

Byla T-315/01

**Yassin Abdullah Kadi
prieš**

Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Bendrijų Komisiją

„Bendra užsienio ir saugumo politika — Ribojančios priemonės, taikomos tam tikriems asmenims ir organizacijoms, susijusiems su Osama bin Ladenu, *Al-Qaida* tinklu ir Talibanu — Bendrijos kompetencija — Lėšų įšaldymas — Pagrindinės teisės — *Jus cogens* — Teisminė kontrolė — Ieškinys dėl panaikinimo“

2005 m. rugsėjo 21 d. Pirmosios instancijos teismo (antroji išplėstinė kolegija)
sprendimas II - 3659

Sprendimo santrauka

1. *Procesas — Reglamentas, keičiantis ginčijamą reglamentą vykstant teismo procesui — Naujas faktas — Pradinių reikalavimų ir ieškinių pagrindų išplėtimas*

2. *Institucijų aktai — Teisinio pagrindo pasirinkimas — Reglamentas, nustatantis sankcijas tam tikriems asmenims ir organizacijoms, nesusijusiems su trečiosiomis šalimis — Kartu taikomi EB 60, 301 ir 308 straipsniai — Leistinumai*
(EB 60, 301 ir 308 straipsniai; ES 3 straipsnis; Tarybos reglamentas Nr. 881/2002)

3. *Laisvas kapitalo judėjimas ir mokėjimų laisvė — Apribojimai — Kovai su tarptautiniu terorizmu skirtos nacionalinės priemonės, nustatančios ekonomines bei finansines sankcijas asmenims, nesusijusiems su trečiosiomis šalimis — Leistinumai — Sąlygos*
(EB 58 straipsnis)

4. *Tarptautinė viešoji teisė — Jungtinių Tautų Chartija — Saugumo Tarybos sprendimai — Iš jų kylančios valstybių narių pareigos — Pirmenybė nacionalinės teisės ir Bendrijos teisės atžvilgiu — Iš šios Chartijos kylančios pareigos — Privalomas pobūdis Bendrijos atžvilgiu*

5. *Europos Bendrijos — Institucijų aktų teisėtumo teisminė kontrolė — Aktas, įgyvendinantis Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliucijas — Netiesioginė Saugumo Tarybos sprendimų teisėtumo kontrolė — Kontrolė atsižvelgiant į Bendrijos teisę — Netaikymas — Kontrolė atsižvelgiant į „jus cogens“ normas — Leistinumai*
(EB 5, 10, 230, 297 straipsniai; EB 307 straipsnio pirmoji pastraipa; EU 5 straipsnis; Tarybos reglamentas Nr. 881/2002)

6. *Europos Bendrijos — Institucijų aktų teisėtumo teisminė kontrolė — Aktas, įgyvendinantis Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliucijas — Reglamentas Nr. 881/2002 — Ribojančios specifinės priemonės, taikomos tam tikriems asmenims ir organizacijoms, susijusiems su Osama bin Ladenu, Al-Qaida tinklu ir Talibanu — Pagrindinės suinteresuotųjų asmenų teisės — Lėšų išaldymas — Kontrolė atsižvelgiant į „jus cogens“ normas — Suinteresuotojo asmens teisė į nuosavybę — Proporcingumo principas — Pažeidimas — Nebuvimas*
(Tarybos reglamentas Nr. 881/2002, iš dalies pakeistas Tarybos reglamentu Nr. 561/2003)

7. *Europos Bendrijos — Institucijų aktų teisėtumo teisminė kontrolė — Aktas, įgyvendinantis Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliucijas — Reglamentas Nr. 881/2002 — Ribojančios specifinės priemonės, taikomos tam tikriems asmenims ir organizacijoms, susijusiems su Osama bin Ladenu, Al-Qaida tinklu ir Talibanu — Suinteresuotojo asmens teisė būti išklaustytam — Pažeidimas — Nebuvimas*
(Tarybos reglamentas Nr. 881/2002)
8. *Ieškinys dėl panaikinimo — Bendrijos aktas, įgyvendinantis Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliucijas — Reglamentas Nr. 881/2002 — Ribojančios specifinės priemonės, taikomos tam tikriems asmenims ir organizacijoms, susijusiems su Osama bin Ladenu, Al-Qaida tinklu ir Talibanu — Teisminė kontrolė — Ribos — Ieškovo teisminės gynybos spraga — Kontrolė atsižvelgiant į „jus cogens“ normas — Teisė į veiksmingą teisminę gynybą — Pažeidimas — Nebuvimas*
(EB 226 straipsnis; Tarybos reglamentas Nr. 881/2002)

1. Nagrinėjant ieškinį dėl panaikinimo, jeigu reglamentas, kuris tiesiogiai ir konkrečiai susijęs su asmeniu, vykstant procesui pakeičiamas reglamentu, kurio dalykas yra toks pat, jis turėtų būti laikomas nauju faktu, leidžiančiu ieškoviui pritaikyti savo reikalavimus ir ieškinio pagrindus. Iš tiesų, jeigu iš ieškovo būtų reikalaujama pareikšti naują ieškinį, būtų pažeistas gero teisingumo vykdymo ir proceso ekonomijos principas. Be to, būtų neteisinga, jeigu nagrinėjama institucija, norėdama atsižvelgti į Bendrijos teisme pareikštame ieškinyje dėl reglamento nurodytą kritiką, galėtų papildyti ginčijamą reglamentą ar pakeisti jį kitu ir pasinaudoti šiuo papildymu ar pakeitimu procese taip, kad kitai šaliai būtų užkirstas kelias išplėsti savo pradinius reikalavimus ir ieškinio pagrindus paskesniajam reglamentui arba pateikti pa-

pildomus reikalavimus ar ieškinio pagrindus dėl jo.

(žr. 53, 54 punktus)

2. Vien EB 60 ir 301 straipsniai nėra pakankamas teisinis pagrindas priimti Bendrijos reglamentą, skirtą kovai su tarptautiniu terorizmu ir nustatantį ekonomines ir finansines sankcijas, pavyzdžiui, asmenų, nesusijusių su trečiaja šalimi, lėšų įšaldymą.

Taip pat EB 308 straipsnis pats savaime nėra pakankamas teisinis pagrindas priimti tokį reglamentą. Jei iš tiesų jokia Sutarties nuostata nenumato Bendrijos institucijų reikiamų įgaliojimų nustatyti sankcijas, skirtas asmenims ar organizacijoms, nesusijusiems su trečiosiomis šalimis, kova su tarptautiniu terorizmu, ir, konkrečiau kalbant, ekonominių ir finansinių sankcijų, nustatymas asmenų ir organizacijų, įtariamų prisidėjus prie jo finansavimo, atžvilgiu negali būti siejamas nė su vienu iš Bendrijai EB 2 ir 3 straipsniais aiškiai priskirtų tikslų. Be to, iš EB sutarties preambulės negalima daryti išvados, kad ja siekiama platesnio tikslo ginti taiką ir saugumą tarptautiniu mastu. Šis tikslas patenka tik į ES sutarties tikslus. Nors galima tvirtinti, kad šis Sąjungos tikslas turi skatinti Bendrijos veiksmus jos kompetencijos srityse, vis dėlto jo nepakanka norint pagrįsti priemonių priėmimą pagal EB 308 straipsnį. Iš tikrųjų EB 308 straipsnio nebūtų galima aiškinti kaip bendrąją prasme leidžiančio institucijoms remtis šia nuostata įgyvendinant kokį nors ES sutarties tikslą.

Šiomis aplinkybėmis Taryba buvo kompetentinga priimti Reglamentą Nr. 881/2002, nustatantį tam tikras

specialias ribojančias priemones, taikomas tam tikriems asmenims ir organizacijoms, susijusiems su Osama bin Laden, Al Quaida tinklu ir Talibanu, nesant jokio ryšio su trečiosios šalies teritorija ar jos režimu, kuriuo Bendrijoje įgyvendinamos Bendrojoje pozicijoje 2002/402 numatytos ekonominės ir finansinės sankcijos, kartu remdamasi EB 60, 301 ir 308 straipsniais.

Šiomis aplinkybėmis iš tikrųjų reikia atsižvelgti į Mastrichto sutartimi specialiai įtvirtintą sąsają tarp Bendrijos veiksmų imantis ekonominių sankcijų pagal EB 60 ir 301 straipsnius ir ES sutarties tikslų išorės santykių srityje. Šiuo atžvilgiu EB 60 ir 301 straipsniai yra specifinės EB sutarties nuostatos, nes jos aiškiai numato, kad Bendrijos veiksmas gali pasirodyti būtinas įgyvendinant ne vieną iš EB sutartimi nustatytų Bendrijos tikslų, o vieną iš ES 2 straipsniu specialiai Sąjungai priskirtų tikslų, būtent įgyvendinant bendrą užsienio ir saugumo politiką. Kadangi įgaliojimai imtis EB 60 ir 301 straipsniuose nustatytų ekonominių bei finansinių sankcijų, būtent nutraukti ar apriboti ekonominius santykius su viena ar keliomis trečiosiomis šalimis, ypač kapitalo judėjimo ir mokėjimų srityje, gali būti nepakankami, kad institucijos galėtų įgyvendinti ES sutartyje įtvirtintą BUSP tikslą, rėmiamasis EB 308 straipsniu, kaip papildomu teisiniu pagrindu, pateisinamas ypatingu šių dviejų straipsnių turiniu, remiantis

ES 3 straipsnyje nustatyto nuoseklumo reikalavimu. Taigi rėmimasis kartu EB 60, 301 ir 308 straipsniais ekonominių ir finansinių sankcijų srityje leidžia įgyvendinti Sąjungos ir valstybių narių siekiamą BUSP tikslą, kuris išreikštas bendrojoje pozicijoje ar bendrame veiksme, nors Bendrija ir neturi aiškių įgaliojimų imtis ekonominių ir finansinių sankcijų asmenų ar organizacijų, pakankamai nesusiausių su atitinkama trečiaja šalimi, atžvilgiu.

kovos su tarptautiniu terorizmu priemonių, nustatančių ekonomines ir finansines sankcijas, pavyzdžiui, lėšų įšaldymą, asmenims, nenustatydamos jokie ryšio su trečiosios šalies teritorija ar jos režimu. Jeigu šios priemonės atitinka EB 58 straipsnio 3 dalį ir neviršija to, kas būtina numatytam tikslui pasiekti, jos atitinka Sutartimi įtvirtintą laisvą kapitalo ir mokėjimų judėjimą.

(žr. 96, 97, 100, 116, 118–121, 123, 124, 127, 128, 130, 135 punktus)

(žr. 110 punktą)

3. Bendrija neturi jokios eksplicitinės kompetencijos nustatyti apribojimus kapitalo judėjimo ir mokėjimų srityje. Tačiau EB 58 straipsnyje pripažįstama, kad valstybės narės gali imtis tokį poveikį turinčių priemonių, kai jos yra pateisinamos šiame straipsnyje numatytų tikslų siekimu, būtent viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo sumetimais. Kadangi visuomenės saugumas apima tiek valstybės vidaus, tiek išorės saugumą, valstybės narės iš esmės turi teisę pagal EB 58 straipsnio 1 dalies b punktą imtis
4. Tarptautinės teisės požiūriu reikia pripažinti, kad valstybių narių įsipareigojimais pagal Jungtinių Tautų Organizacijos (JTO) Jungtinių Tautų Chartiją neginčijamai yra svarbesni nei bet kurie kiti nacionalinės ar tarptautinės sutartinės teisės įsipareigojimai, įskaitant valstybių, Europos Tarybos narių, įsipareigojimus pagal Žmogaus teisių konvenciją ir Bendrijos narių įsipareigojimus pagal EB sutartį. Ši pirmenybė taikoma Sau-

gumo Tarybos rezoliucijose esantiems sprendimams pagal Jungtinių Tautų Chartijos 25 straipsnį, pagal kurį JTO narės sutinka paklusti Saugumo Tarybos sprendimams ir juos vykdyti.

Nors Bendrija nėra Jungtinių Tautų narė, ji turėtų būti saistoma iš Jungtinių Tautų Chartijos kylančių įsipareigojimų taip pat, kaip ir jos valstybės narės, pagal jos Steigimo sutartį. Pirma, Bendrija negali pažeisti savo valstybių narių įsipareigojimų pagal šią Chartiją nei trukdyti juos įgyvendinti. Antra, remiantis Steigimo sutartimi Bendrija, vykdydama savo kompetenciją, turi priimti visas reikalingas nuostatas, kad jos valstybės narės galėtų vykdyti šiuos įsipareigojimus.

(žr. 181, 184, 192, 193, 204 punktus)

5. Reglamentas Nr. 881/2002, nustatantis tam tikras specialias ribojančias priemones, taikomas tam tikriems asmenims ir organizacijoms, susijusiems su Osama bin Laden, Al-Qaida tinklu ir Taliba-

nu, priimtas atsižvelgiant į Bendrąją poziciją 2002/402, Bendrijos lygmeniu įgyvendina valstybių narių, kaip Jungtinių Tautų organizacijos (JTO) narių, įsipareigojimą įgyvendinti, prireikus Bendrijos teisės aktu, Osama bin Laden, Al-Qaida tinklo ir Talibano narių bei kitų su jais susijusių asmenų, grupių ar organizacijų atžvilgiu nustatytas sankcijas, kurios buvo patvirtintos ir vėliau sugriežtintos keliomis Saugumo Tarybos rezoliucijomis, priimtomis pagal Jungtinių Tautų Chartijos VII skyrių.

Šiomis aplinkybėmis Bendrijų institucijos veikė remdamosi ribota kompetencija, neturėdamos jokios autonominės diskrecijos. Jos negalėjo nei tiesiogiai pakeisti nagrinėjamų rezoliucijų turinio, nei nustatyti mechanizmo, galinčio lemti tokius pakeitimus. Bet kokia Reglamento Nr. 881/2002 vidinio teisėtumo kontrolė reikštų, kad Pirmosios instancijos teismas netiesiogiai nagrinėja minėtų rezoliucijų teisėtumą.

Tačiau atsižvelgiant į JTO teisės pirmenybę Bendrijos teisės atžvilgiu, Pirmosios instancijos teismo kompetencijos netiesiogiai kontroliuoti Saugumo Tarybos sprendimų teisėtumą, taikant Bendrijos teisinėje sistemoje pripažintų pagrindinių teisių apsaugos standartus, pripažinimas nėra pateisinamas nei pagal tarptautinę, nei pagal Bendrijos teisę.

Pirma, tokia kompetencija būtų nesuderinama su valstybių narių įsipareigojimais pagal Jungtinių Tautų Chartiją, ypač jos 25, 48 ir 103 straipsnius, bei pagal Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių teisės 27 straipsnį. Antra, tokia kompetencija prieštarautų EB sutarties nuostatoms, būtent EB 5, 10, 297 straipsniams ir EB 307 straipsnio pirmajai pastraipai, bei ES sutarties nuostatoms, būtent – ES 5 straipsniui. Dar daugiau, ji būtų nesuderinama su principu, pagal kurį Bendrijos, įskaitant ir Pirmosios instancijos teisimą, kompetencija turi būti vykdoma laikantis tarptautinės teisės.

Taigi pagal Jungtinių Tautų Chartijos VII skyrių priimtos Saugumo Tarybos rezolucijos iš principo nepatenka į Pirmosios instancijos teismo teisminę kontrolę ir jam neleidžiama, net ir netiesiogiai, nagrinėti jų teisėtumo Bendrijos teisės atžvilgiu. Atvirkščiai, Pirmosios instancijos teismas privalo visais įmanomais būdais aiškinti ir taikyti šią teisę taip, kad ji atitiktų valstybių narių įsipareigojimus pagal Jungtinių Tautų Chartiją.

Vis dėlto Pirmosios instancijos teismas turi teisę netiesiogiai kontroliuoti tokių

rezoliucijų teisėtumą atsižvelgiant į *jus cogens* normas, suprantamas kaip bendrosios tarptautinės teisės normos, kurios yra privalomos visiems tarptautinės teisės subjektams, įskaitant JTO institucijas, ir nuo kurių nukrypti neleidžiama.

(žr. 213–215, 221–223, 225, 226 punktus)

6. Lėšų įšaldymas, numatytas Reglamentu Nr. 881/2002, nustatančiu tam tikras specialias ribojančias priemones, taikomas tam tikriems asmenims ir organizacijoms, susijusiems su Osama bin Laden, *Al-Qaida* tinklu, iš dalies pakeistu Reglamentu Nr. 561/2003 ir netiesiogiai Saugumo Tarybos rezolucijomis, kurias šie reglamentai įgyvendina, nepažeidžia pagrindinių suinteresuotojo asmens teisių, atsižvelgiant į visuotinės pagrindinių žmogaus teisių apsaugos standartus, priklausančius *jus cogens* normoms.

Šiuo atžvilgiu akivaizdžios galimybės taikyti išlygas ar leidžiančias nukrypti nuostatas į Sankcijų komiteto sąrašą įtrauktų asmenų lėšų įšaldymui aiškiai parodo, kad šios priemonės tikslas ir paskirtis nesusiję su nehumanišku ar žeminančiu elgesiu su šiais asmenimis.

Be to, kadangi teisė į nuosavybę turi būti laikoma bendrosios tarptautinės teisės privalomojo pobūdžio normų dalimi, tikslai savavališkas šios teisės atėmimas bet kuriuo atveju prieštarautų *jus cogens* normoms. Šioje byloje taip nėra.

Atsižvelgiant į šias aplinkybes, asmenų ar organizacijų, remiantis Jungtinių Tautų valstybių narių perduota ir Saugumo Tarybos patikrinta informacija, įtariamų susijusių su Osama bin Laden, *Al-Qaida* tinklu ir Talibanu bei dalyvavusių finansuojant, planuojant, rengiant ar vykdančių teroro aktus, lėšų išaldymas nėra neteisėtas, netinkamas ar neproporcingas suinteresuotųjų asmenų pagrindinių teisių pažeidimas.

(žr. 238, 240, 242–245, 248–251 punktus)

Iš tiesų, pirma, jo lėšų išaldymas yra sankcijų, Saugumo Tarybos nustatytų Osamo bin Ladeno, *Al-Qaida* tinklo ir Talibanu narių bei kitų su jais susijusių asmenų, grupių ar organizacijų atžvilgiu, išraiška, atsižvelgiant į kovos su tarptautiniu terorizmu svarbą ir Jungtinių Tautų apsaugos nuo teroristinių organizacijų išpuolių teisėtumą. Antra, lėšų išaldymas yra apsaugos priemonė, kuri, skirtingai nei konfiskavimas, nepažeidžia suinteresuotųjų asmenų teisės į finansinį turtą, o tik apriboja naudojimąsi juo. Trečia, nagrinėjamos Saugumo Tarybos rezolucijos numato periodišką bendros sankcijų tvarkos peržiūrėjimą. Galiausiai nagrinėjami teisės aktai įtvirtina procedūrą, leidžiančią suinteresuotiesiems asmenims bet kuriuo momentu, tarpininkaujant jų pilietybės ar gyvenamosios vietos valstybei narei, Sankcijų komiteto prašyti peržiūrėti jų atvejį.

7. Nei Taryba, priimdama Reglamentą Nr. 881/2002, nustatanti tam tikras specialias ribojančias priemones, taikomas tam tikriems asmenims ir organizacijoms, susijusiems su Osama bin Laden, *Al-Qaida* tinklu ir Talibanu, nei Sankcijų komitetas, įtraukdamas suinteresuotąjį asmenį į asmenų, kurių lėšos, taikant nagrinėjamas Saugumo Tarybos rezolucijas, turi būti išaldomos, sąrašą, nepažeidė suinteresuotojo teisės būti išklaustam.

Iš tiesų, pirma, Taryba, priimdama ir įgyvendindama ginčijamą reglamentą, neprivalėjo išklausti suinteresuotojo as-

mens dėl jo duomenų išsaugojimo asmenų ir organizacijų, kuriems taikomos sankcijos, sąraše, atsižvelgiant į tai, kad Bendrijos institucijos, perkeldamos į Bendrijos teisinę sistemą Saugumo Tarybos rezoliucijas ir Sankcijų komiteto sprendimus, neturėjo jokios diskrecijos, todėl dėl suinteresuotojo asmens išklauzimo institucija bet kuriuo atveju negalėtų peržiūrėti savo pozicijos.

Antra, suinteresuotojo asmens teisė būti išklauzytam Sankcijų komiteto dėl jo įtraukimo į asmenų, įtariamų prisidėjus finansuojant tarptautinį terorizmą, kurių lėšos turi būti išaldytos taikant nagrinėjamas Saugumo Tarybos rezoliucijas, sąrašą, nenumatyta nagrinėjamos rezoliucijose. Tokiomis aplinkybėmis, kai yra ginčijama apsaugos priemonė, ribojanti suinteresuotojo asmens disponavimą savo turtu, pagarba pagrindinėms jo teisėms neįpareigoja informuoti apie prieš jį pateiktus faktus bei įrodymus, nes Saugumo Taryba ar jos Sankcijų komitetas mano, kad tai prieštarautų tarptautinės bendrijos saugumo interesams.

(žr. 258, 259, 261, 274, 276 punktus)

8. Nagrinėdamas ieškinį dėl Reglamento Nr. 881/2002, nustatančio tam tikras specialias ribojančias priemones, taikomas tam tikriems asmenims ir organizacijoms, susijusiems su Osama bin Lade nu, *Al-Qaida* tinklu ir Talibanu, panaikinimo Pirmosios instancijos teismas visapusiškai nagrinėja šio reglamento teisėtumą Bendrijos institucijų veiksmams taikomų kompetencijos taisyklių, išorinio teisėtumo taisyklių bei esminių procedūros reikalavimų atžvilgiu. Pirmosios instancijos teismas taip pat vykdo to paties reglamento teisėtumo kontrolę Saugumo Tarybos rezoliucijų, kurias šis reglamentas turi įgyvendinti, atžvilgiu, būtent formalios ir materialios atitikties, turinio nuoseklumo bei proporcingumo aspektais. Be to, jis kompetentingas kontroliuoti šio reglamento ir netiesiogiai – nagrinėjamų Saugumo Tarybos rezoliucijų teisėtumą viršenybę turinčių tarptautinės teisės normų *jus cogens*, būtent privalomojo pobūdžio normų, numatančių visuotinę žmogaus teisių apsaugą, atžvilgiu.

Tačiau Pirmosios instancijos teismas neturi teisės netiesiogiai kontroliuoti pačių nagrinėjamų Saugumo Tarybos rezoliucijų atitikties pagrindinėms asmens teisėms, kurias saugo Bendrijos teisinė sistema. Pirmosios instancijos teismas taip pat neturi teisės tikrinti, ar Taryba nėra padariusi akivaizdžios klaidos, vertindama faktus ir įrodymus, kuriais ji pagrindė priimtas priemones, išskyrus ribotą kontrolę atsižvelgiant į

jus cogens normas, bei netiesiogiai kontroliuoti šių priemonių tinkamumo bei proporcingumo. Šiomis aplinkybėmis Saugumo Tarybai nepripažinus, jog yra tikslinga įsteigti nepriklausomą tarptautinį teismą, kompetentingą nagrinėti ieškinius dėl Sankcijų komiteto priimtų individualių sprendimų, ieškovas negali pasinaudoti jokių teisminės gynybos būdu.

Vis dėlto reikia pripažinti, kad tokia ieškovo teisminės gynybos spraga pati savaime neprieštarauja *jus cogens* normoms. Iš tiesų teisė kreiptis į teismą nėra absoliuti. Ieškovo teisės kreiptis į teismą apribojimas, išplaukiantis iš imuniteto

nuo teismų jurisdikcijos, kuris iš principo taikomas Saugumo Tarybos rezoliucijoms, priimtos pagal Jungtinių Tautų Chartijos VII skyrių, yra neatskiriamas nuo šios teisės, užtikrinamos *jus cogens* normomis. Ieškovo interesas, jog teismas išnagrinėtų jo ieškinį iš esmės, nėra pakankamas, kad jam būtų suteikta pirmenybė esminio bendrojo intereso palaikyti tarptautinę taiką ir saugumą, iškilus Saugumo Tarybos pagal Jungtinių Tautų Chartijos nuostatas aiškiai nustatytai grėsmei, atžvilgiu. Todėl ieškovo teisė į veiksmingą teisminę gynybą nėra pažeista.

(žr. 279, 280, 282–289, 291 punktus)