

Zadeva T-315/01

Yassin Abdullah Kadi proti Svetu Evropske unije in Komisiji Evropskih skupnosti

„Skupna zunanja in varnostna politika – Omejevalni ukrepi za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani – Pristojnost Skupnosti – Zamrznitev sredstev – Temeljne pravice – *Ius cogens* – Sodni nadzor – Ničnostna tožba“

Sodba Sodišča prve stopnje (drugi razširjeni senat) z dne 21. septembra
2005 II - 3659

Povzetek sodbe

1. *Postopek – Uredba, ki med tožbenim postopkom nadomesti izpodbijano uredbo – Nov element – Razširitev prvotnih tožbenih predlogov in razlogov*

2. *Akti institucij – Izbira pravne podlage – Uredba, ki določa sankcije zoper nekatere osebe in subjekte, ki nimajo nobene vezi s tretjo državo – Skupno upoštevanje členov 60 ES, 301 ES in 308 ES – Dopustnost*
(členi 60 ES, 301 ES in 308 ES; člen 3 EU; Uredba Sveta št. 881/2002)

3. *Prosti pretok kapitala in svoboda plačil – Omejitve – Nacionalni ukrepi za boj proti mednarodnemu terorizmu, ki v ta namen nalagajo gospodarske in finančne sankcije osebam, ki nimajo nobene vezi s tretjo državo – Dopustnost – Pogoji*
(člen 58 ES)

4. *Mednarodno javno pravo – Ustanovna listina Združenih narodov – Odločbe Varnostnega sveta – Obveznosti za države članice, ki iz njih izhajajo – Prednost pred nacionalnim pravom in pravom Skupnosti – Obveznosti, ki izhajajo iz te listine – Zavezujoča narava za Skupnost*

5. *Evropske skupnosti – Sodni nadzor nad zakonitostjo aktov institucij – Akt za izvajanje resolucij Varnostnega sveta Združenih narodov – Posredni nadzor nad zakonitostjo odločb Varnostnega sveta – Nadzor glede na pravo Skupnosti – Izključitev – Nadzor glede na ius cogens – Dopustnost*
(členi 5 ES, 10 ES, 230 ES, 297 ES, in 307, prvi odstavek, ES; člen 5 EU; Uredba Sveta št. 881/2002)

6. *Evropske skupnosti – Sodni nadzor nad zakonitostjo aktov institucij – Akt za izvajanje resolucij Varnostnega sveta Združenih narodov – Uredba št. 881/2002 – Posebni omejevalni ukrepi za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osama bin Lадnom, mrežo Al Kaida in talibani – Temeljne pravice zainteresiranih oseb – Zamrznitev sredstev – Nadzor glede ius cogens – Lastninska pravica posameznika – Načelo sorazmernosti – Kršitev – Neobsto*
(Uredba Sveta št. 881/2002, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta št. 561/2003)

7. *Evropske skupnosti – Sodni nadzor nad zakonitostjo aktov institucij – Akt za izvajanje resolucij Varnostnega sveta Združenih narodov – Uredba št. 881/2002 – Posebni omejevalni ukrepi za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osama bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani – Pravica zainteresirane osebe do zaslišanja – Kršitev – Neobstoj (Uredba sveta št. 881/2002)*
8. *Ničnostna tožba – Akt za izvajanje resolucij Varnostnega sveta Združenih narodov – Uredba št. 881/2002 – Posebni omejevalni ukrepi za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osama bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani – Sodni nadzor – Meje – Pravna praznina v sodnem varstvu tožeče stranke – Nadzor glede na ius cogens – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva – Kršitev – Neobstoj (člen 226 ES, Uredba Sveta št. 881/2002)*

1. Ko v okviru ničnostne tožbe uredbo, ki neposredno in posamično zadeva posameznika, med postopkom nadomesti uredba, katere predmet je enak, 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 uredbo, lahko prilagodila izpodbijano uredbo tako, da bi jo nadomestila z drugo in se med postopkom sklicevala na to spremembo ali na to nadomestitev, da bi drugi stranki onemogočila razširitev tožbenih predlogov in razlogov, ki so obstajali pred zadnjo uredbo, ali vložitev

dodatnih tožbenih predlogov in razlogov zoper njo.

(Glej točki 53 in 54.)

2. Člena 60 ES in 301 ES sama zase nista zadostna pravna podlaga za sprejetje uredbe Skupnosti o boju proti mednarodnemu terorizmu in o naložitvi ekonomskih in finančnih sankcij, kot so zamrznitev sredstev posameznikov, ne da bi obstajala kakršna koli vez med temi posamezniki in tretjo državo.

Tudi člen 308 ES sam zase ni zadostna pravna podlaga za sprejetje take uredbe. Čeprav je res, da nobena določba Pogodbe institucijam Skupnosti ne daje potrebne pristojnosti za sprejem sankcij zoper posameznike ali subjekte, ki nimajo nobene vezi s tretjo državo, boja proti mednarodnemu terorizmu in zlasti naložitve ekonomskih in finančnih sankcij posameznikom in subjektom, za katere se domneva, da prispevajo k njegovemu financiranju, ni mogoče povezati z nobenim od ciljev, ki sta jih za Skupnost izrecno določila člena 2 ES in 3 ES. Poleg tega iz preambule Pogodbe ES nikakor ne izhaja, da sledi širšemu cilju obrambe mednarodnega miru in varnosti. To zadeva izključno cilje Pogodbe EU. Čeprav je mogoče potrditi, da mora ta cilj Unije navdihniti delovanje Skupnosti na področju lastnih pristojnosti, za utemeljitev sprejema ukrepov na podlagi člena 308 ES ne zadošča. Zdi se namreč, da člena 308 ES ni mogoče razlagati tako, da na splošno pooblašča institucije, da se sklicujejo na to določbo, da bi izvršile enega od ciljev Pogodbe EU.

Glede na to je bil Svet pristojen za sprejetje Uredbe št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za neka-

tere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Lадnom, mrežo Al Kaida in talibani, s katero so bile v Skupnosti izvršene ekonomske in finančne sankcije, ki jih določa Skupno stališče 2002/402 na podlagi povezanih členov 60 ES, 301 ES in 308 ES, ob neobstoju kakršne koli povezave z ozemljem ali vodilnim režimom tretje države.

V tem okviru je namreč 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. V zvezi s tem 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. Ko se torej pooblastila za gospodarske in finančne sankcije, ki jih določata člena 60 ES in 301 ES, in sicer prekinitev ali omejitev gospodarskih odnosov z eno ali več tretjimi državami, zlasti glede pretokov kapitala in plačil, izkažejo za nezadostna, da bi institucijam omogočila uresničitev cilja SZVP, se je v posebnem kontekstu teh

dveh členov upravičeno sklicevati na dopolnilno pravno podlago iz člena 308 ES, v imenu zahteve po usklajenosti, ki jo določa člen 3 EU. Tako sklicevanje na skupno pravno podlago iz 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.

članice načeloma lahko na podlagi člena 58(1)(b) ES sprejele ukrepe, katerih namen je boj proti mednarodnemu terorizmu in naložitev ekonomskih in finančnih sankcij, kot je zamrznitev sredstev posameznikov, ne da bi vzpostavile kakršno koli vez z ozemljem ali vodilnim režimom tretje države. Če so ti ukrepi v skladu s členom 58(3) ES in ne prekorajijo potrebnega za uresničitev zelenih ciljev, so skladni s sistemom prostega pretoka kapitala in plačil iz Pogodbe.

(Glej točko 110.)

(Glej točke 96, 97, 100, 116, od 118 do 121, 123, 124, 127, 128, 130 in 135.)

3. Skupnost ni izrecno pristojna, da omejuje pretok kapitala in plačil. V nasprotju s tem člen 58 ES omogoča, da države članice sprejmejo ukrepe s takim učinkom, če je to upravičeno zaradi doseganja ciljev iz tega člena in zlasti zaradi javnega reda ali varnosti. Ker pojem javne varnosti zajema notranjo in zunanjo varnost države, naj bi torej države
4. V mednarodnem pravu obveznosti držav članic Organizacije združenih narodov (OZN) na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov nesporno prevladajo nad vsako drugo obveznostjo notranjega prava ali mednarodnega pogodbenega prava, vključno z obveznostmi članic Sveta Evrope na podlagi Evropske konvencije o človekovih pravicah in z obveznostmi na podlagi Pogodbe ES za članice Skupnosti. Ta prednost se

razteza na odločbe, zajete v resoluciji Varnostnega sveta v skladu s členom 25 Ustanovne listine Združenih narodov, po katerem so članice OZN dolžne sprejeti in uporabiti odločbe Varnostnega sveta.

Čeprav Skupnost ni članica Združenih narodov, je treba šteti, da jo obveznosti iz Ustanovne listine Združenih narodov zavezujejo enako, kot zavezujejo njene države članice na podlagi njene ustanovitvene pogodbe. Skupnost po eni strani ne sme kršiti obveznosti svojih držav članic iz te listine in ovirati njihovega izvrševanja. Po drugi strani mora na podlagi pogodbe, s katero je bila ustanovljena, pri izvrševanju svojih pristojnosti sprejeti vse potrebne določbe, da bi omogočila svojim državam članicam izvršitev teh obveznosti.

(Glej točke 181, 184, 192, 193 in 204.)

5. Uredba št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani, sprejeta v skladu s Skupnim stališčem 2002/402,

pomeni izvršitev obveznosti držav članic, ki so članice Organizacije združenih narodov (OZN), na ravni Skupnosti, da s pomočjo akta Skupnosti uresničijo sankcije proti Osami bin Ladnu, mreži Al Kaida in talibanom ter 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.

V tem okviru so institucije Skupnosti ravnale na podlagi vezane pristojnosti, ker niso imele nobene možnosti neodvisne presoje. Zlasti niso mogle neposredno spremeniti vsebine zadevnih resolucij niti uvesti sistema, ki bi omogočil tako spremembo. Vsak notranji nadzor zakonitosti Uredbe št. 881/2002 bi pomenil, da Sodišče prve stopnje posredno preizkusi zakonitost navedenih resolucij.

Ob upoštevanju načela prednosti prava OZN pred pravom Skupnosti pa pristojnost Sodišča prve stopnje za posredni nadzor zakonitosti odločbe Varnostnega sveta 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. Na eni strani bi bila namreč taka pristojnost neskladna z obveznostmi držav članic iz Ustanovne listine Združenih narodov, zlasti iz njenih členov 25, 48 in 103, pa tudi s členom 27 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu. Na drugi strani bi bila v nasprotju z določbami Pogodbe ES, zlasti s členi 5 ES, 10 ES, 297 ES in s členom 307, prvi odstavek, ES in z določbami Pogodbe EU, zlasti s členom 5 EU. Poleg tega bi bila neskladna z načelom, v skladu s katerim je treba pristojnosti Skupnosti in Sodišča prve stopnje izvrševati, spoštujoč mednarodno pravo.

Ugotoviti je treba, da se zadevne resolucije Varnostnega sveta načeloma izognejo sodnemu nadzoru Sodišča prve stopnje in da to ni pooblaščno izpodbijati njihove zakonitosti glede na pravo Skupnosti, čeprav je to izpodbijanje le postransko. Resolucije Varnostnega sveta, sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovitvene listine Združenih narodov, tako načeloma niso predmet sodnega nadzora Sodišča prve stopnje in to ni pooblaščno izpodbijati njihove zakonitosti glede na pravo Skupnosti, čeprav je to izpodbijanje le posredno. Nasprotno, Sodišče prve stopnje je dolžno, kolikor je le možno, razlagati in uporabiti to pravo tako, da bo združljivo z obveznostmi držav članic iz Ustanovne listine Združenih narodov.

Sodišče prve stopnje je kljub temu pooblaščno posredno nadzorovati za-

konitost takih resolucij 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.

(Glej točke od 213 do 215, od 221 do 223, 225 in 226.)

6. Zamrznitev sredstev, ki je določena v Uredbi št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 561/2003, in posredno z resolucijami Varnostnega sveta, ki jih ti uredbi izvajata, glede na standard splošnega varstva temeljnih človekovih pravic, ki spada v *ius cogens*, ne krši temeljnih pravic zainteresiranih oseb.

V zvezi s tem 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.

Ker je poleg tega 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*. V obravnavanem primeru pa ni tako.

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.

(Glej točke 238, 240, od 242 do 245 in od 248 do 251.)

Prvič, zamrznitev sredstev je namreč vidik sankcij, ki jih je Varnostni svet ob upoštevanju pomena boja proti mednarodnemu terorizmu in legitimnosti varstva Združenih narodov pred delovanjem terorističnih organizacij sprejel zoper Osamo bin Ladna, mrežo Al Kaida in talibane ter druge osebe, skupine, podjetja in povezane subjekte. Drugič, zamrznitev sredstev je ohranjalni ukrep, ki drugače kot zaplemba ne ogroža samega bistva lastninske pravice na finančnih sredstvih zainteresiranih oseb, ampak le njihovo uporabo. Tretjič, resolucije Varnostnega sveta določajo sistem rednega ponovnega preizkusa splošne ureditve sankcij. Nazadnje, 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.

7. Niti Svet v okviru sprejetja Uredbe št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osama bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani, niti sankcijski odbor v okviru vpisa zainteresiranih oseb na seznam oseb, katerih sredstva je treba zamrzniti z uporabo zadevnih resolucij Varnostnega sveta, ki jih navedena uredba izvaja, nista kršila pravice zainteresirane osebe do zaslišanja.

Prvič, Svet namreč ni bil dolžan zaslišati zainteresirane osebe o vzdrževanju seznama oseb in subjektov, na katere se

nanašajo sankcije, v okviru sprejta in izvršitve zadevne uredbe, saj institucije Skupnosti niso imele nobene diskrecijske pravice pri prenosu resolucij Varnostnega sveta in odločb sankcijskega odbora v pravni red Skupnosti, tako da zaslišanje zainteresiranih oseb v nobenem primeru ne bi moglo pripeljati institucije do ponovnega preizkusa svojega stališča.

Drugič, pravica zainteresiranih oseb, da jih sankcijski odbor zasliši v okviru vpisa na seznam oseb, katerih sredstva je treba zamrzniti z uporabo zadevnih resolucij Varnostnega sveta, v zadevnih resolucijah ni določena. V okoliščinah, v katerih gre za ohranitveni ukrep omejevanja razpoložljivosti dobrin zainteresiranih oseb, spoštovanje njihovih temeljnih pravic ne zahteva, da se jim posredujejo dejstva in dokazi, ki jih bremenijo, ko Varnostni svet in njegov sankcijski odbor menita, da temu nasprotujejo razlogi, ki zadevajo varnost mednarodne skupnosti.

(Glej točke 258, 259, 261, 274 in 276.)

8. V okviru ničnostne tožbe zoper Uredbo št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani, Sodišče prve stopnje izvršuje popolni nadzor zakonitosti navedene uredbe glede tega, kako institucije Skupnosti spoštujejo pravila o pristojnosti in o zunanji zakonitosti ter bistveni obličnosti, ki so predpisana za njihovo delovanje. Sodišče prve stopnje nadzira tudi zakonitost te uredbe glede na resolucije Varnostnega sveta, ki jih ta uredba izvaja, zlasti z vidika formalne in materialne skladnosti, notranje skladnosti in sorazmernosti uredbe glede na resolucije. Poleg tega nadzoruje zakonitost te uredbe in posredno zakonitost zadevnih resolucij Varnostnega sveta, v razmerju do višjih pravil mednarodnega prava, ki spadajo v *ius cogens*, zlasti obveznih pravil za univerzalno varstvo človekovih pravic.

Sodišče prve stopnje pa ni dolžno posredno nadzorovati skladnosti zadevnih resolucij Varnostnega sveta s temeljnimi pravicami, kot jih varuje pravni red Skupnosti. Sodišče prve stopnje ni dolžno preverjati neobstoja napačne presoje dejstev in dokazov, ki jih je Svet pridobil v podporo sprejetim ukrepom,

ne posredno nadzorovati primernosti in sorazmernosti teh ukrepov, razen v omejenem okviru nadzora glede na *ius cogens*. Tožeče stranke tako nimajo na voljo nobenega pravnega sredstva, 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.

Vendar ta pravna praznina v sodnem varstvu tožeče stranke sama po sebi ni v nasprotju z *ius cogens*. Pravica dostopa do sodišč namreč ni absolutna. 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, je neločljivo povezana s pravico dostopa do sodišča, kot jo zagotavlja *ius cogens*. Interes tožeče stranke, da jo sodišče zasliši o temelju v njeni zadevi, ne zadostuje, da bi prevladal nad splošnim bistvenim interesom, da se zaradi jasne grožnje, ki jo je identificiral Varnostni svet, ohranita mednarodni mir in varnost v skladu z določbami Ustanovne listine Združenih narodov. Pravica tožeče stranke do učinkovitega pravnega sredstva torej ni bila kršena.

(Glej točke 279, 280, od 282 do 289 in 291.)