

Sprawa T-253/02

Chafiq Ayadi przeciwko Radzie Unii Europejskiej

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Środki ograniczające skierowane przeciwko osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami — Kompetencje Wspólnoty — Zamrożenie funduszy — Zasada pomocniczości — Prawa podstawowe — *Ius cogens* — Kontrola sądowa — Skarga o stwierdzenie nieważności

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (druga izba) z dnia 12 lipca 2006 r. . . . II - 2148

Streszczenie wyroku

- 1. Postępowanie — Interwencja — Wniosek niepopierający żądań jednej ze stron (statut Trybunału Sprawiedliwości, art. 40 akapit czwarty; regulamin Sądu, art. 113 i art. 116 § 3)*

2. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Skarga na akt potwierdzający wcześniejszy akt niezaskarżony w terminie*
(art. 230 WE)
3. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Kompetencja sądu wspólnotowego*
(art. 5 akapit drugi WE, art. 60 WE, 230 WE, 301 WE i 308 WE)
4. *Międzynarodowe prawo publiczne — Karta Narodów Zjednoczonych — Decyzje Rady Bezpieczeństwa*
5. *Wspólnoty Europejskie — Kontrola sądowa zgodności z prawem aktów instytucji*
(rozporządzenie Rady nr 881/2002)
6. *Wspólnoty Europejskie — Kontrola sądowa zgodności z prawem aktów instytucji*
(rozporządzenie Rady nr 881/2002, zmienione rozporządzeniem nr 561/2003, art. 2a)
7. *Wspólnoty Europejskie — Kontrola sądowa zgodności z prawem aktów instytucji*
(rozporządzenie Rady nr 881/2002)
8. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Akt wspólnotowy wykonujący rezolucje Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych — Rozporządzenie nr 881/2002*
(art. 230 WE; rozporządzenie Rady nr 881/2002)
9. *Wspólnoty Europejskie — Akt wykonujący rezolucje Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych — Rozporządzenie nr 881/2002*
(art. 6 UE; rozporządzenie Rady nr 881/2002)
10. *Akty instytucji — Uzasadnienie — Obowiązek — Zakres*
(art. 253 WE; rozporządzenie Rady nr 881/2002)

1. Zgodnie z art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości wniosek interwencyjny nie może mieć innego przedmiotu niż poparcie jednej ze stron. Ponadto zgodnie z art. 116 § 3 regulaminu Sądu interwenient akceptuje stan sprawy, w jakim się ona znajduje

w chwili jego wstąpienia. Interwenient nie posiada zatem legitymacji procesowej do powołania się na przeszkodę procesową, na którą nie powołała się popierana przez niego strona. Jednakże na podstawie art. 113 regulaminu Sądu, może on w każdym czasie z urzędu

badać, czy skarga jest niedopuszczalna ze względu na bezwzględne przeszkody procesowe, w tym także podniesione przez interwenientów. Przeszkoda procesowa dotycząca dopuszczalności skargi ma właśnie charakter bezwzględny.

(por. pkt 64, 67, 68)

2. Skarga o stwierdzenie nieważności aktu będącego jedynie potwierdzeniem wcześniejszego aktu, który nie został zaskarżony w terminie, jest niedopuszczalna. Dany akt jedynie potwierdza akt wcześniejszy, jeżeli nie zawiera żadnego nowego elementu w porównaniu z nim i nie został poprzedzony ponownym rozpatrzeniem sytuacji adresata aktu wcześniejszego.

(por. pkt 70)

3. Sąd wspólnotowy sprawuje kontrolę legalności aktów wspólnotowych względem zasady pomocniczości, wyrażonej w art. 5 akapit drugi WE. Jednak nie można powołać się na tę zasadę ogólną w zakresie zastosowania art. 60 WE i 301 WE, nawet przy założeniu, że nie wchodzi ona w zakres wyłącznych kompetencji Wspólnoty. W odniesieniu bowiem do zerwania lub ograniczenia stosunków gospodarczych z państwami trzecimi, same wspomniane postanowie-

nia przewidują interwencję Wspólnoty, wówczas gdy jej działanie „uważane jest za niezbędne” przez wspólne stanowisko lub wspólne działanie podjęte na podstawie postanowień traktatu UE dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). W zakresie stosowania art. 60 WE i 301 WE traktat WE przyznaje zatem Unii uprawnienie do ustalenia, czy dane działanie Wspólnoty jest niezbędne. Ustalenie to wchodzi w zakres wykonywania dyskrecyjnych uprawnień Unii. Wyłącza ono prawo osób fizycznych do kwestionowania na podstawie zasady pomocniczości, wyrażonej w art. 5 akapit drugi WE, legalności działania podjętego następnie przez Wspólnotę zgodnie ze wspólnym stanowiskiem lub wspólnym działaniem w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Ponadto z tego, że zakres zastosowania art. 60 WE i 301 WE może poprzez obranie art. 308 WE za uzupełniającą podstawę prawną zostać rozszerzony na przyjęcie sankcji gospodarczych i finansowych w odniesieniu do osób fizycznych w ramach walki z międzynarodowym terroryzmem bez wykazywania związku z państwem trzecim wynika w sposób oczywisty, że legalność środków wspólnotowych przyjętych na tej podstawie zgodnie ze wspólnym stanowiskiem lub wspólnym działaniem z zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii nie może już być kwestionowana przez osoby fizyczne na podstawie zasady pomocniczości.

W każdym razie nawet przy założeniu, że zasada pomocniczości znajduje zasto-

sowanie w zakresie zastosowania art. 60 WE i 301 WE, jest oczywiste, że jednolite wykonanie w państwach członkowskich rezolucji Rady Bezpieczeństwa nałożonych jednakowo na wszystkich członków ONZ może być lepiej osiągnięte na poziomie Wspólnoty niż na poziomie krajowym.

(por. pkt 107–112)

ciążą na Wspólnocie w ten sam sposób jak na jej państwach członkowskich, na podstawie samego traktatu ją ustanawiającego. Po pierwsze, nie wolno jej naruszać obowiązków ciążyących na jej państwach członkowskich na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych ani przeskadzać w ich wykonaniu. Po drugie, na podstawie tego samego traktatu, który ją ustanowił, jest ona zobowiązana do przyjęcia, w ramach wykonywania swoich kompetencji, wszelkich niezbędnych przepisów umożliwiających jej państwom członkowskim wywiązanie się z tych obowiązków.

4. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego obowiązki państw członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych przeważają nad wszystkimi innymi obowiązkami wynikającymi z prawa krajowego lub umownego międzynarodowego prawa, włączając w to, w odniesieniu do państw członkowskich Rady Europy, obowiązki wynikające z europejskiej konwencji praw człowieka oraz w odniesieniu do państw, które są również członkami Wspólnoty, obowiązki wynikające z traktatu WE. Wskazana zasada pierwszeństwa obejmuje postanowienia zawarte w danej rezolucji Rady Bezpieczeństwa, zgodnie z art. 25 Karty Narodów Zjednoczonych.

(por. pkt 116)

5. Uwzględniając zasadę pierwszeństwa prawa ONZ nad prawem wspólnotowym, stwierdzenie kompetencji Sądu do przeprowadzenia w sposób incydentalny kontroli legalności decyzji Rady Bezpieczeństwa lub komitetu ds. sankcji z punktu widzenia systemu ochrony praw podstawowych uznanych we wspólnotowym porządku prawnym byłoby więc nieuzasadnione zarówno na podstawie prawa międzynarodowego, jak i prawa wspólnotowego.

Chociaż Wspólnota nie jest członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych, należy uznać, że zobowiązania wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych

Zatem rezolucje Rady Bezpieczeństwa wydane na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych nie podlegają kontroli sądowej sprawowanej przez Sąd,

a Sąd nie jest uprawniony do orzekania, chociażby incydentalnie, w zakresie zgodności tych rezolucji z prawem wspólnotowym. Przeciwnie, Sąd jest w największym stopniu zobowiązany do interpretowania i stosowania tego prawa w taki sposób, aby pozostawało ono w zgodności z obowiązkami państw członkowskich wynikającymi z Karty Narodów Zjednoczonych.

Sąd jest jednak uprawniony do sprawowania incydentalnej kontroli zgodności takich rezolucji Rady Bezpieczeństwa z normami o charakterze *ius cogens*, stanowiącymi element międzynarodowego porządku prawnego, wiążącymi wszystkie podmioty prawa międzynarodowego, włączając organy ONZ i niedopuszczającymi żadnych odstępstw.

(por. pkt 116)

6. W świetle powszechnego systemu ochrony praw człowieka w odniesieniu do norm o charakterze *ius cogens* zamrożenie funduszy przewidziane przez rozporządzenie nr 881/2002 wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami, zmienione rozporządzeniem nr 561/2003, nie narusza ani podstawowego prawa zainteresowanych do dysponowania swoim mieniem, ani ogólnej zasady proporcjonalności.

Ponadto rozporządzenie nr 881/2002 i rezolucje Rady Bezpieczeństwa, które rozporządzenie to wykonuje, nie uniemożliwiają zainteresowanym prowadzenia satysfakcjonującego życia osobistego, rodzinnego i społecznego wobec tego, że wykorzystywanie zamrożonych zasobów gospodarczych w celach ściśle osobistych nie jest samo w sobie zabronione przez te akty. Podobnie akty te same w sobie nie stoją na przeszkodzie temu, by zainteresowani wykonywali działalność zawodową w charakterze pracownika lub na własny rachunek, lecz w istocie wpływają na pobieranie dochodów z tej działalności. W szczególności art. 2a rozporządzenia umożliwia wyłączenie stosowania art. 2 wspomnianego rozporządzenia w okolicznościach określonych w tym przepisie, w odniesieniu do każdego rodzaju funduszy lub zasobów gospodarczych, w tym zasoby gospodarcze konieczne do wykonywania działalności zawodowej w charakterze pracownika lub na własny rachunek oraz fundusze w ramach takiej działalności już uzyskane lub przyszłe. W istocie, chociaż art. 2a jest przepisem ustanawiającym odstępstwo od art. 2, nie może być on interpretowany w sposób zawężający, biorąc pod uwagę cele humanitarne, do jakich w sposób oczywisty zmierza. To na właściwych władzach krajowych, będących w lepszej sytuacji do uwzględnienia szczególnych okoliczności każdego przypadku, ciąży przede wszystkim obowiązek ustalenia, czy można przyznać takie odstępstwo, a następnie czuwanie nad jego kontrolą i wykonaniem, z poszanowaniem zamrożenia funduszy zainteresowanego.

(por. pkt 116, 126, 127, 130, 132)

7. Prawo zainteresowanych do bycia wysłuchanym nie zostało naruszone, ponieważ rezolucje Rady Bezpieczeństwa wprowadzające sankcje skierowane przeciwko Osamie bin Ladenowi, sieci Al-Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanym nie przewidują takiego prawa zainteresowanych do bycia wysłuchanym przez komitet ds. sankcji przed wpisaniem ich nazwiska do wykazu osób, których fundusze mają być zamrożone, oraz dlatego że żadna bezwzględna norma prawa międzynarodowego nie wymaga takiego uprzedniego wysłuchania. W szczególności w sytuacji gdy chodzi o środek zachowawczy ograniczający dysponowanie mieniem zainteresowanych, poszanowanie ich praw podstawowych nie wymaga poinformowania zainteresowanych o faktach i dowodach zebranych przeciwko nim, ponieważ Rada Bezpieczeństwa lub komitet ds. sankcji oceniają, że sprzeciwiają się temu względy bezpieczeństwa wspólnoty międzynarodowej.
8. W ramach skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 881/2002 wprowadzającego niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami Sąd przeprowadza pełną kontrolę legalności tego rozporządzenia pod względem przestrzegania przez instytucje wspólnotowe ich kompetencji, zewnętrznych wymogów legalności oraz obowiązujących je istotnych wymogów proceduralnych. Sąd kontroluje również legalność zaskarżonego rozporządzenia z punktu widzenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa, które rozporządzenie to ma wykonać, w szczególności pod kątem ich zgodności z wymogami formalnymi i materialnymi, wewnętrznej spójności oraz proporcjonalności rozporządzenia do rezolucji. Sąd przeprowadza ponadto kontrolę legalności tego rozporządzenia, a pośrednio także spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa w świetle nadrzędnych norm prawa międzynarodowego o charakterze *ius cogens*, a w szczególności w świetle norm imperatywnych mających na celu powszechną ochronę praw człowieka.

Instytucje wspólnotowe nie miały również obowiązku wysłuchania zainteresowanych przed przyjęciem rozporządzenia nr 881/2002 wprowadzającego niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami ani w związku z przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia oraz jego wykonaniem.

Do Sądu nie należy natomiast przeprowadzenie pośredniej kontroli zgodności samych spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa z prawami podstawowymi objętymi ochroną wspólnotowego porządku prawnego. Ponadto do Sądu nie należy kontrola prawidłowości oceny faktów i dowodów zebranych przez Radę na poparcie podjętych przez nią środków ani — z zastrzeżeniem ograniczonego

(por. pkt 116)

zakresu kontroli wykonywanej w świetle *ius cogens* — kontrolowanie w sposób pośredni stosowności i proporcjonalności tych środków. Z tego względu zainteresowanym nie przysługuje żaden środek prawny, ponieważ Rada Bezpieczeństwa nie uznała za stosowne powołania niezawisłego międzynarodowego sądu zajmującego się orzekaniem co do okoliczności faktycznych i prawnych w przedmiocie skarg na decyzje indywidualne podejmowane przez komitet ds. sankcji.

Jednakże ten brak ochrony sądowej skarżących nie jest sam w sobie sprzeczny z normami o charakterze *ius cogens*. W istocie prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości nie ma charakteru bezwzględnie. Ograniczenie prawa zainteresowanych do dostępu do wymiaru sprawiedliwości, wynikające z immunitetu jurysdykcyjnego, z jakiego korzystają z zasady w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich rezolucje Rady Bezpieczeństwa przyjmowane na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, należy uważać za nierozłącznie związane z tym prawem. Ograniczenie tego rodzaju jest uzasadnione zarówno ze względu na charakter decyzji, które Rada Bezpieczeństwa podejmuje na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, jak i słuszność zamierzonego celu. Wreszcie w braku sądu międzynarodowego właściwego w sprawach kontroli legalności aktów Rady Bezpieczeństwa powołanie takiego organu, jakim jest komitet ds. sankcji, oraz prawne umożliwienie zwrócenia się do niego w każdej chwili w celu ponownego rozpatrzenia indywidualnego przypadku, za pośrednictwem sformalizowanej procedury z udziałem

właściwych rządów, stanowi alternatywny i rozsądny środek służący właściwej ochronie podstawowych praw zainteresowanych o charakterze *ius cogens*.

(por. pkt 116)

9. Prawo zainteresowanych do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie ich sprawy do rządu państwa, w którym mają miejsce zamieszkania lub którego są obywatelami, w celu uzyskania skreślenia ich nazwiska z wykazu osób i podmiotów, których fundusze podlegają zamrożeniu, należy uznać za prawo zagwarantowane nie tylko przez rezolucje Rady Bezpieczeństwa interpretowane przez komitet ds. sankcji, lecz również przez wspólnotowy porządek prawny.

Z powyższego wynika, że zarówno w ramach badania takiego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak i w ramach konsultacji i mogących stąd wyniknąć działań między państwami, państwa członkowskie są zobowiązane na podstawie art. 6 UE do poszanowania podstawowych praw zainteresowanych, gwarantowanych przez europejską konwencję praw człowieka i wynikających ze wspólnych państwom członkowskim tradycji konstytucyjnych, jako ogólnych zasad prawa wspólnotowego, ponieważ przestrzeganie tych praw podstawowych nie wydaje się stwarzać możliwości przeszkodzenia w prawidłowym wykonywaniu ich obowiązków wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych. Państwa członkowskie są więc zobowiązane do czuwania w jak największym stopniu

nad tym, by zainteresowani mieli możliwość należytego przedstawienia ich stanowiska właściwym władzom krajowym w ramach wniosku o ponowne rozpatrzenie ich sprawy. Ponadto swobodne uznanie, jakie należy przyznać tym władzom, w tym kontekście musi być wykonywane w sposób uwzględniający należycie trudności, z jakimi mogą spotkać się zainteresowani w związku ze zorganizowaniem skutecznej ochrony ich praw, biorąc pod uwagę kontekst i szczególny charakter środków, którymi są objęci. W ten sposób państwa członkowskie nie mogą odmówić wszczęcia procedury ponownego rozpatrzenia przewidzianej w wytycznych wyłącznie z powodu tego, że zainteresowani nie są w stanie przedstawić dokładnych i stosownych informacji na poparcie ich wniosku, ponieważ nie mają oni możliwości zapoznania się z dokładnymi przesłankami uzasadniającymi włączenie ich do spornego wykazu ani dowodów, na których są one oparte, a to z powodu ich poufnego charakteru. Oprócz tego, biorąc pod uwagę okoliczność, że osobom fizycznym nie przysługuje prawo do osobistego wysłuchania przez komitet ds. sankcji, tak że są one w istocie zależne od ochrony dyplomatycznej przyznanej przez państwa ich obywatelom, państwa członkowskie mają obowiązek dołożenia należytej staranności, aby sprawa zainteresowanych została bezzwłocznie oraz w rzetelny i bezstronny sposób przedstawiona wspomnianemu komitetowi w celu jej ponownego rozpatrzenia, jeżeli wydaje się to obiektywnie uzasadnione w świetle stosownych informacji, które zostały przedstawione.

Ponadto zainteresowanym przysługują środki prawne — oparte na prawie

krajowym danego państwa, do którego został skierowany wniosek o skreślenie nazwisk, bądź bezpośrednio na rozporządzeniu nr 881/2002 wprowadzającym niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami lub na właściwych rezolucjach Rady Bezpieczeństwa, które ono wykonuje — w przypadku jakiegokolwiek naruszenia przez właściwe władze krajowe prawa zainteresowanych do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie ich przypadku w celu uzyskania skreślenia ich nazwiska z wykazu osób objętych sankcjami. W ramach takiego wniosku sąd krajowy jest zobowiązany do stosowania co do zasady prawa krajowego, czuwając nad zapewnieniem pełnej skuteczności prawa wspólnotowego, co może prowadzić w razie konieczności do pominięcia przez ten sąd uregulowania krajowego stanowiącego przeszkodę w wykonaniu tego prawa, takiego jak uregulowanie wyłączające z kontroli sądowej odmowę podjęcia działania przez władze krajowe w celu zapewnienia ochrony dyplomatycznej swoich obywateli.

(por. pkt 145–150, 152)

10. Uzasadnienie wymagane na podstawie art. 253 WE musi przedstawiać jasno i bez dwuznaczności rozumowanie Rady, w sposób pozwalający zainteresowanym na poznanie motywów podjętego środka, a sądowi wspólnotowemu na wykonanie jego kontroli. Przestrzeganie obowiązku uzasadnienia powinno być oceniane z punktu widzenia nie tylko brzmienia

aktu, lecz również jego kontekstu oraz ogółu norm prawnych regulujących daną dziedzinę. Jeżeli chodzi o akt powszechnie obowiązujący, uzasadnienie może się ograniczać do wskazania, po pierwsze, całości sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia, a po drugie, ogólnych celów, jakim ma on służyć.

wprowadzającego niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami oraz w szczególności jego motywy 1–7 w pełni spełniają te wymogi. Okoliczność, że stwierdzenie wystąpienia prawdopodobieństwa zakłócenia konkurencji, któremu zgodnie z jego motywami rozporządzenie to miało zapobiec, nie jest przekonujące, nie może podważać tego stwierdzenia. W istocie uchybienie formalne w rozporządzeniu polegające na tym, że jeden motyw zawiera błędne ustalenia faktyczne, nie może prowadzić do stwierdzenia jego nieważności, jeśli w innych motywach przedstawiono wystarczające uzasadnienie.

W tym kontekście umocowanie do wydania rozporządzenia nr 881/2002

(por. pkt 164–167)