

Sprawa T-306/01

**Ahmed Ali Yusuf i Al Barakaat International Foundation
przeciwko**

**Radzie Unii Europejskiej
i Komisji Wspólnot Europejskich**

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 — Prawa podstawowe — *Ius cogens* — Kontrola sądowa — Skarga o stwierdzenie nieważności

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (druga izba w składzie powiększonym) z dnia 21 września 2005 r. II - 3544

Streszczenie wyroku

1. *Postępowanie — Rozporządzenie zastępujące w toku postępowania zaskarżone rozporządzenie — Nowa okoliczność — Rozszerzenie wstępnie przedstawionych żądań i zarzutów*

2. *Akty instytucji — Wybór podstawy prawnej — Rozporządzenie wprowadzające sankcje przeciwko niektórym osobom i podmiotom, zmierzające do zerwania lub ograniczenia stosunków gospodarczych z krajem trzecim — Artykuły 60 WE i 301 WE — Dopuszczalność (art. 60 WE i 301 WE; rozporządzenie Rady nr 467/2001)*
3. *Akty instytucji — Wybór podstawy prawnej — Rozporządzenie wprowadzające sankcje przeciwko niektórym osobom i podmiotom nieposiadającym żadnego związku z krajem trzecim — Artykuł 60 WE stosowany w połączeniu z art. 301 WE i 308 WE — Dopuszczalność (art. 60 WE, 301 WE i 308 WE; art. 3 UE; rozporządzenie Rady nr 881/2002)*
4. *Swobodny przepływ kapitału i płatności — Ograniczenia — Przepisy krajowe mające na celu walkę z międzynarodowym terroryzmem i nakładające w tym celu sankcje gospodarcze i finansowe w stosunku do osób fizycznych nieposiadających żadnego związku z krajem trzecim — Dopuszczalność — Przesłanki (art. 58 WE)*
5. *Akty instytucji — Charakter prawny — Rozporządzenie lub decyzja — Rozróżnienie — Kryteria — Pojęcie adresata aktu — Przedmiot aktu — Niewłaściwe kryterium (art. 230 akapit czwarty WE i art. 249 WE; rozporządzenie Rady nr 881/2002)*
6. *Międzynarodowe prawo publiczne — Karta Narodów Zjednoczonych — Decyzje Rady Bezpieczeństwa — Wynikające z nich obowiązki dla państw członkowskich — Pierwszeństwo wobec prawa krajowego i wspólnotowego — Obowiązki wynikające z tej karty — Charakter wiążący dla Wspólnoty*
7. *Wspólnoty Europejskie — Kontrola sądowa zgodności z prawem aktów instytucji — Akt wykonujący rezolucje Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych — Kontrola incydentalna zgodności z prawem decyzji Rady Bezpieczeństwa — Kontrola w świetle prawa wspólnotowego — Wyłączenie — Kontrola w świetle ius cogens — Dopuszczalność (art. 5 WE, 10 WE, 230 WE, 297 WE, 307 akapit pierwszy WE; art. 5 UE; rozporządzenie Rady nr 881/2002)*

8. *Wspólnoty Europejskie — Kontrola sądowa zgodności z prawem aktów instytucji — Akt wykonujący rezolucje Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych — Rozporządzenie nr 881/2002 — Szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami — Prawa podstawowe zainteresowanych — Zamrożenie funduszy — Kontrola w świetle ius cogens — Prawo własności zainteresowanych — Zasada proporcjonalności — Naruszenie — Brak (rozporządzenie Rady nr 881/2002, zmienione rozporządzeniem Rady nr 561/2003)*
9. *Wspólnoty Europejskie — Kontrola sądowa zgodności z prawem aktów instytucji — Akt wykonujący rezolucje Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych — Rozporządzenie nr 881/2002 — Szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami — Prawo zainteresowanych do bycia wysłuchanym — Naruszenie — Brak (rozporządzenie Rady nr 881/2002)*
10. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Akt wykonujący rezolucje Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych — Rozporządzenie nr 881/2002 — Szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami — Kontrola sądowa — Granice — Luka w ochronie sądowej skarżących — Kontrola w świetle ius cogens — Prawo do skutecznego środka zaskarżenia — Naruszenie — Brak (art. 226 WE; rozporządzenie Rady nr 881/2002)*

1. Jeśli w ramach skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenie dotyczące bezpośrednio i indywidualnie osoby fizycznej zostaje w toku postępowania zastąpione przez rozporządzenie mające ten sam przedmiot, należy to uważać za nową okoliczność umożliwiającą skarżącym dokonanie zmiany przedstawionych żądań i zarzutów. Zobowiązanie skarżących do wniesienia nowej skargi byłoby w istocie sprzeczne z zasadą prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości oraz wymogiem skuteczności postępowania. Ponadto niesłuszne byłoby umożliwienie danej instytucji dokonania zmiany w zaskarżonym rozporządzeniu lub zastąpienie go innym rozporządzeniem w celu ustosunkowania się do zarzutów podniesionych w skardze na to rozporządzenie, wniesionej do sądu wspólnotowego oraz

powoływania się w toku postępowania na rozporządzenie zmieniające lub zastępujące pierwotnie zaskarżone rozporządzenie w celu pozbawienia drugiej strony postępowania możliwości rozszerzenia początkowych żądań i zarzutów wobec tego późniejszego rozporządzenia lub przedstawienia uzupełniających żądań i zarzutów wobec niego.

(por. pkt 72, 73)

2. Rada miała kompetencje do przyjęcia na podstawie art. 60 WE i 301 WE rozporządzenia nr 467/2001 zakazującego wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniającego zakaz lotów i rozszerzającego zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie.

W istocie nic w brzmieniu tych artykułów nie wyklucza przyjęcia środków ograniczających skierowanych w sposób szczególny przeciwko przywódcom państw trzecich, a nie państwu jako takiemu, jak również, niezależnie od tego, gdzie się znajdują, przeciwko osobom fizycznym i podmiotom powiązanym z tymi przywódcami lub przez nich bezpośrednio lub pośrednio kontrolowanymi, o ile środki te zmierzają w istocie do ograniczenia w części lub w całości stosunków gospodarczych z jednym państwem trzecim lub większą ich liczbą. Interpretacja ta, zgodna z treścią art. 60 WE i 301 WE, jest uzasadniona zarówno względami skuteczności, jak i względami humanitarnymi.

Środki przewidziane przez rozporządzenie nr 467/2001 miały na celu zerwanie lub ograniczenie stosunków gospodarczych z Afganistanem w ramach prowa-

dzzonej przez wspólnotę międzynarodową walki z międzynarodowym terroryzmem, a w szczególności z Osamą bin Ladenem i siecią Al-Kaida.

Ponadto omawiane środki, których celem było wywarcie nacisku na przywódców danego państwa, przy ograniczeniu w miarę możliwości wpływu tych środków na ludność cywilną tego państwa, w szczególności poprzez ograniczenie ich podmiotowego zakresu do pewnej liczby osób wskazanych imiennie, były zgodne z zasadą proporcjonalności, która wymaga, aby sankcje nie wykraczały poza zakres tego, co jest stosowne i niezbędne dla osiągnięcia celu postawionego przez nakładające je przepisy wspólnotowe.

(por. pkt 108, 112, 115, 116, 121, 122, 124)

3. Artykuły 60 WE i 301 WE nie stanowią samodzielnie wystarczającej podstawy prawnej dla przyjęcia rozporządzenia wspólnotowego mającego na celu walkę z międzynarodowym terroryzmem i nałożenie w tym celu sankcji gospodarczych i finansowych, takich jak zamrożenie funduszy, skierowanych przeciwko

osobom fizycznym, jeśli nie ma jakiegokolwiek związku między tymi osobami a państwem trzecim.

Podobnie sam art. 308 WE nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej umożliwiającej przyjęcie takiego rozporządzenia. O ile nie ulega wątpliwości, że żadne postanowienie traktatu nie przyznaje instytucjom Wspólnoty kompetencji niezbędnych do przyjęcia sankcji obejmujących osoby fizyczne i podmioty nieposiadające żadnego związku z państwem trzecim, o tyle walka z międzynarodowym terroryzmem, a w szczególności nałożenie sankcji gospodarczych i finansowych w stosunku do osób fizycznych i podmiotów podejrzanych o udział w jego finansowaniu, nie może zostać połączona z żadnym z zadań wyraźnie wyznaczonych Wspólnocie w art. 2 WE oraz 3 WE. Ponadto z preambuły traktatu WE w istocie nie wynika w żaden sposób, aby stawiał on szerszy cel w postaci ochrony pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Tenże cel należy wyłącznie do celów traktatu UE. Można stwierdzić z pewnością, że ów cel Unii powinien pobudzać Wspólnotę do działania w zakresie jej własnych kompetencji, natomiast nie można na nim opierać przyjęcia środków na podstawie art. 308 WE. W konsekwencji nie wydaje

się, aby dopuszczalne było interpretowanie art. 308 WE w ten sposób, że umożliwia on instytucjom powołanie się nań w celu osiągnięcia jednego z celów traktatu UE.

W związku z tym Rada miała kompetencje do przyjęcia 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, które wprowadza na terytorium Wspólnoty sankcje gospodarcze i finansowe przewidziane we wspólnym stanowisku 2002/402, w braku jakiegokolwiek związku z terytorium bądź reżimem rządzącym państwa trzeciego, w oparciu łącznie o art. 60 WE, 301 WE i 308 WE.

W istocie w tym kontekście należy wziąć pod uwagę specjalnie ustanowiony w traktacie z Maastricht pomost między działaniami Wspólnoty nakładającymi sankcje gospodarcze na podstawie art. 60 WE i 301 WE oraz celami traktatu UE w zakresie stosunków zewnętrznych. W tym zakresie art. 60 WE oraz 301 WE to szczególne postanowienia traktatu WE, ponieważ przewidują wyraźnie, że działanie Wspólnoty może okazać się niezbędne do osiągnięcia nie tyle jednego z celów Wspólnoty, ustalonych w traktacie WE, lecz jednego z celów specjalnie wyznaczonych Unii w art. 2 UE, tj. realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zatem, jeśli kompetencje do nałożenia sankcji gospodarczych i finansowych, przewidzianych w art. 60 WE

i 301 WE, tj. zerwania lub ograniczenia stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich, w szczególności w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności okazały się niewystarczające dla umożliwienia instytucjom zrealizowania celu WPZiB, obranie art. 308 WE za uzupełniającą podstawę prawną jest uzasadnione, w szczególnym kontekście tych dwóch artykułów, wymogami spójności wyrażonymi w art. 3 UE. Zatem obranie za podstawę prawną łącznie art. 60 WE, 301 WE i 308 WE pozwala zrealizować w dziedzinie sankcji gospodarczych i finansowych cel postawiony w ramach WPZiB Unii oraz jej państwom członkowskim, wyrażony w danym wspólnym stanowisku lub wspólnym działaniu, mimo wyraźnego przyznania Wspólnocie kompetencji do nakładania sankcji gospodarczych i finansowych w odniesieniu do osób lub podmiotów niemających wystarczającego związku z określonym państwem trzecim.

(por. pkt 132, 133, 136, 152, 154–157, 159, 160, 163–166, 170)

4. Wspólnota nie ma wyraźnie przyznanych kompetencji do nałożenia ograniczeń w przepływie kapitału i płatności. Natomiast art. 58 WE umożliwia państwom członkowskim podejmowanie środków o takim skutku, o ile jest to i pozostaje uzasadnione dla osiągnięcia celów określonych w tym artykule, w szczególności uzasadnionych względami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym. Ponieważ pojęcie bezpieczeństwa

publicznego obejmuje zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i zewnętrzne państwa, państwa członkowskie z zasady są uprawnione do przyjmowania na podstawie art. 58 ust. 1 lit. b) WE środków mających na celu walkę z międzynarodowym terroryzmem i do nałożenia w tym celu w stosunku do osób fizycznych sankcji gospodarczych i finansowych, takich jak zamrożenie funduszy, bez ustalenia jakiegokolwiek związku z terytorium lub reżimem rządzącym państwa trzeciego. Jeżeli środki te są zgodne z art. 58 ust. 3 WE i nie wykraczają poza zakres konieczny dla osiągnięcia zamierzonego celu, są one zgodne z ustanowionym przez traktat systemem swobodnego przepływu kapitału i płatności.

(por. pkt 146)

5. Artykuł 249 WE, stanowiąc, że rozporządzenie ma zasięg ogólny, podczas gdy decyzja wiąże wyłącznie adresatów, do których jest kierowana, dotyczy tylko pojęcia adresata aktu. Natomiast przedmiot aktu jest kryterium nieistotnym dla zakwalifikowania danego aktu jako aktu o charakterze normatywnym lub decyzyjnym.

Zatem 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 ma zasięg ogólny,

ponieważ zakazuje komukolwiek udostępniania niektórym osobom funduszy lub zasobów gospodarczych. Okoliczność, że osoby te są imiennie wskazane w załączniku I do tego rozporządzenia w ten sposób, że rozporządzenie wydaje się dotyczyć ich bezpośrednio i indywidualnie, w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE, nie ma żadnego wpływu na ogólny charakter tego zakazu.

(por. pkt 186, 187)

noczonych, który stanowi, że członkowie Narodów Zjednoczonych zobowiązani są przyjmować i wykonywać decyzje Rady Bezpieczeństwa.

Mimo iż Wspólnota nie jest członkiem Narodów Zjednoczonych, należy uznać, że zobowiązania wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych ciążyą na niej w ten sam sposób jak na jej państwach członkowskich na podstawie traktatu ją ustanawiającego. Z jednej strony nie może ona naruszyć zobowiązań ciążących na jej państwach członkowskich na mocy tejże karty ani też utrudnić ich wykonania, z drugiej strony Wspólnota na podstawie tego samego traktatu, który ją ustanowił, jest zobowiązana do przyjęcia, w ramach wykonywania swoich kompetencji, wszelkich niezbędnych przepisów umożliwiających jej państwom członkowskim wywiązać się z tych obowiązków.

6. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego obowiązki państw członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych bezspornie 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. Zasada pierwszeństwa obejmuje również postanowienia zawarte w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa, zgodnie z art. 25 Karty Narodów Zjed-

(por. pkt 231, 234, 242, 243, 254)

7. 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, przyjęte przy uwzględnieniu wspólnego stanowiska 2002/402, jest wykonaniem na szczelbu Wspólnoty ciążącego na jej państwach członkowskich jako członkach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) obowiązku

wprowadzenia w życie, w razie konieczności na podstawie aktu wspólnotowego, sankcji skierowanych przeciwko Osamie bin Ladenowi, sieci Al-Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanim, które zostały nałożone, a następnie zastrzone przez kolejne rezolucje Rady Bezpieczeństwa przyjęte na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

W tym kontekście instytucje Wspólnoty podjęły działania na podstawie ograniczonych kompetencji, a więc nie posiadały niezależnych uprawnień uznaniowych. W szczególności instytucje nie mogły bezpośrednio wprowadzić zmian w treści spornych rezolucji ani ustanowić mechanizmu dającego podstawę do wprowadzenia tych zmian. Jakakolwiek wewnętrzna kontrola rozporządzenia nr 881/2002 pociągałaby za sobą rozpatrzenie przez Sąd kwestii incydentalnej w postaci zgodności z prawem wspomnianych rezolucji.

Mając na uwadze zasadę pierwszeństwa prawa ONZ nad prawem wspólnotowym, stwierdzenie kompetencji Sądu do przeprowadzenia w sposób incydentalny kontroli legalności decyzji Rady Bezpieczeństwa z punktu widzenia systemu ochrony praw podstawowych uznanych we wspólnotowym porządku prawnym byłoby nieuzasadnione zarówno na podstawie prawa międzynarodowego, jak i prawa wspólnotowego. W istocie kompetencja ta stałaby w sprzeczności, po pierwsze, z zobowiązaniami państw członkowskich wynikającymi z Karty Narodów Zjednoczonych,

a w szczególności art. 25, 48 i 103, a także z art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Po drugie, byłaby ona sprzeczna zarówno z postanowieniami traktatu WE, a w szczególności z art. 5 WE, 10 WE, 297 WE i 307 akapit pierwszy WE, jak i z postanowieniami traktatu UE, a w szczególności z art. 5 UE. Kompetencja ta byłaby ponadto niezgodna z zasadą, według której kompetencje Wspólnoty, a zatem również Sądu, należy wykonywać z poszanowaniem prawa międzynarodowego.

Tak więc przyjęte na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych rezolucje Rady Bezpieczeństwa z zasady nie podlegają kontroli sądowej sprawowanej przez Sąd Pierwszej Instancji oraz 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 w zgodności z obowiązkami państw członkowskich wynikającymi z Karty Narodów Zjednoczonych.

Sąd jest jednak uprawniony do sprawowania incydentalnej kontroli zgodności tych rezolucji z normami o charakterze *ius cogens*, stanowiącymi element mię-

dzynarodowego porządku prawnego, bezwzględnie wiążącymi wszystkie podmioty prawa międzynarodowego, włączając w to organy ONZ, i niedopuszczającymi żadnych odstępstw.

Ponadto, chociaż prawo własności należy do norm imperatywnych powszechnego prawa międzynarodowego, to wyłącznie samowolne pozbawienie tego prawa można uznać za sprzeczne z *ius cogens*. Otóż nie ma to miejsca w niniejszym przypadku.

(por. pkt 264–266, 272–274, 276, 277)

8. Zamrożenie funduszy przewidziane w 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, zmienionym rozporządzeniem nr 561/2003, jak również w sposób pośredni, przez rezolucje Rady Bezpieczeństwa, które są przez te rozporządzenia wykonywane, nie narusza praw podstawowych zainteresowanych w świetle powszechnego systemu ochrony praw człowieka w odniesieniu do norm o charakterze *ius cogens*.

W tym zakresie wyraźnie przyznane w ten sposób możliwości zastosowania wyjątków i odstępstw od zamrożenia funduszy osób umieszczonych w wykazie sporządzonym przez komitet ds. sankcji wskazują jednoznacznie, że ani celem, ani konsekwencją tych środków nie jest poddanie tych osób nieludzkiemu czy poniżającemu traktowaniu.

W istocie, po pierwsze, zamrożenie funduszy skarżących stanowi część sankcji nałożonych przez Radę Bezpieczeństwa przeciwko Osamie bin Ladenowi, sieci Al-Kaida oraz talibom i innym osobom, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanym, mając na uwadze znaczenie walki z międzynarodowym terroryzmem oraz prawowitość ochrony przed działaniami organizacji terrorystycznych zapewnianej przez Narody Zjednoczone. Po drugie, zamrożenie funduszy jest środkiem o charakterze zachowawczym, który w odróżnieniu od konfiskaty mienia nie narusza istoty prawa własności zainteresowanych w stosunku do ich aktywów finansowych, lecz jedynie prawo dysponowania nimi. Po trzecie, rezolucje Rady Bezpieczeństwa przewidują procedurę okresowej rewizji ogólnego systemu sankcji. Wreszcie sporne uregulowania ustanawiają procedurę umożliwiającą zainteresowanym w każdym momencie przedstawienie ich sprawy komitetowi ds. sankcji w celu jej ponownego rozpatrzenia, za pośrednictwem państwa członkowskiego ich obywatelstwa lub miejsca zamieszkania.

Przy uwzględnieniu powyższych okoliczności zamrożenie funduszy osób i podmiotów, które na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych i weryfikowanych przez Radę Bezpieczeństwa podejrzewane są o powiązania z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami, a także o udział w finansowaniu, planowaniu, przygotowywaniu lub przeprowadzaniu aktów terrorystycznych, nie może być uważane za stanowiące arbitralne, niewłaściwe lub nieproporcjonalne naruszenie praw podstawowych zainteresowanych.

(por. pkt 289, 291, 293–296, 299–302)

9. Prawo zainteresowanych do bycia wysłuchanym nie zostało naruszone ani przez komitet ds. sankcji przed wpisaniem ich do wykazu osób, których fundusze podlegają zamrożeniu na podstawie spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa, ani przez instytucje Wspólnoty 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.

W istocie, po pierwsze, prawo zainteresowanych do bycia wysłuchanym przez komitet ds. sankcji przed wpisaniem ich do wykazu osób podejrzewanych o udział w finansowaniu międzyna-

wego terroryzmu, których fundusze podlegają zamrożeniu na podstawie spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa, nie jest przewidziane przez wspomniane rezolucje i żadna bezwzględna norma prawa międzynarodowego nie wymaga takiego uprzedniego wysłuchania. W szczególności w sytuacji, w której 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 i komitet ds. sankcji oceniają, że sprzeciwiają się temu względy bezpieczeństwa wspólnoty międzynarodowej.

Po drugie, instytucje Wspólnoty nie miały tym bardziej obowiązku wysłuchania zainteresowanych przed przyjęciem przedmiotowego rozporządzenia z uwagi na fakt, iż nie dysponowały one jakimkolwiek zakresem swobodnego uznania w odniesieniu do transponowania do wspólnotowego porządku prawnego rezolucji Rady Bezpieczeństwa oraz decyzji komitetu ds. sankcji, co oznacza, że wysłuchanie zainteresowanych nie mogło w żaden sposób doprowadzić do zmiany stanowisk po stronie instytucji.

(por. pkt 306, 307, 320, 328, 329, 331)

10. W ramach skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 881/2002 wpro-

wadzającego 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 omawianego rozporządzenia pod względem przestrzegania przez instytucje wspólnotowe ich kompetencji, zewnętrznych wymogów legalności oraz wymogów proceduralnych je obowiązujących. Sąd kontroluje również legalność tego rozporządzenia z punktu widzenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa, które rozporządzenie to ma wykonać, w szczególności pod kątem zgodności z ich wymogami formalnymi i materialnymi, wewnętrznej spójności oraz proporcjonalności rozporządzenia do rezolucji. W dodatku kontroluje on legalność 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.

Natomiast do Sądu nie należy przeprowadzenie pośredniej kontroli zgodności 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 zakresu kontroli przeprowadzonej w świetle *ius cogens*, kontrolowanie w sposób pośredni stosowności i proporcjonalności tych środków. W tym zakresie skarżącym nie przysłu-

guje 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 ta luka w ochronie sądowej skarżących nie jest sama w sobie sprzeczna z normami o charakterze *ius cogens*. W istocie prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości nie ma charakteru bezwzględnie. Ograniczenie prawa skarżących do dostępu do wymiaru sprawiedliwości, wynikające z immunitetu jurysdykcyjnego, z jakiego korzystają z zasady rezolucje Rady Bezpieczeństwa przyjmowane na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, jest nierozłącznie związane z tym prawem, chronionym normami o charakterze *ius cogens*. Interes skarżących, aby ich sprawa została merytorycznie rozpoznana w postępowaniu sądowym, nie wystarcza do wyniesienia go ponad istotny interes ogólny w postaci utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia wyraźnie wskazane przez Radę Bezpieczeństwa zgodnie z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych. W konsekwencji przysługujące skarżącym prawo do skutecznego środka zaskarżenia nie zostało naruszone.

(por. pkt 334, 335, 337–344, 346)