

Byla T-253/02

Chafiq Ayadi prieš Europos Sąjungos Tarybą

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

2006 m. liepos 12 d. Pirmosios instancijos teismo (antroji kolegija) sprendimas II - 2148

Sprendimo santrauka

- 1. Procesas — Įstojimas į bylą — Prašymas, nepalaikant nė vienos iš šalių reikalavimų (Teisingumo Teismo statuto 40 straipsnio ketvirtoji pastraipa; Pirmosios instancijos teismo procedūros reglamento 113 straipsnis ir 116 straipsnio 3 dalis)*

2. *Ieškinys dėl panaikinimo — Ieškinys dėl ankstesnį aktą, kuris nebuvo ginčytas per nustatytą terminą, patvirtinančio akto*
(EB 230 straipsnis)
3. *Ieškinys dėl panaikinimo — Bendrijos teismo kompetencija*
(EB 5 straipsnio antroji pastraipa, 60, 230, 301 ir 308 straipsniai)
4. *Viešojo tarptautinė teisė — Jungtinių Tautų Chartija — Saugumo Tarybos sprendimas*
5. *Europos Bendrijos — Teisminė institucijų aktų teisėtumo kontrolė*
(Tarybos reglamentas Nr. 881/2002)
6. *Europos Bendrijos — Teisminė institucijų aktų teisėtumo kontrolė*
(Tarybos reglamentas Nr. 881/2002, iš dalies pakeistas Reglamento Nr. 561/2003 2a straipsniu)
7. *Europos Bendrijos — Teisminė institucijų aktų teisėtumo kontrolė*
(Tarybos reglamentas Nr. 881/2002)
8. *Ieškinys dėl panaikinimo — Bendrijos aktas, įgyvendinantis Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliucijas — Reglamentas Nr. 881/2002*
(EB 230 straipsnis; Tarybos reglamentas Nr. 881/2002)
9. *Europos Bendrijos — Aktas, įgyvendinantis Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliucijas — Reglamentas Nr. 881/2002*
(ES 6 straipsnis; Tarybos reglamentas Nr. 881/2002)
10. *Institucijų aktai — Motyvavimas — Pareiga — Apimtis*
(EB 253 straipsnis; Tarybos reglamentas Nr. 881/2002)

1. Pagal Teisingumo Teismo statuto 40 straipsnio ketvirtąją pastraipą prašyme įstoti į bylą nurodomi paaškinimai gali būti pateikiami tik vienos iš šalių reikalavimams paremti. Be to, pagal Pirmosios instancijos teismo procedūros reglamento 116 straipsnio 3 dalį įstojusi į bylą šalis turi priimti bylą tokią, kokia ji

yra jos įstojimo metu. Todėl į bylą įstojusioji šalis negali prieštarauti dėl priimtumo, jei dėl to neprieštaravo jos palaikoma šalis. Tačiau vadovaujantis Pirmosios instancijos teismo procedūros reglamento 113 straipsniu, šis teismas savo iniciatyva bet kuriuo metu gali apsvarstyti, ar viešosios tvarkos požiūriu

nėra draudimo tęsti bylos nagrinėjimo, įskaitant ir nurodytojo įstojusių į bylą šalių. Draudimas tęsti bylos nagrinėjimą yra susijęs su viešosios tvarkos klausimu dėl ieškinio priimtumo.

(žr. 64, 67, 68 punktus)

2. Ieškinys, pareikštas dėl ankstesnį aktą, kuris nebuvo ginčytas per nustatytą terminą, tik patvirtinančio akto panaikinimo, yra nepriimtinas. Aktas tik patvirtina ankstesnį aktą, jeigu jame, palyginti su ankstesniu, nėra naujų elementų ir jei asmens, kuriam šis ankstesnis aktas skirtas, padėtis nebuvo nagrinėta iš naujo

(žr. 70 punktą)

3. Bendrijos teismas tikrina Bendrijos aktų teisėtumą, atsižvelgdamas į EB 5 straipsnio antroje pastraipoje numatytą subsidiarumo principą. Vis dėlto šiuo bendruoju principu negalima remtis EB 60 ir 301 straipsnių taikymo srityje, net ir darant prielaidą, kad jis nepatenka į išimtinę Bendrijos kompetenciją. Iš tikrųjų, kalbant apie ekonominių santykių su trečiosiomis šalimis visišką nutraukimą arba dalinį apribojimą, pačios šios nuostatos numato

Bendrijos įsikišimą, jei pagal bendrąją poziciją arba bendruosius veiksmus, priimtus pagal Europos Sąjungos sutarties nuostatas, susijusias su bendra užsienio ir saugumo politika (BUSP), „manoma, kad Bendrijai reikia“ imtis veiksmų. EB 60 ir 301 straipsnių taikymo srityje EB sutartis suteikia Sąjungai įgaliojimus nustatyti, ar reikalingas tam tikras Bendrijos veiksmas. Toks nustatymas patenka į Sąjungos diskrecijos sritį. Jis nenumato privatiems asmenims teisės, remiantis EB 5 straipsnio antroje pastraipoje įtvirtintu subsidiarumo principu, ginčyti Bendrijos veiksmų, kurių ji ėmėsi pagal Sąjungos BUSP bendrąją poziciją ar bendrąją veiksmą, teisėtumo. Be to, kadangi EB 60 ir 301 straipsnių taikymo sritis, pasinaudojant papildomu EB 308 straipsnio teisiniu pagrindu, gali būti išplėsta ekonominėms ir finansinėms sankcijoms prieš privačius asmenis kovoje su tarptautiniu terorizmu priimti, net kai nenustatyta jokio ryšio su trečiąja valstybe, neabejotina, kad pagal šiuos straipsnius, vadovaujantis Sąjungos BUSP bendrąją poziciją arba bendruoju veiksmu, priimtų Bendrijos priemonių teisėtumo privatus asmenys taip pat negali ginčyti, remdamiesi subsidiarumo principu.

Bet kuriuo atveju, net darant prielaidą, kad subsidiarumo principas yra taikomas

EB 60 ir 301 straipsnių taikymo srityje, akivaizdu, kad taip pat visas JTO nares įpareigojančias Saugumo Tarybos rezoliucijas vienodai įgyvendinti visose valstybėse narėse geriausia Bendrijos, o ne nacionaliniu lygiu.

mo sutartį. Pirma, Bendrija negali pažeisti savo valstybių narių įsipareigojimų pagal Jungtinių Tautų Chartiją arba trukdyti juos įgyvendinti. Antra, remiantis Sutartimi, kuria ji buvo įsteigta, Bendrija, vykdydama savo kompetenciją, turi priimti visas reikalingas nuostatas, kad jos valstybės narės galėtų vykdyti šiuos įsipareigojimus.

(žr. 107–112 punktus)

(žr. 116 punktą)

4. Tarptautinės teisės požiūriu Jungtinių Tautų Organizacijos valstybių narių įsipareigojimai pagal Jungtinių Tautų Chartiją yra neginčijamai svarbesni nei bet kurie kiti vidaus ar tarptautinės sutarčių teisės įsipareigojimai, įskaitant Europos Tarybos narių įsipareigojimus pagal Europos žmogaus teisių konvenciją ir tų narių, kurios taip pat yra Bendrijos narės, įsipareigojimus pagal EB sutartį. Ši viršenybė taikoma Saugumo Tarybos rezoliucijose esantiems nutarimams pagal Jungtinių Tautų Chartijos 25 straipsnį.
5. Atsižvelgiant į JTO teisės viršenybę Bendrijos teisės atžvilgiu, tvirtinimas, kad Pirmosios instancijos teismas turi kompetenciją netiesiogiai kontroliuoti Saugumo Tarybos arba Sankcijų komiteto sprendimų teisėtumą, taikydamas Bendrijos teisinėje sistemoje pripažintų pagrindinių teisių apsaugos standartus, nėra pagrįstas nei pagal tarptautinę, nei pagal Bendrijos teisę.

Nors Bendrija nėra Jungtinių Tautų narė, jai turėtų būti privalomi Jungtinių Tautų Chartijos įpareigojimai taip pat, kaip ir jos valstybėms narėms, pagal jos Steigi-

Todėl Saugumo Tarybos rezoliucijos, priimtose pagal Jungtinių Tautų Chartijos VII skyrių, 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 kiek įmanoma 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 šių rezoliucijų teisėtumą *jus cogens* normų, suprantamų kaip viršesnių viešosios tarptautinės teisės normų sistema, kuri privaloma visiems tarptautinės teisės subjektams, įskaitant JTO įstaigas, ir nuo kurios neįmanoma nukrypti, atžvilgiu.

(žr. 116 punktą)

6. Lėšų įšaldymas, numatytas Reglamente Nr. 881/2002, nustatančiame tam tikras specialias ribojančias priemones, taikomas tam tikriems asmenims ir organizacijoms, susijusiems su Osama bin Laden, Al-Qaida tinklu ir Talibanu, iš dalies keičiančiame Reglamentą Nr. 561/2003, nepažeidžia nei suinteresuotųjų asmenų pagrindinės teisės naudotis savo turtu, nei bendrojo proporcingumo principo, atsižvelgiant į visuotinės pagrindinių žmogaus teisių apsaugos standartus, kurie yra *jus cogens* normos.

Be to, Reglamentas Nr. 881/2002 ir Saugumo Tarybos rezoliucijos, kurias šis reglamentas įgyvendina, netrukdo suinteresuotiesiems asmenims gyventi patenkinamą asmeninį, šeimyninį ir socialinį gyvenimą, atsižvelgiant į tai, kad šiais aktais savaime nedraudžiama įšaldytų ekonominių išteklių naudoti griežtai asmeniniais tikslais. Taip pat minėti aktai savaime netrukdo suinteresuotiesiems asmenims vykdyti profesinės veiklos pagal darbo sutartį ar savarankiškai, o tik iš esmės paveikia pajamų iš tokios veiklos gavimą. Susijusio reglamento 2a straipsnis leidžia šiame straipsnyje nustatytomis sąlygomis netaikyti šio reglamento 2 straipsnio bet kokio pobūdžio lėšoms ar ekonominiams ištekliams, įskaitant ir ekonominius išteklius, reikalingus profesinei veiklai vykdyti pagal darbo sutartį ar savarankiškai bei iš tokios veiklos gautas ar gautinas lėšas. Iš tiesų, nors 2a straipsnis yra nukrypstanti nuo 2 straipsnio nuostata, jo nereikėtų aiškinti griežtai atsižvelgiant į aiškiai juo siekiamą humanitarinį tikslą. Kompetentingos nacionalinės institucijos, geriausiai galinčios atsižvelgti į ypatingas kiekvieno atvejo aplinkybes, privalo nustatyti, ar galima suteikti tokį leidimą nukrypti, o vėliau užtikrinti jo kontrolę ir įgyvendinimą įšaldytų suinteresuotojo asmens lėšų atžvilgiu.

(žr. 116, 126, 127, 130, 132 punktus)

7. Suinteresuotųjų asmenų teisė būti išklaudytiems nebuvo pažeista, nes Saugumo Tarybos rezoliucijos, numatančios sankcijas Osamai bin Ladeniui, Al-Qaida tinklui ir Talibanui bei su jais susijusiems asmenims ir organizacijoms, nenumato tokios suinteresuotųjų asmenų teisės būti išklaudytiems Sankcijų komiteto iki jų įtraukimo į asmenų, kurių lėšos turi būti įšaldytos, sąrašą ir kadangi jokia imperatyvi tarptautinės viešosios teisės norma nereikalauja tokio išankstinio suinteresuotųjų asmenų išlausymo. Konkrečiau kalbant, kai nagrinėjama suinteresuotųjų asmenų disponavimą savo turtu ribojanti apsaugos priemonė, pagarba pagrindinėms jų teisėms neįpareigoja informuoti apie prieš juos pateiktus faktus bei įrodymus, jei Saugumo Taryba ar jos Sankcijų komitetas mano, kad tai prieštarautų tarptautinės bendrijos saugumo interesams.
8. Nagrinėdamas ieškinį dėl Reglamento Nr. 881/2002, nustatančio tam tikras specialias ribojančias priemones, taikomas tam tikriems asmenims ir organizacijoms, susijusiems su Osama bin Ladeniu, Al-Qaida tinklu ir Talibanu, panaikinimo, Pirmosios instancijos teismas atlieka visapusišką šio reglamento teisėtumo kontrolę Bendrijos institucijų veiksams taikomų kompetencijos ir išorinio teisėtumo taisyklių bei esminių procedūros reikalavimų atžvilgiu. Pirmosios instancijos teismas taip pat vykdo minėto reglamento teisėtumo kontrolę Saugumo Tarybos rezoliucijų, kurias turi įgyvendinti šis reglamentas, atžvilgiu, pirmiausia formalios ir materialios atitikties, vidinio suderinamumo bei proporcingumo aspektu. Pirmosios instancijos teismas taip pat kontroliuoja šio reglamento ir netiesiogiai nagrinėjamų Saugumo Tarybos rezoliucijų teisėtumą *jus cogens* normoms priklausančių viršesnių tarptautinės teisės normų, būtent privalomų visuotinės žmogaus teisių apsaugos normų, atžvilgiu.

Bendrijos institucijos taip pat neturėjo išklaudyti suinteresuotųjų asmenų iki priimančią Reglamentą Nr. 881/2002, nustatantį tam tikras specialias ribojančias priemones, taikomas tam tikriems asmenims ir organizacijoms, susijusiems su Osama bin Ladeniu, Al-Qaida tinklu ir Talibanu, arba jį priimančią ir įgyvendinant.

Tačiau Pirmosios instancijos teismas neturi teisės netiesiogiai kontroliuoti pačių nagrinėjamų Saugumo Tarybos rezoliucijų atitikties pagrindinėms asmenų teisėms, kurias saugo Bendrijos teisinė sistema. Taip pat Pirmosios instancijos teismas neturi teisės tikrinti, ar Saugumo Taryba nėra padariusi akivaizdžios klaidos, vertindama faktus ir įrodymus, kuriais ji pagrindė priimtas priemones, bei netiesiogiai kontroliuoti, išskyrus tam tikras kontrolės *jus cogens* atžvilgiu ribas, šių priemonių tinkamu-

(žr. 116 punktą)

mo bei proporcingumo. Todėl Saugumo Tarybai nepripažinus, kad tikslinga įsisteigti nepriklausomą tarptautinį teismą, kompetentingą nagrinėti ieškinius dėl Sankcijų komiteto priimtų individualių sprendimų, suinteresuotieji asmenys negali pasinaudoti jokia teisminės gynybos būdu.

tinkamai ginti pagrindines suinteresuotųjų asmenų teises, kurios pripažįstamos *jus cogens*.

(žr. 116 punktą)

Vis dėlto tokia ieškovų teisminės gynybos spraga pati savaime neprieštarauja *jus cogens* normoms. Iš tiesų teisė kreiptis į teismą nėra absoliuti. Suinteresuotųjų asmenų teisės kreiptis į teismą apribojimas, išplaukiantis iš imuniteto nuo teismų jurisdikcijos, kuriuo valstybių narių vidaus teisėje iš principo naudojasi Saugumo Tarybos rezoliucijos, priimtose pagal Jungtinių Tautų Chartijos VII skyrių, yra neatskiriamas nuo šios teisės. Toks apribojimas pateisinamas tiek sprendimų, kuriuos Saugumo Taryba turi priimti pagal minėtą VII skyrių, pobūdžiu, tiek siekiamu teisėtu tikslu. Galiausiai, nesant tarptautinio teismo, kompetentingo kontroliuoti Saugumo Tarybos teisės aktų teisėtumą, tokio organo, koks yra Sankcijų komitetas, įsteigimas ir teisės aktuose numatyta galimybė į jį kreiptis bet kuriuo momentu dėl bet kurio atskiro atvejo peržiūrėjimo, pasinaudojant formaliu mechanizmu, įtraukiančiu atitinkamas vyriausybes, yra kitas protingas būdas

9. Suinteresuotųjų asmenų teisė pateikti prašymą peržiūrėti jų atvejį šalies, kurioje jie gyvena arba kurios piliečiai jie yra, vyriausybei, siekiant būti išbrauktiems iš asmenų ir organizacijų, kurių lėšos turi būti išaldytos, sąrašo, turi būti pripažįstama kaip teisė, kurią užtikrina ne tik Saugumo Tarybos rezoliucijos, kaip jas išaiškino Sankcijų komitetas, bet ir Bendrijos teisinė sistema.

Vadinasi, tiek nagrinėjant tokį prašymą peržiūrėti, tiek valstybėms konsultuojantis ar imantis kitų veiksmų, pagal ES 6 straipsnį valstybės narės privalo gerbti suinteresuotųjų asmenų pagrindines teises, kurias užtikrina Europos žmogaus teisių konvencija ir kurios kyla iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų kaip bendri Bendrijos teisės principai, nes nepanašu, kad šių pagrindinių teisių gerbimas gali trukdyti vykdyti jų pareigas pagal Jungtinių Tautų Chartiją. Todėl valstybės narės privalo kiek įmanoma užtikrinti, kad suinteresuotųjų asmenų situacija leistų jiems pareikšti savo nuomonę kompetentingoms nacionalinėms valdžios institucijoms, pateikiant prašymą iš naujo

išnagrinėti jų atvejį. Be kita ko, šiomis aplinkybėmis šioms institucijoms pripažintina diskrecija vykdytina taip, kad būtų tinkamai atsižvelgta į sunkumus, su kuriais gali susidurti suinteresuotieji asmenys, besirūpinantys užsitikrinti veiksmingą savo teisių apsaugą, atsižvelgiant į jiems taikytinų priemonių specialias aplinkybes ir pobūdį. Todėl valstybės narės negalėtų pagrįstai atsisakyti pradėti gairėse numatytą peržiūrėjimo procedūrą tik todėl, kad suinteresuotieji asmenys negali pateikti tikslios ir svarbios informacijos jų prašymui pagrįsti dėl to, kad dėl slaptumo negalėjo sužinoti tikslų motyvų, pateisinusių jų įtraukimą į ginčijamą sąrašą, arba juos pagrindžiančių įrodymų. Taip pat, atsižvelgiant į aplinkybę, kad fiziniai asmenys neturi teisės asmeniškai būti išklaustyti Sankcijų komiteto, todėl iš esmės tai priklauso nuo to, kokią diplomatinę apsaugą valstybės teikia savo piliečiams, valstybės narės privalo pasirūpinti, kad suinteresuotųjų asmenų atvejais minėtam komitetui nagrinėti iš naujo būtų pateikiamas nedelsiant ir nešališkai bei nepriklausomai, jei tai yra objektyviai pateisinama atsižvelgiant į pateiktą svarbią informaciją.

mas išbraukti iš sąrašo, valstybės vidaus teise arba tiesiogiai Reglamentu Nr. 881/2002, nustatančiu tam tikras specialias ribojančias priemones, taikomas tam tikriems asmenims ir organizacijoms, susijusiems su Osama bin Ladenu, Al-Qaida tinklu ir Talibanu, bei reikšmingomis Saugumo Tarybos rezoliucijomis, kurias jis įgyvendina, gali pareikšti ieškinį dėl bet kokio kompetingos nacionalinės institucijos padaryto suinteresuotųjų asmenų teisės prašyti peržiūrėti jų atvejį, siekiant būti išbrauktiems iš asmenų, kuriems taikomos sankcijos, sąrašo, pažeidimo. Nagrinėdamas tokį ieškinį nacionalinis teismas iš principo privalo taikyti savo nacionalinę teisę užtikrindamas Bendrijos teisės veiksmingumą, o tai gali, jei reikia, paskatinti jį nukrypti nuo tam trukdančios nacionalinės taisyklės, kuri nenumato nacionalinių valdžios institucijų atsisakymo veikti, siekiant užtikrinti jų piliečių diplomatinę apsaugą, teisminės kontrolės.

(žr. 145–150, 152 punktus)

Be to, suinteresuotieji asmenys, remdamosi vyriausybės, kuriai skirtas prašy-

10. EB 253 straipsnyje reikalaujama motyvacija turi aiškiai ir nedviprasmiškai atskleisti Tarybos samprotavimus, kad suinteresuotieji asmenys galėtų sužinoti apie priimtas priemones, o Bendrijos teismas – vykdyti kontrolę. Pareigos motyvuoti laikymasis vertintinas atsi-

žvelgiant ne tik į teisės akto formuluotes, bet ir į jo kontekstą bei į atitinkamą klausimą reguliuojančių teisės normų visumą. Kai kalbama apie bendrai taikomą teisės aktą, motyvavimas gali apsiriboti jo priėmimą lėmusia bendra situacija ir juo siekiamais bendrais tikslais.

jančias priemones tam tikriems asmenims ir organizacijoms, susijusiems su Osama bin Ladenu, Al-Qaida tinklu ir Talibanu nuorodos, ypač jo 1–7 konstatuojamosios dalys, visiškai tenkina šiuos reikalavimus. Aplinkybė, kad argumentas dėl galimo konkurencijos iškraipymo, kuriam, remiantis nagrinėjamo reglamento preambule, šiuo reglamentu siekiama užkirsti kelią, nėra įtikinamas, neturėtų kelti abejonių dėl šios išvados. Iš tiesų formos ydingumas, kai vienoje iš reglamento konstatuojamųjų dalių yra klaidinga nuoroda, negali lemti jo panaikinimo, nes kitos konstatuojamosios dalys pateikia pakankamą motyvavimą.

Šiuo atžvilgiu Reglamento Nr. 881/2002, nustatančio tam tikras specialias ribo-

(žr. 164–167 punktus)