právnickým osobám, ktoré nemajú vzťah s tretou krajinou, boj proti medzinárodnému terorizmu a osobitne ukladanie ekonomických a finančných sankcií fyzickým a právnickým osobám podozrivým z jeho financovania sa nemôže spájať so žiadnym z cieľov, ktoré články 2 ES a 3 ES výslovne stanovujú Spoločenstvu. Navyše z preambuly Zmluvy ES v žiadnom prípade nevyplýva, že táto Zmluva sleduje širší cieľ ochrany medzinárodného mieru a bezpečnosti. Tento cieľ patrí výlučne k cieľom Zmluvy EÚ. Aj keď možno tvrdiť, že tento cieľ Únie má ovplyvňovať činnosť Spoločenstva v oblasti jeho vlastných právomocí, nepostačuje na to, aby bol základom pre prijatie opatrení na základe článku 308 ES. Nezdá sa totiž možné vykladať článok 308 ES tak, že vo všeobecnosti povoľuje inštitúciám použiť toto ustanovenie v záujme dosiahnutia niektorého z cieľov Zmluvy EÚ.

Rada napriek tomu mala právomoc prijať nariadenie č. 881/2002, ktoré ukladá niektoré špecifické obmedzujúce

opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Qaida a Talibanom, ktoré uskutočňuje v Spoločenstve ekonomické a finančné sankcie stanovené v spoločnej pozícii 2002/402, v prípade, že neexistuje vzťah s územím alebo vládnym režimom niektorej tretej krajiny, na kumulovanom základe článkov 60 ES, 301 ES a 308 ES.

V tomto kontexte je totiž potrebné zohľadniť osobitne ustanovený mostík v čase revízie vyplývajúcej z Maastrichtskej zmluvy medzi činnosťami Spoločenstva týkajúcimi sa ekonomických sankcií podľa článkov 60 ES a 301 ES a cieľmi Zmluvy EÚ v oblasti vonkajších vzťahov. V tejto súvislosti sú články 60 ES a 301 ES veľmi špecifickými ustanoveniami Zmluvy ES, keďže výslovne predvídajú, že činnosť Spoločenstva môže byť potrebná na dosiahnutie nie niektorého z cieľov Spoločenstva, ako ich stanovuje Zmluva ES, ale niektorého z cieľov osobitne určených Úniou článkom 2 EÚ, ktorý sa týka uskutočňovania spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Ak teda právomoc uložiť ekonomické a finančné sankcie upravené v článkoch 60 ES a 301 ES, konkrétne prerušenie alebo čiastočné alebo úplne obmedzenie hospodárskych vzťahov s jednou alebo viacerými tretími krajinami predovšetkým vo vzťahu k pohybu kapitálu a platieb, nie je dostatočná na to, aby umožnila inštitúciám dosiahnuť cieľ SZBP, použitie doplnujúceho právneho základu článku 308 ES je odôvodnené, v osobitnom

kontexte týchto dvoch článkov, v mene koherentnosti uvedenej v článku 3 EÚ. Kumulované použitie článkov 60 ES, 301 ES a 308 ES teda umožňuje dosiahnuť v oblasti ekonomických a finančných sankcií cieľ sledovaný Úniou a členskými štátmi v rámci SZBP tak, ako je vyjadrený v spoločnej pozícii alebo jednotnej akcii, bez ohľadu na to, že neexistuje výslovné pridelenie právomoci Spoločenstvu vo vzťahu k ekonomickým a finančným sankciám namiereným proti fyzickým a právnickým osobám, ktoré nemajú žiaden dostatočný vzťah s určitou treťou krajinou.

týkajúce sa boja proti medzinárodnému terorizmu a na tento účel ukladania hospodárskych a finančných sankcií, akými sú zmrazenie finančných prostriedkov, namierených proti fyzickým a právnickým osobám bez toho, aby bol stanovený akýkoľvek vzťah s územím alebo vládny režimom niektorej tretej krajiny. Ak sú tieto opatrenia v súlade s článkom 58 ods. 3 ES a nepresahujú to, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa, sú zlučiteľné so systémom voľného pohybu kapitálu a platieb zriadenými Zmluvou.

(pozri body 96, 97, 100, 116, 118 — 121, 123, 124, 127, 128, 130, 135)

(pozri bod 110)

3. Spoločenstvo nemá žiadnu výslovnú právomoc ukladať obmedzenia vo vzťahu k voľnému pohybu kapitálu a platieb. Naproti tomu, článok 58 ES pripúšťa, že členské štáty prijímajú opatrenia s takýmto účinkom, ak to je a zostane odôvodnené na dosiahnutie cieľov upravených týmto článkom a najmä z dôvodov verejného záujmu a bezpečnosti. Pojem verejná bezpečnosť zahŕňa tak vnútornú, ako aj vonkajšiu bezpečnosť štátu, takže členské štáty majú v zásade právo prijať na základe článku 58 ods. 1 písm. b) ES opatrenia
4. Z hľadiska medzinárodného práva majú povinnosti vyplývajúce z Charty Organizácie Spojených národov (OSN) v prípade štátov, ktoré sú členmi OSN, nepopierateľne prednosť pred ich povinnosťami vyplývajúcimi z vnútroštátneho práva alebo medzinárodného zmluvného práva vrátane povinností podľa Európskeho dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd v prípade štátov, ktoré sú zároveň členmi Rady Európy, a povinnosťami podľa Zmluvy ES v prípade štátov, ktoré sú zároveň členskými

štátni Spoločenstva. Táto prednosť sa vzťahuje aj na rozhodnutia obsiahnuté v rezolúcii Bezpečnostnej rady, keďže v súlade s článkom 25 Charty OSN členovia OSN prijímú a vykonávajú rozhodnutia Bezpečnostnej rady.

Aj keď Spoločenstvo nie je členom Organizácie Spojených národov, sú pre neho podľa samotnej Zmluvy o jeho založení povinnosti vyplývajúce z Charty OSN rovnako záväzné ako pre jeho členské štáty. Na jednej strane Spoločenstvo nesmie ani porušiť povinnosti vyplývajúce jeho členským štátom z tejto Charty, ani brániť ich vykonaniu. Na druhej strane je povinné podľa samotnej Zmluvy, ktorou bolo založené, prijať v rámci svojich právomocí všetky ustanovenia potrebné na to, aby umožnilo svojim členským štátom splniť si ich povinnosti.

(pozri body 181, 184, 192, 193, 204)

5. Nariadenie č. 881/2002, ktoré ukladá niektoré špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Qaida a Talibanom, prijaté so

zreteľom na spoločnú pozíciu 2002/402 je uskutočnením povinnosti na úrovni Spoločenstva, ktorá je uložená jeho členským štátom ako členom Organizácie Spojených národov (OSN), vykonať, prípadne aj prostredníctvom aktu Spoločenstva, sankcie namierené proti Usámovi bin Ládinovi, sieti Al-Káida, ako aj Talibanu a iným spojeným osobám, skupinám, podnikom a subjektom, ktoré boli ustanovené a neskôr posilnené niekoľkými rezolúciami Bezpečnostnej rady prijatými podľa kapitoly VII Charty OSN.

V tomto kontexte inštitúcie Spoločenstva konali na základe právomoci viazanej na obsah rezolúcie, takže nemali žiadnu možnosť samostatnej voľnej úvahy. Najmä nemohli ani priamo zmeniť obsah predmetných rezolúcií, ani zriadiť mechanizmus, ktorého výsledkom by mohla byť takáto zmena. Akákoľvek kontrola vnútornej zákonnosti nariadenia č. 881/2002 teda predpokladá, že Súd prvého stupňa preskúma incidenčne aj zákonnosť spomínaných rezolúcií.

Vzhľadom na zásadu prednosti práva OSN pred právom Spoločenstva však vyhlásenie, že Súd prvého stupňa má právomoc incidenčne preskúmať zákonnosť rozhodnutí Bezpečnostnej rady z hľadiska miery ochrany základných práv poskytovanej právnym poriadkom Spoločenstva, nemôže byť odôvodnené ani na základe medzinárodného práva,

ani na základe práva Spoločenstva. Na jednej strane by totiž táto právomoc bola nezlučiteľná so záväzkami členských štátov tak podľa Charty OSN a najmä podľa jej článkov 25, 48 a 103, ako aj podľa článku 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve. Na druhej strane by bola v rozpore tak s ustanoveniami Zmluvy ES, osobitne s článkami 5 ES, 10 ES, 297 ES a 307 prvým odsekom ES, ako aj s ustanoveniami Zmluvy EÚ, osobitne s článkom 5 EÚ. Táto právomoc by navyše bola nezlučiteľná so zásadou, podľa ktorej právomoci Spoločenstva, a teda aj Súdu prvého stupňa sa musia vykonávať v súlade s medzinárodným právom.

Rezolúcie Bezpečnostnej rady prijaté podľa kapitoly VII Charty OSN teda v zásade nepodliehajú súdnej kontrole Súdom prvého stupňa a tento Súd nemôže, ani incidenčným spôsobom, spochybniť ich zákonnosť vzhľadom na právo Spoločenstva. Naopak, Súd prvého stupňa musí v maximálnej možnej miere vykladať a uplatňovať toto právo spôsobom zlučiteľným s povinnosťami členských štátov podľa Charty OSN.

Súd prvého stupňa však má právomoc incidenčným spôsobom preskúmať

zákonnosť takýchto rezolúcií vo vzťahu k *ius cogens*, ktoré sa chápe ako medzinárodný verejný poriadok platný pre všetky subjekty medzinárodného práva vrátane orgánov OSN a od ktorého sa nemožno odchyliť.

(pozri body 213 — 215,
221 — 223, 225, 226)

6. Zmrazenie finančných prostriedkov stanovené nariadením č. 881/2002, ktoré ukladá niektoré špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Qaida a Talibanom, zmeneným a doplneným nariadením č. 561/2003, a nepriamo rezolúciami Bezpečnostnej rady, ktoré sú vykonané týmito nariadeniami, neporušuje základné práva zainteresovaného s ohľadom na všeobecnú ochranu základných ľudských práv patriacich do *ius cogens*.

V tejto súvislosti výslovné možnosti odchýlok a výnimiek zo zmrazenia finančných prostriedkov osôb zapísaných na zozname výboru pre sankcie jasne poukazujú na to, že nie je ani cieľom, ani dôsledkom tohto opatrenia, aby sa s týmito osobami zaobchádzalo neludzky alebo ponižujúco.

Okrem toho, ak sa aj má vlastnícke právo k majetku považovať za imperatívnu normu všeobecného medzinárodného práva, iba svojvoľné zbavenie tohto práva možno chápať ako porušenie *ius cogens*. To však v prejednávanej veci neplatí.

Vzhľadom na tieto okolnosti zmrazenie finančných prostriedkov fyzických a právnických osôb podozrivých na základe informácií poskytnutých členskými štátmi OSN a preverených Bezpečnostnou radou zo spojenia s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Káida a Talibanom a z účasti na financovaní, plánovaní, príprave alebo uskutočnení teroristických činov nemožno považovať za svojvoľné, neprimerané alebo disproporcionálne porušenie základných práv zainteresovaných.

(pozri body 238, 240, 242 — 245, 248 — 251)

Po prvé totiž zmrazenie finančných prostriedkov je jedným z aspektov sankcií, ktoré prijala Bezpečnostná rada proti Usámovi bin Ládinovi, sieti Al-Káida, ako aj Talibanu a iným spojeným osobám, skupinám, podnikom a subjektom, vzhľadom na dôležitosť boja proti medzinárodnému terorizmu a legitimitu ochrany OSN proti činnostiam teroristických organizácií. Po druhé zmrazenie finančných prostriedkov je zabezpečovacím opatrením, ktoré na rozdiel od zhabania neporušuje samotnú podstatu vlastníckeho práva zainteresovaných k ich finančnému majetku, ale iba slobodu jeho použitia. Po tretie rezolúcie Bezpečnostnej rady stanovujú postup periodického preskúmania všeobecného systému sankcií. A na záver sporná právna úprava upravuje konanie, ktoré umožňuje zainteresovaným predložiť ich prípad prostredníctvom členského štátu, ktorého sú občanmi alebo v ktorom majú trvalé bydlisko, kedykoľvek výboru pre sankcie na opätovné preskúmanie.

7. Ani Rada v súvislosti s prijatím nariadenia č. 881/2002, ktoré ukladá niektoré špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Qaida a Talibanom, ani výbor pre sankcie v súvislosti so zapísaním zainteresovaného na zoznam osôb, ktorých finančné prostriedky majú byť zmrazené podľa rezolúcií Bezpečnostnej rady, ktoré uvedené nariadenie vykonáva, neporušili práva zainteresovaného byť vypočutý.

Po prvé totiž Rada pri prijímaní a vykonávaní predmetného nariadenia nebola povinná vypočuť zainteresova-

ného v súvislosti s uvedením jeho mena na zozname fyzických a právnických osôb, proti ktorým sú namierené sankcie, keďže inštitúcie Spoločenstva nemali žiadnu mieru voľnej úvahy pri preberaní rezolúcie Bezpečnostnej rady a rozhodnutia výboru pre sankcie do komunitárneho právneho poriadku, takže vypočutie zainteresovaného v žiadnom prípade nemohlo viesť k tomu, aby inštitúcia zmenila svoje stanovisko.

Po druhé právo zainteresovaného byť vypočutý výborom pre sankcie v súvislosti s jeho zapísaním na zoznam osôb podozrivých z financovania medzinárodného terorizmu, ktorých finančné prostriedky majú byť zmrazené podľa sporných rezolúcií Bezpečnostnej rady, tieto rezolúcie neupravujú. Najmä v prípade, keď sa namieta zabezpečovacie opatrenie obmedzujúce nakladanie s majetkom zainteresovaného, ochrana jeho základných práv nevyžaduje, aby mu boli oznámené skutočnosti a dôkazy pripustené proti nemu, ak Bezpečnostná rada alebo výbor pre sankcie usudzujú, že tomu bránia dôvody vzťahujúce sa na bezpečnosť medzinárodného spoločenstva.

(pozri body 258, 259, 261, 274, 276)

8. V rámci konania o žalobe o neplatnosť podanej proti nariadeniu č. 881/2002, ktoré ukladá niektoré špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Qaida a Talibanom, Súd prvého stupňa úplne preskúmal zákonnosť tohto nariadenia tak, že preskúmal dodržiavanie inštitúciami Spoločenstva pravidiel vzťahujúcich sa na právomoc, ako aj na vonkajšiu zákonnosť a splnenie podstatných formálnych náležitostí, ktorým podlieha ich činnosť. Súd prvého stupňa preskúmal zákonnosť tohto istého nariadenia tiež so zreteľom na rezolúcie Bezpečnostnej rady, ktoré má toto nariadenie vykonať, najmä z hľadiska jeho formálnej a hmotnej primeranosti, vnútornej koherentnosti a proporcionality nariadenia voči rezolúciám. Navyše preskúmal zákonnosť tohto nariadenia a nepriamo aj zákonnosť sporných rezolúcií Bezpečnostnej rady so zreteľom na normy vyššej právnej sily medzinárodného práva patriace do *ius cogens*, predovšetkým imperatívne normy vzťahujúce sa na všeobecnú ochranu ľudských práv.

Naproti tomu Súdu prvého stupňa neprináleží nepriamo kontrolovať, či samotné sporné rezolúcie Bezpečnostnej rady sú v súlade so základnými právami chránenými právnym poriadkom Spoločenstva. Súdu prvého stupňa rovnako neprináleží ani preveriť, či nedošlo k omylu v posúdení skutočností a dôkazov, ktoré Bezpečnostná rada pripustila na podporu opatrení, ktoré prijala, a ani s výhradou obmedzeného rámca kontroly z hľadiska *ius cogens*

nepriamo preskúmať účelnosť a proporcionalitu týchto opatrení. V tomto rozsahu žalobca nemá žiadnu možnosť podať návrh na začatie súdneho konania, keďže Bezpečnostná rada nepovažovala za účelné zriadiť samostatný medzinárodný súdny orgán poverený rozhodovaním o skutkových a právnych okolnostiach konaní začatých proti individuálnym rozhodnutiam prijatým výborom pre sankcie.

Takáto medzera v súdnej ochrane žalobcu však vo svojej podstate nie je v rozpore s *ius cogens*. Právo na účinnú súdnu ochranu totiž nie je absolútnym právom. Obmedzenie práva žalobcu na

účinnú súdnu ochranu vyplývajúce zo súdnej imunity, ktorú v zásade majú rezolúcie Bezpečnostnej rady prijaté podľa kapitoly VII Charty OSN, je obsiahnuté v tomto práve, ako ho zaručuje *ius cogens*. Záujem žalobcu spočívajúci v tom, aby jeho prípad preskúmal súdny orgán, nepostačuje na to, aby prevážil nad všeobecným základným záujmom zachovať medzinárodný mier a bezpečnosť ohrozované hrozbou jasne identifikovanou Bezpečnostnou radou v súlade s ustanoveniami Charty OSN. Právo žalobcu na účinnú súdnu kontrolu preto nie je porušené.

(pozri body 279, 280, 282 — 289, 291)