SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 14. januarja 2010[1]

I – Uvod

1. House of Lords (Združeno kraljestvo) je s sklepom z dne 30. aprila 2008 na podlagi člena 234 ES Sodišču predložilo vprašanje za predhodno odločanje o razlagi Uredbe Sveta (ES) št. 881/2002 z dne 27. maja 2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osama bin Ladnom, mrežo Al-Kaida in talibani, in o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 467/2001 o prepovedi izvoza nekaterega blaga in storitev v Afganistan, o poostritvi prepovedi poletov in podaljšanju zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana[2] (v nadaljevanju: Uredba št. 881/2002 ali Uredba).

2. Sodišče je pozvano, da se izreče o področju uporabe člena 2(2) te uredbe v zvezi s sporom med M., A. in MM (v nadaljevanju: tožeče stranke) ter Her Majesty's Treasury (ministrstvo Združenega kraljestva za finance, v nadaljevanju: Treasury) o uporabi prepovedi iz te določbe glede socialnovarstvenih dajatev, ki pripadajo zakoncu osebe, navedene na seznamu, ki ga je sestavil Sankcijski odbor Varnostnega sveta Združenih narodov v skladu z Resolucijo št. 1267 (1999).

II – Pravni okvir

A – *Resolucije Varnostnega sveta Združenih narodov*

3. Varnostni svet Združenih narodov (v nadaljevanju: Varnostni svet) je 16. januarja 2002 sprejel Resolucijo št. 1390 (2002), s katero so določeni ukrepi, ki jih je treba sprejeti glede Osame bin Ladna, članov organizacije Al Kaida in talibanov ter drugih z njimi povezanih oseb, skupin, podjetij in subjektov

1 – Jezik izvirnika: italijanščina.
2 – UL L 139, str. 9.

s seznama, sestavljenega v skladu z resolucijama Varnostnega sveta št. 1267 (1999) in št. 1333 (2000), ki ga Sankcijski odbor Varnostnega sveta (v nadaljevanju: Sankcijski odbor), ustanovljen v skladu z Resolucijo št. 1267 (1999), redno posodablja.

4. Odstavek 2(a) Resolucije št. 1390 (2002) določa, da morajo vse države:

„[n]emudoma zamrzniti sredstva in drugo finančno premoženje ali finančne vire teh oseb, skupin, podjetij in subjektov, vključno s sredstvi, ki izhajajo iz premoženja, ki jim pripada ali ga nadzorujejo neposredno ali posredno prek oseb, ki delujejo za njihov račun ali po njihovih navodilih, in zagotoviti, da njihovi državljani ali druge osebe, ki so na njihovem ozemlju, neposredno ali posredno ne dajejo na voljo niti teh sredstev niti drugih sredstev, finančnega premoženja ali finančnih virov za dosego ciljev, ki jim sledijo“.[3]

5. Varnostni svet je 20. decembra 2002 sprejel Resolucijo št. 1452 (2002), s katero je v dobrodelne namene odobril posebne izjeme od omejevalnih ukrepov, določenih z Resolucijo št. 1390 (2002).

6. Odstavek 1 Resolucije št. 1452 (2002) določa, da obveznost zamrznitve sredstev med drugim ne velja:

„za sredstva in drugo finančno premoženje ali finančne vire, ki jih je zadevna država ali več držav opredelilo kot (a) potrebne za kritje osnovnih stroškov, […] pod pogojem, da zadevna država ali več držav Odbor […] obvesti o tem, da nameravajo po potrebi odobriti dostop do teh sredstev, premoženja ali virov […]“.

B – *Ureditev Evropske unije in Evropske skupnosti*

7. Svet je za izvajanje Resolucije Varnostnega sveta št. 1390 (2002) 27. maja 2002 sprejel Skupno stališče 2002/402/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Osami bin Ladnu, članom organizacije Al Kaida in talibanom ter drugim

3 – Prevod te in vseh drugih določb resolucij Varnostnega sveta, navedenih v teh sklepnih predlogih, je neuraden prevod angleškega besedila resolucij.

osebam, skupinam, podjetjem in entitetam v zvezi z njimi, ki razveljavlja skupna stališča 96/746/SZVP, 1999/727/SZVP, 2001/154/SZVP in 2001/771/SZVP.[4]

8. Skupno stališče 2002/402 se v skladu s svojim členom 1 „uporablja za Osamo bin Ladna, člane organizacije Al Kaida in talibane ter druge osebe, skupine, podjetja in entitete, povezane z njimi, kakor so navedeni v seznamu, sestavljenem glede na“ resoluciji Varnostnega sveta št. 1267 (1999) in št. 1333 (2000). Člen 3 določa:

„Evropska skupnost v okviru meja pristojnosti, ki jih na njo prenaša Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti:

– ukaže zamrznitev sredstev in drugega finančnega premoženja ali gospodarskih virov oseb, skupin, podjetij in entitet, navedenih v členu 1,

– zagotovi, da sredstva, finančno premoženje ali gospodarski viri ne bodo na voljo, neposredno ali posredno, njim samim ali v korist oseb, skupin, podjetij in entitet, navedenih v členu 1.“

9. Svet je po Skupnem stališču 2002/402 27. maja 2002 sprejel Uredbo št. 881/2002, ki je, kot je razvidno iz uvodnih izjav, zlasti prvih štirih, namenjena izvajanju Resolucije št. 1390 (2002) na območju Skupnosti.

10. V skladu s členom 1 te uredbe se za njene namene uporabljajo te opredelitve:

„1. ‚sredstva‘ pomenijo finančno premoženje in ekonomske koristi vsake vrste, skupaj, vendar ne izključno, z gotovino, čeki, denarnimi terjatvami, menicami, plačilnimi nalogi in drugimi plačilnimi instrumenti; depozite pri finančnih institucijah ali drugih entitetah, stanje salda na računih, dolgove in obveznosti iz naslova dolgov; javne in zasebne vrednostne papirje in dolžniške instrumente, vključno z delnicami in deleži, certifikate za vrednostne papirje, obveznice, lastne menice, garancije, zadolžnice, pogodbe o izvedenih finančnih papirjih; obresti, dividende ali

4 – UL L 139, str. 4.

druge dohodke iz donosov ali generirane v zvezi s takim premoženjem ali sredstvi; kredit, pravico do kompenzacije, garancije, storitvene garancije ali druge finančne obveznosti; kreditna pisma, konosamenti, kupoprodajne listine; dokumenti o izkazanem interesu po sredstvih ali finančnih virih in vsi drugi instrumenti izvoznega financiranja;	2. Prepovedano je, neposredno ali posredno, dajati na voljo ali v njihovo korist sredstva fizični ali pravni osebi, skupini ali entiteti, ki jo imenuje Sankcijski odbor in je navedena v Prilogi I.
2. ‚gospodarski viri' pomenijo vse vrste sredstev, materialnih ali nematerialnih, premičninskih ali nepremičninskih, ki niso sredstva, vendar jih je mogoče uporabiti za pridobivanje sredstev, blaga ali storitev;	3. Prepovedano je, neposredno ali posredno, dajati na voljo ali v njihovo korist gospodarske vire fizični ali pravni osebi, skupini ali organizaciji, ki jo imenuje Sankcijski odbor in je navedena v Prilogi I, da bi tako tej osebi, skupini ali entiteti omogočili pridobitev sredstev, blaga ali storitev.“
[…]“.	
	12. Člen 8 Uredbe določa:
11. Člen 2 Uredbe določa:	
„1. Zamrznejo se vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v lasti ali z njimi razpolaga fizična ali pravna oseba, skupina ali entiteta, ki jo imenuje Sankcijski odbor in je navedena v Prilogi I.	„Komisija in države članice nemudoma obvestijo druga drugo o ukrepih, sprejetih v skladu s to uredbo, in si posredujejo vse pomembne podatke, ki jih imajo na razpolago v zvezi s to uredbo, […].“

13. Člen 10(1) Uredbe določa:

„Vsaka država članica določi sankcije, ki jih je treba uvesti, kadar so kršene določbe te uredbe. Take sankcije morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne."

14. Priloga I k Uredbi vsebuje „seznam oseb, skupin in entitet" iz njenega člena 2.

15. Svet je 27. februarja 2003 sprejel zakonodajne ukrepe za izvajanje izjem v dobrodelne namene, ki jih določa Resolucija Varnostnega sveta št. 1452 (2002), navedena v točki 5 teh sklepnih predlogov, natančneje Skupno stališče 2003/140/SZVP o izjemah od omejitvenih ukrepov Skupnega stališča 2002/402[5] in Uredbo (ES) št. 561/2003 o spremembah izjem pri zamrznitvi sredstev in gospodarskih virov Uredbe (ES) št. 881/2002[6].

16. Člen 1 Uredbe št. 561/2003 v Uredbo št. 881/2002 vstavlja nov člen 2a, katerega odstavka 1 in 2 določata:

„1. Člen 2 se ne uporablja za sredstva ali gospodarske vire, če:

(a) je kateri koli od pristojnih organov iz držav članic, kakor so našteti v Prilogi II, na zahtevo zainteresirane fizične ali pravne osebe odločil, da so ta sredstva ali gospodarski viri:

(i) potrebni za kritje osnovnih stroškov, vključno s plačilom hrane, najemnine ali hipoteke, zdravil ali zdravljenja, davkov, zavarovalnih premij in komunalnih prispevkov;

(ii) namenjeni izključno za plačilo razumnih poklicnih stroškov in povračilo povzročenih stroškov, povezanih z zagotovitvijo pravnih storitev;

5 – UL L 53, str. 62.
6 – UL L 82, str. 1.

(iii) namenjeni izključno za plačila stroškov ali storitev za rutinsko vodenje ali vzdrževanje zamrznjenih sredstev ali zamrznjenih gospodarskih virov; ali

(iv) potrebni za izjemne stroške; in

(b) je bila takšna odločitev posredovana Sankcijskemu odboru; in da

(c) (i) v primeru odločitve iz točke (a) (i), (ii) ali (iii) Sankcijski odbor ni nasprotoval odločitvi v 48 urah od obvestila; ali

(ii) v primeru odločitve iz točke (a)(iv) je Sankcijski odbor odobril odločitev.

2. Katera koli oseba, ki želi uporabljati določbe iz odstavka 1, naslovi svojo zahtevo na ustrezni pristojni organ države članice, kakor so našteti v Prilogi II.

Ustrezni pristojni organ, naštet v Prilogi II, takoj pisno obvesti osebo, ki je vložila zahtevo, ter drugo osebo, organ ali entiteto, za katero se ve, da jo neposredno zadeva, ali je bila zahteva odobrena. Ustrezni organ prav tako obvesti druge države članice, ali je bila zahteva za takšno izjemo odobrena."

C – *Nacionalna ureditev*

17. Glede na predložitveni sklep in stališča strank, predložena v tej zadevi, so upoštevne določbe nacionalnega prava, navedene v nadaljevanju.

18. Združeno kraljestvo je za izvajanje resolucij Varnostnega sveta št. 1390 (2002) in št. 1452 (2002) ter Uredbe št. 881/2002 sprejelo Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002[7] (v nadaljevanju: Odlok 2002). Ta odlok je bil spremenjen z Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order

7 – SI 2002 št. 111.

2006[8] (v nadaljevanju: Odlok 2006), ki je začel veljati 16. novembra 2006 in je, kot je razvidno iz pojasnil, ki so mu priložena, med drugim namenjen izvajanju Uredbe št. 561/2003.[9]

19. Člen 7 Odloka 2002 z naslovom „Sredstva, dana na voljo Osami bin Ladnu in njegovim privržencem“ določa:

„Kdor daje osebi, navedeni na seznamu, ali osebi, ki deluje v imenu osebe, navedene na seznamu, na voljo ali v njeno korist sredstva, ne da bi pridobil dovoljenje Treasury v smislu tega člena, v skladu s tem odlokom stori kaznivo dejanje.“[10]

20. Kdor to določbo krši, je v skladu s členom 20(1) Odloka 2002 z naslovom „Kazni in postopki“ lahko kaznovan z denarno kaznijo in/ali zaporno kaznijo do sedem let.

21. Člen 8 Odloka 2006, ki je začel veljati 16. novembra 2006 in je nadomestil člen 7 Odloka 2002, določa:

„1. Osebi, navedeni v členu 7(2), je prepovedano neposredno ali posredno dajati na voljo ali v njeno korist sredstva ali finančne vire brez dovoljenja v smislu člena 11.

2. Kdor krši prepoved iz odstavka 1, stori kaznivo dejanje.

[…].“

22. Člen 11 Odloka 2006 z naslovom „Dovoljenja“ določa:

„1. Treasury lahko izda dovoljenje za izvzetje dejanj, ki so v njem navedena, iz prepovedi iz členov 7(1) in 8(1).

8 – SI 2006 št. 2952.

9 – Glede na stališča Združenega kraljestva stranke soglašajo, da novela iz leta 2006 ne vsebuje sprememb, upoštevnih za ta primer.

10 – Moj prevod. Angleško besedilo se glasi: „Any person who, except under the authority of a licence granted by the Treasury under this article, makes any funds available to or for the benefit of a listed person or any person acting on behalf of a listed person is guilty of an offence under this Order.“

2. Dovoljenje je lahko:

(a) splošno ali dodeljeno skupini oseb ali posamezniku;

(b) pogojno;

(c) časovno omejeno ali neomejeno.

3. Treasury lahko dovoljenje kadar koli spremeni ali prekliče.

4. Treasury mora pri izdaji, spremembi ali preklicu dovoljenja:

(a) če je dovoljenje izdano posamezniku, tega o izdaji, spremembi ali preklicu pisno obvestiti, in

(b) če je dovoljenje splošno ali izdano skupini oseb, sprejeti ukrepe, za katere meni, da so ustrezni, za objavo izdaje, spremembe ali preklica.

5. Kdor zato, da bi pridobil dovoljenje, namenoma ali iz malomarnosti poda napačno izjavo ali predloži napačne dokumente ali podatke o bistvenem vprašanju, stori kaznivo dejanje.

6. Kdor ravna na podlagi dovoljenja, ne da bi pri tem izpolnjeval v njem navedene pogoje, stori kaznivo dejanje."

23. Člen 20(3) Odloka 2006 določa, da če je dovoljenje, ki ga je Treasury izdalo na podlagi člena 7 Odloka 2002, učinkovalo takoj, torej preden je začel veljati Odlok 2006, se to dovoljenje uporablja dalje, kot da bi bilo izdano na podlagi člena 11 Odloka 2006.

III – Dejansko stanje, vprašanje za predhodno odločanje in potek postopka

24. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari, ki prebivajo v Združenem kraljestvu, živijo s svojimi možmi in mladoletnimi otroki. Možje tožečih strank so kot fizične osebe navedeni na seznamu v Prilogi I k Uredbi.

25. Iz stališč vlade Združenega kraljestva je razvidno, da mož ene od tožečih strank od organov te države prejema invalidsko pokojnino, ki se dejansko nakazuje na ženin bančni račun, medtem ko moža drugih dveh tožečih strank ne prejemata nobenih socialnovarstvenih dajatev. Iz spisa je razvidno, da so te osebe finančno popolnoma odvisne od svojih zakoncev, torej od tožečih strank, ki skrbijo za zadovoljevanje osnovnih potreb družine.

26. Tožeče stranke so zaradi svojih osebnih položajev upravičene do vrste posebnih dajatev, ki nimajo podlage v zavarovanju (dopolnilni dodatek, invalidski dodatek, otroški dodatek, stanovanjski dodatek, olajšava občinskega davka) in jih izplačujejo pristojni upravni organi Združenega kraljestva (HM Revenue and Customs in Secretary of State for Work and Pensions) v višini nekaj sto funtov šterlingov na teden.

27. Treasury, tožena stranka v postopku v glavni stvari, je julija 2006 – potem ko je ugotovilo, da bi zneski, izplačani tožečim strankam, lahko bili uporabljeni za kritje osnovnih stroškov družine, katere član je oseba, ki je navedena na seznamu v Prilogi k Uredbi, in je zato menilo, da je te zneske mogoče šteti za „dane v korist“ v smislu člena 2(2) Uredbe in člena 7 Odloka 2002 – odločilo, da bodo v prihodnje dajatve, ki pripadajo tožečim strankam, izplačane le, če bo pristojnim upravnim organom izdano časovno neomejeno dovoljenje.

28. To dovoljenje vsebuje nekatere pogoje, ki se razlikujejo glede na posamezen primer in so namenjeni temu, da se tožečim strankam dovoli, da na bančnem računu, na katerega se nakazujejo pomoči, dostopajo do zneskov, ki so potrebni za zadovoljevanje osnovnih potreb družine. Dovoljenje zlasti določa meje za dvig gotovine in uporabo debetne kartice za nakupe ter obveznost, da se Treasury vsak mesec pošiljajo računi o izdatkih kot dokaz, da izdatki niso višji, kot je nujno

potrebno za zadovoljevanje osnovnih potreb družine. Poleg tega dovoljenje tožeče stranke opozarja, da je dajanje finančnih sredstev in/ali virov na voljo zakoncu, ki je naveden na seznamu, v skladu z nacionalnim kazenskim pravom kaznivo dejanje.

29. Ker so tožeče stranke menile, da se ta ureditev ne bi smela uporabljati v njihovem primeru, so vložile tožbo pred High Court, da bi dosegle odpravo. Po njihovem mnenju izplačevanje socialnovarstvenih dajatev zakoncu osebe, navedene na seznamu v Prilogi I k Uredbi, ne spada na področje uporabe njenega člena 2 in zato ni pogojeno z dovoljenjem iz člena 2a.

30. High Court je zahtevek tožečih strank zavrnilo z obrazložitvijo, da se izplačevanje pomoči zakoncu osebe, navedene na seznamu, lahko šteje za posredno dajanje sredstev v korist te osebe, kar spada na področje uporabe prepovedi iz člena 2(2) Uredbe. Tožeče stranke so zoper sodbo High Court vložile pritožbo. Court of Appeal je 6. marca 2007 pritožbo zavrnilo in se ob tem popolnoma strinjalo z obrazložitvijo prvostopenjskega sodišča.

31. Tožeče stranke so se torej obrnile na najvišje sodišče – House of Lords, katerega Appellate Committee je 21. februarja 2008 predstavil poročilo, v katerem je navedel, da pritožba sproža različna vprašanja o razlagi člena 2(2) Uredbe in zlasti, ali je treba izraz „v njihovo korist“, uporabljen v tej določbi, razlagati široko in zato vključuje vsako uporabo denarja, od katere bi na seznamu navedene osebe lahko imele korist, ali pa se nanaša le na primere, v katerih so finančna sredstva in/ali viri „izrecno dani na voljo tem osebam, ki se tako lahko svobodno odločijo, kako jih bodo uporabile“.

32. House of Lords v predložitvenem sklepu priznava, da bi bilo dovoljenje iz člena 2a vsekakor potrebno za izplačevanje socialnovarstvenih dajatev zakoncem tožečih strank ali za to, da bi se tožečim strankam dovolilo, da dajo finančna sredstva in/ali vire na voljo svojim zakoncem, hkrati pa meni, da se v obravnavani zadevi postavlja vprašanje, ali

je potrebno dovoljenje za izplačevanje socialnovarstvenih dajatev tožečim strankam.

35. House of Lords dalje meni, da pogoji, ki jih je Treasury postavilo za izdajo dovoljenja, pomenijo „vsiljeno“ ureditev. Pogoji dovoljenja naj bi bili namreč oblikovani tako, da zakoncu ne glede na njegov dohodek prepovedujejo porabo kakršnega koli zneska brez predhodnega dovoljenja Treasury.

33. Po mnenju predložitvenega sodišča bi preširoka razlaga izraza „v njihovo korist“ iz člena 2(2) Uredbe nasprotovala njegovemu odstavku 3, v katerem je prepovedano dajanje finančnih sredstev na voljo navedeni osebi le, če bi to tej osebi omogočilo „pridobitev sredstev, blaga ali storitev“. Tak pogoj, ki je po mnenju House of Lords v skladu s cilji Resolucije št. 1390 (2002), bi se moral uporabljati tudi glede člena 2(2) Uredbe tudi zato, ker odstavek 2(a) Resolucije ne razločuje med finančnimi sredstvi in viri.

36. Nazadnje predložitveno sodišče meni, da se člen 2a Uredbe nanaša na nakazila, opravljena v korist osebe, navedene na seznamu, medtem ko se v postopku v glavni stvari postavlja vprašanje, ali je za izplačevanje pomoči osebam, ki niso navedene na seznamu, potrebno predhodno dovoljenje, glede na to, da bo ta denar deloma porabljen v korist osebe, navedene na seznamu.

37. House of Lords je zato s sklepom z dne 30. aprila 2008 prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

34. Poleg tega naj bi razlaga člena 2(2) Uredbe, ki jo je navedlo Treasury, imela nesorazmerne posledice, saj bi vsak, ki bi nakazal denar zakoncu osebe, navedene na seznamu (na primer njegov delodajalec ali celo njegova banka), moral pridobiti dovoljenje v smislu člena 2a Uredbe le zato, ker bi osebi živeli skupaj in bi oseba, navedena na seznamu, lahko imela koristi od izdatkov zakonca.

„Ali člen 2(2) Uredbe Sveta (ES) št. 881/2002 velja tudi za izplačevanje državnih socialnovarstvenih dajatev zakoncu osebe s seznama Sankcijskega odbora, ki je bil ustanovljen v skladu z Resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov št. 1267 (1999), samo

zato, ker zakonec živi z navedeno osebo in bo ali bi lahko del denarja uporabil za plačilo blaga in storitev, ki jih bo porabila ali od katerih bo imela koristi tudi ta oseba?“

položaj izenačen s položajem osebe, navedene na seznamu, čeprav same na njem niso navedene in niso bile niti osumljene terorističnih dejavnosti.

38. Poleg tožečih strank v postopku v glavni stvari so pisna stališča v skladu s členom 23 Statuta Sodišča predložile vlada Združenega kraljestva, estonska vlada in Komisija.

39. Na obravnavi 11. novembra 2009 so ustna stališča podale tožeče stranke, vlada Združenega kraljestva in Komisija.

41. Tožeče stranke menijo, da so zadevne pomoči med drugim namenjene zagotavljanju preživetja zakonca, navedenega na seznamu. Tožeče stranke jim s tem sredstev ne dajejo na voljo, s čimer je izključeno, da bi pristojni organi, s tem ko zneske nakazujejo tožečim strankam, posredno dajali sredstva na voljo njihovim zakoncem v smislu člena 2(2) Uredbe. Prav tako ni mogoče trditi, da so s tem gospodarski viri dani na voljo osebi, navedeni na seznamu: člen 2(3) namreč s svojega področja uporabe izvzema gospodarske vire, prek katerih oseba, navedena na seznamu, ne more pridobivati sredstev, blaga ali storitev („izvzeti viri“). Tožeče stranke menijo, da razlaga člena 2(2) Uredbe, ki domet te določbe razširja na sredstva, dana na voljo tretji osebi, le zato, ker bi bila ta sredstva lahko uporabljena za pridobivanje izvzetih virov v korist osebe, navedene na seznamu, ni v skladu s tem izvzetjem.

IV – Stališča, predložena Sodišču

40. Po mnenju tožečih strank v postopku v glavni stvari je zaradi odločitve Treasury, da bo pomoči, ki pripadajo tožečim strankam, izplačalo le, če bo izdano dovoljenje, za katero veljajo zelo strogi pogoji, njihov

42. Tožeče stranke dodajajo, da razlaga člena 2(3) Uredbe, ki jo predlagajo,

ne nasprotuje razlagi Sodišča v zadevi *Möllendorf*,[11] ki je določila širok domet te določbe: pri premoženju, upoštevnem v tej zadevi, je šlo za „gospodarski vir“ v smislu člena 2(3) Uredbe, saj bi ga lahko oseba, navedena na seznamu, uporabljala za financiranje terorističnih dejavnosti. Omejitve pri prejemanju sredstev prek tožečih strank pa naj ne bi bile namenjene preprečevanju financiranja takih dejavnosti.

43. Nazadnje tožeče stranke poudarjajo, da razlaga člena 2 Uredbe, ki jo zagovarja Treasury, krši njihove temeljne pravice, zlasti pravico do spoštovanja premoženja in pravico do zasebnega in družinskega življenja. Glede zadnje navedene naj omejitve pri pridobivanju dovoljenja glede na želene cilje ne bi bile sorazmerne, utemeljitev teh omejitev pa naj glede na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice[12] ne bi bila niti upoštevna niti zadostna. Prav tako tožeče stranke ob sklicevanju na pravico do lastnine menijo, da je v tem primeru tako kot v zadevi *Kadi*[13] sporno, ali se lahko hude omejitve te pravice štejejo za utemeljene in sorazmerne.

44. Vlada Združenega kraljestva na podlagi besedne razlage člena 2(2) in zlasti pojma „v korist“ ob opiranju na splošni pomen uporabljenih besed meni, da se prepoved iz tega odstavka nanaša na vsakršno dajanje sredstev na voljo, od katerega bi oseba, navedena na seznamu, lahko imela korist, ne glede na to, ali se ta sredstva uporabijo za preskrbovanje osebe s finančnimi sredstvi ali viri; ker naj bi v tem primeru tožeče stranke zneske, ki so jim bili izplačani, uporabile za kritje osnovnih potreb, med drugim za vzdrževanje zakoncev, naj bi bilo očitno, da so pristojni organi, s tem da so tožečim strankam izplačevali socialnovarstvene dajatve, v smislu te določbe dajali sredstva v njihovo korist. Ta vlada je med obravnavo na Sodišču še pojasnila, da se člen 2(2) Uredbe uporablja za izplačevanje zadevnih pomoči, saj so te *po svojem značaju* in neodvisno od dejanske uporabe namenjene koristiti osebi, navedeni na seznamu. Namenjene so namreč zadovoljevanju potreb gospodinjstva, katere član je tudi ta oseba, in

11 – Glej sodbo z dne 11. oktobra 2007 v zadevi Möllendorf in Möllendorf-Miehuus (C-117/06, ZOdl., str. I-8361, točka 46).

12 – Glej zlasti sodbo z dne 4. decembra 2008 v zadevi Marper proti Združenemu kraljestvu, št. 30562/04 in 30566/04, točka 101.

13 – Sodba z dne 3. novembra 2008 v združenih zadevah Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji, (C-402/05 P in C-415/05 P, ZOdl., str. I-6351).

se odmerjajo glede na število članov gospodinjstva, vključno s to osebo.

45. Taka razlaga naj bi bila poleg tega v skladu z besedilom in cilji Resolucije Varnostnega sveta št. 1390 (2002), katere prepovedi naj bi bile oblikovane še posebej široko – kot potrjuje tudi sodna praksa Sodišča[14] – in namenjene preprečevanju kakršne koli finančne podpore osebam, navedenim na seznamu.

46. Če bi lahko kdor koli prevzel osnovne izdatke osebe, navedene na seznamu, bi to po mnenju Združenega kraljestva onemogočilo prepoved iz člena 2a Uredbe, saj ta določa, da mora ne le oseba, navedena na seznamu, ampak vsaka „zainteresirana fizična ali pravna oseba“ pridobiti dovoljenje za uporabo ali dajanje na voljo sredstev za zadovoljevanje osnovnih potreb osebe, navedene na seznamu.

47. Poleg tega se po mnenju Združenega kraljestva pogoj iz člena 2(3) – ki prepoveduje dajanje gospodarskih sredstev na voljo osebi, navedeni na seznamu, le, če bi se s tem tej osebi omogočilo „pridobitev sredstev, blaga ali storitev“ – ne uporablja v okviru odstavka 2 tega člena, saj so sredstva po svojem značaju v primerjavi z gospodarskimi viri visoko likvidna, zato zanje velja strožja ureditev.

48. Združeno kraljestvo v zvezi s „pretiranimi“ posledicami, ki naj bi za tožeče stranke nastale s tako ureditvijo glede dovoljenja, navaja, na eni strani, da imajo prepovedi iz Uredbe nujno negativne posledice za tretje osebe[15] in, na drugi strani, da so te posledice v resnici odvisne od pogojev za izdajo dovoljenja, ki jih tožečim strankam nalaga nacionalno pravo.

49. Nazadnje, Združeno kraljestvo v odgovor na trditev tožečih strank – da bi se pri široki razlagi člena 2(2) prepovedi iz te določbe morale nanašati tudi na (i) plačo, izplačano zakoncu osebe, navedene na seznamu, ali članu njene družine, in (ii) sredstva, darovana

14 – Glej v opombi 11 navedeno sodbo Möllendorf, točke od 50 do 55, in v opombi 13 navedeno sodbo Kadi, točka 169.

15 – Glej sodbo z dne 30. julija 1996 v zadevi Bosphorus (C-84/95, Recueil, str. I-3953, točka 22).

dobrodelni ustanovi, ki podpira osebo, navedeno na seznamu – trdi, da nasprotno kot v tem primeru, v nobenem od navedenih položajev med dajanjem sredstev na voljo in koristjo, ki naj bi jo imela oseba, navedena na seznamu, ni dovolj močne „povezave“ za utemeljitev uporabe te določbe.

50. Estonska vlada meni, da izplačevanje pomoči zakoncu osebe, navedene na seznamu, ne spada na področje uporabe člena 2(2) Uredbe in ga zato ni treba dovoliti. Po mnenju te vlade bi razlaga te določbe, ki bi omejevala prejemanje sredstev prek tretjih oseb, ki jim ta sredstva pripadajo in ki niso navedene na seznamu, v bistvu te osebe izenačila z osebami, navedenimi na seznamu.

51. Razlage, ki bi izplačevanje sredstev tretji osebi, ki je z osebo, navedeno na seznamu, povezana prek družinskih ali drugih vezi, izenačevala s primerom, ko bi se tej osebi dajalo sredstva na voljo ali v njeno korist, naj ne bi potrjevala niti besedilo in cilj Resolucije št. 1390 (2002), ki določa, da se v njej določen sistem sankcij lahko nanaša le na osebe, navedene na seznamu, ki ga je sestavil Sankcijski odbor.

52. Poleg tega estonska vlada meni, da se za tretjo osebo, ki krši določbe Uredbe, uporablja nacionalno kazensko pravo in da bi bilo treba, če tretja oseba prek osebe, navedene na seznamu, sodeluje pri teroristični dejavnosti, predlagati, da se to osebo vnese na seznam in tako podredi sankcijam iz Uredbe.

53. Estonska vlada nazadnje trdi, da čeprav bi Uredba dovoljevala omejevanje dostopa do sredstev tretjim osebam, pomenijo pogoji, ki jih je Treasury postavilo v dovoljenju, nedovoljen poseg v zasebno življenje tožečih strank, ki ne le da ni utemeljen z morebitnim nevarnim obnašanjem tretje osebe (nerealno je namreč domnevati, da bi bile s pomočjo v znesku, ki komaj zadostuje za zadovoljevanje osnovnih potreb družine, financirane teroristične dejavnosti), ampak naj bi bil tudi nesorazmeren, saj se mu je mogoče izogniti

z alternativnimi sredstvi, ki manj omejujejo temeljne pravice tožečih strank.

54. Komisija trdi, da izplačevanje pomoči tožečim strankam, ki jih uporabljajo za oskrbovanje zakonca v naravi, spada na področje uporabe prepovedi iz člena 2 Uredbe in da je za to potrebno dovoljenje. To naj bi bilo razvidno iz besedila in cilja člena 2 Uredbe in iz Resolucije št. 1390 (2002) ter iz ureditve izjem iz člena 2a Uredbe.

55. Komisija meni, da je zakonodajalec Skupnosti določbam člena 2 Uredbe želel dati čim širši domet, da bi ustvaril obsežen in temeljit sistem finančnih sankcij. To naj ne bi bilo razvidno le iz besedila te določbe, ampak tudi iz sodne prakse Sodišča, ki je v sodbi Möllendorf[16] sprejelo široko razlago člena 2(3) Uredbe, ki se mora po mnenju Komisije načeloma uporabiti tudi za člen 2(2).

16 – V opombi 11 navedena sodba, točki 50 in 51.

56. Pri razlagi Uredbe naj bi bilo treba upoštevati Resolucijo št. 1390 (2002), ki je ob uresničevanju ciljev splošnega interesa glede boja proti terorizmu ter ohranjanja mednarodnega miru in varnosti določena zelo široko in naravnana k temu, da se osebam, navedenim na seznamu, odreče vsakršna finančna podpora. Komisija poudarja, da ni ne v Uredbi ne v Resoluciji nikjer navedeno, da morajo države članice pred izvajanjem tam določenih prepovedi preveriti, ali dejansko obstaja nevarnost, da bi bili finančna sredstva ali viri uporabljeni za teroristične dejavnosti; tak pogoj naj bi pomenil tveganje za izogibanje omejevalnim ukrepom in velike težave pri presoji in izvajanju.

57. Ureditev izjem dobrodelnega značaja, ki je bila uvedena s členom 2a – in ki se med drugim nanaša na finančna sredstva in vire, ki so „potrebni za kritje osnovnih stroškov“ – naj bi jasno kazala, da zagotavljanje nastanitve, prehrane in drugih dobrin za zadovoljevanje osnovnih potreb, ki jih osebi, navedeni na seznamu, da njen zakonec, načeloma spada na področje uporabe prepovedi iz člena 2 Uredbe, tako da naj bi bilo to dovoljeno le pod pogoji iz člena 2a in ob uporabi v njem določenega postopka. Komisija priznava, da tožeče stranke sicer niso navedene na seznamu, a opominja, da lahko imajo omejevalni ukrepi finančnega značaja v skladu s sodno prakso

Sodišča po svoji naravi negativne posledice za tretje osebe, ki pa so utemeljene s pomenom želenih ciljev.

58. Komisija trdi, da mora predložitveno sodišče glede na ta primer presoditi, ali konkretni pogoji nacionalne ureditve dovoljenj, sprejeti za izvajanje člena 2a, pomenijo nesorazmerno kršitev temeljnih pravic tožečih strank.

59. Nazadnje se Komisija sprašuje, ali je treba – glede na to, da je bila višina dajatev, izplačanih tožečim strankam, vnaprej skrbno preračunana, da bi se zagotovila le sredstva, ki so nujna za preživetje – tudi naknadno zagotavljati, da se te vsote ne uporabijo za druge namene. Po njenem mnenju bi bilo mogoče uporabiti manj vsiljivo metodo, tako da se na primer določi, da morajo države članice strogo upoštevati obveznost obveščanja iz člena 8 Uredbe. Komisija poleg tega poudarja, da se ne zdi, da bi bilo v Združenem kraljestvu dovoljenje zahtevano za izplačevanje morebitnih plač tožečim strankam, čeprav po logiki izvor prejetih sredstev ne bi smel vplivati na namen uporabe prepovedi iz Uredbe.

V – Pravna presoja

A – *Predhodno vprašanje*

1. Uvodne ugotovitve

60. House of Lords s tem vprašanjem za predhodno odločanje Sodišče v bistvu sprašuje, ali spada izplačevanje socialnovarstvenih dajatev zakoncem osebe, navedene na seznamu v Prilogi k Uredbi, na področje uporabe člena 2(2) Uredbe št. 881/2002 le zato, ker zakonca živita skupaj in se zadevne dajatve deloma uporabljajo ali bi se lahko uporabljale v korist te osebe.

61. Sodišču je torej predloženo vprašanje, ali, kot predlaga Treasury, pristojni organi Združenega kraljestva s tem, da izplačujejo pomoči tožečim strankam – ki prejete zneske med drugim uporabljajo zato, da z dajatvami v naravi podpirajo svoje zakonce – dajejo sredstva neposredno ali posredno na voljo ali v korist osebam, navedenim na seznamu, in zato kršijo prepoved iz člena 2 Uredbe oziroma ali, kot menijo tožeče stranke v postopku v glavni stvari in očitno tudi

predložitveno sodišče, zadevne dajatve ne spadajo na področje uporabe tega člena.

62. Pred preizkusom vsebine vprašanja je treba podati nekaj kratkih pojasnil glede osebnega področja uporabe te določbe in učinkov, ki jih lahko ima na osebe, ki niso navedene na seznamu, priloženem Uredbi.

63. V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da je Skupnost za izvedbo ukrepov iz resolucij Varnostnega sveta uporabila instrument uredbe, ki lahko za vse osebe in subjekte na območju Skupnosti učinkuje enako in neposredno. Člen 2 Uredbe št. 881/2002 s tem, da prepoveduje dajanje finančnih sredstev ali virov neposredno ali posredno na voljo ali v korist osebam, navedenim na seznamu, zavezuje vsakogar, ki lahko to stori. V obravnavanem primeru so torej za spoštovanje te prepovedi – če so izpolnjeni pogoji zanjo – odgovorni tako organi, ki zadevne pomoči izplačujejo, kot tudi tožeče stranke.

64. Dalje je treba opozoriti, da je Sodišče v zadevi Bosphorus[17] na eni strani potrdilo, da lahko pomen ciljev sprejema sankcijskega ukrepa za izvrševanje zavezujočih resolucij Varnostnega sveta[18] upraviči „negativne posledice, čeprav so znatne“, „s škodo za stranke, ki za položaj, zaradi katerega je prišlo do sprejetja sankcij, niso odgovorne“,[19] in na drugi strani spomnilo, da temeljne pravice, ki jih je v tisti zadevi uveljavljala tožeča stranka v postopku v glavni stvari, v skladu z ustaljeno sodno prakso „niso absolutne, njihovo izvajanje pa je lahko predmet omejitev, utemeljenih s splošnimi interesi Skupnosti“.[20] Poudariti je treba tudi, da čeprav je v nadaljnji sodni praksi Sodišča, od sodbe Kadi[21] dalje, varstvu temeljnih pravic namenjena večja pozornost, ta sodna praksa ne vzbuja dvoma glede načela, v skladu s katerim lahko ima uredba, ki določa sprejetje sankcijskih ukrepov – kot v zadevi Bosphorus in v tem postopku – negativne posledice za osebe, ki jim sankcije iz uredbe niso bile namenjene.

17 – V opombi 15 navedena sodba.

18 – V tem primeru Uredba Sveta (EGS) št. 990/93 z dne 26. aprila 1993 o trgovini med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Zvezno republiko Jugoslavijo (Srbija in Črna gora) (UL L 102, str. 14).

19 – Glej točki 22 in 23 sodbe.

20 – Glej v opombi 15 navedeno sodbo Bosphorus, točka 21 in navedena sodna praksa.

21 – V opombi 13 navedena sodba. Glej nazadnje sodbi z dne 3. decembra 2009 v združenih zadevah Hassan proti Svetu in Komisiji (C-399/06 P in C-403/06 P, ZOdl., str. I-11393).

65. Tako so tožeče stranke v postopku v glavni stvari – čeprav niso navedene na seznamu v Prilogi k Uredbi in se presoja o nevarnosti na seznamu navedene osebe ne more razširiti nanje le zato, ker so s takimi osebami poročene in z njimi živijo – podvržene morebitnim negativnim posledicam, ki jih lahko ima uporaba prepovedi iz člena 2 Uredbe.

66. Nazadnje je treba spomniti, da omejitve temeljnih pravic, ki so lahko utemeljene z zahtevami javnega interesa, kot je boj proti mednarodnemu terorizmu, v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča glede na želeni cilj ne morejo pomeniti nesprejemljivega in nesorazmernega posega, ki bi ogrožal bistvo zagotovljene pravice.[22]

67. Če torej sklepamo, da glede zadevnih pomoči obstajajo objektivni pogoji za uporabo prepovedi iz člena 2 Uredbe in da mora biti njihovo izplačevanje odobreno v smislu člena 2a, morajo biti pogoji za izdajo takega dovoljenja s strani pristojnih organov Združenega kraljestva v skladu z navedenim načelom sorazmernosti. Pri tem je treba upoštevati varstvo ne le premoženjskih pravic tožečih strank, ampak tudi njihovega zasebnega in družinskega življenja.[23]

68. Vsebinsko se s tem vprašanjem ne bom ukvarjal, ker v tem postopku Sodišče ni pozvano, naj odloči o morebitni kršitvi tega načela.

2. Področje uporabe prepovedi iz člena 2(2) Uredbe št. 881/2002

69. Pri analiziranju vsebine člena 2(2) Uredbe je treba za ugotovitev, ali se prepoved iz tega člena lahko uporabi v okoliščinah iz postopka v glavni stvari, razjasniti področje uporabe te prepovedi.

22 – Glej v opombi 13 navedeno sodbo Kadi, točka 354 in naslednje.

23 – Glej v zvezi s to pravico med drugim sodbe z dne 27. junija 2006 v zadevi Parlament proti Svetu (C-540/03, ZOdl., str. I-5769); z dne 11. julija 2002 v zadevi Carpenter (C-60/00, Recueil, str. I-6279), in z dne 23. septembra 2003 v zadevi Akrich (C-109/01, Recueil, str. I-9607).

70. Glede tega je treba najprej ugotoviti, da v obravnavanem primeru opredelitev pomoči, izplačanih tožečim strankam, kot „sredstev“ ni sporna; z drugimi besedami, s tem ko organi tožečim strankam izplačujejo zneske iz naslova socialnovarstvenih dajatev, jim dajejo na voljo sredstva v smislu člena 1(1) Uredbe, ne pa „gospodarskih virov“ v smislu odstavka 2 tega člena.

71. Glede na to opažam, da so, kolikor je razvidno iz spisa, zadevni zneski naloženi na tekoče račune tožečih strank ali na bančne račune, ki jih v imenu tožečih strank in za njihov račun vodi Treasury. S tem je izključeno, da bi bila z izplačilom dajatev tožečim strankam sredstva *neposredno* dana na voljo njihovim zakoncem, ki so navedeni na seznamu v Prilogi I k Uredbi.

72. Niti se mi ne zdi, da bi – ob neobstoju dejstev, ki bi dopuščala vsaj domnevo, da tožeče stranke te zneske v celoti ali deloma namenjajo svojim zakoncem – organi, ki tožečim strankam izplačujejo zadevne dajatve, sredstva osebam, navedenim na seznamu, dajali na voljo *posredno*. Ti zneski so namreč izplačani tožečim strankam in njihovim zakoncem niso na voljo, razen če jim jih nakažejo tožeče stranke. Vendar pa na različnih stopnjah postopka pred nacionalnimi sodišči, vključno s predložitvenim, nikoli ni bilo sporno, da tožeče stranke niso tako ravnale. Poleg tega je komaj vredno navesti, da bi tako nakazilo pomenilo neupoštevanje prepovedi iz člena 2(2) Uredbe glede dajanja sredstev neposredno na voljo osebi, navedeni na seznamu, in bi tožeče stranke, če ne bi imele dovoljenja v smislu člena 2a te uredbe, izpostavilo sankcijam, določenim v nacionalnem aktu, s katerim je bila Uredba prenesena.

73. V resnici Treasury poudarja nujnost, da je za izplačevanje pomoči tožečim strankam potrebno dovoljenje, ne toliko ker bi menilo, da obstaja možnost, večja ali manjša, da bi te dale zadevne vsote na voljo svojim zakoncem, ampak zaradi dejstva, da tožeče stranke te vsote uporabljajo za kritje družinskih izdatkov, vključno z izdatki zakoncev. Po mnenju Treasury (s katerim sta se strinjali nacionalni sodišči na prvi in drugi stopnji) organi s tem, da tožečim strankam izplačujejo te pomoči, sredstev sicer ne dajejo (neposredno ali posredno) na voljo zakoncem tožečih strank, dajejo pa jih *v njihovo korist* v smislu člena 2(2) Uredbe.

74. Vprašanje razlage se torej nanaša na področje uporabe prepovedi „dajanja sredstev v korist“ osebe, navedene na seznamu, iz člena 2(2) Uredbe. Za odgovor na vprašanje predložitvenega sodišča je treba ugotoviti, ali je treba, kot navaja tožena stranka v postopku v glavni stvari, zadevno prepoved razlagati široko – tako da se nanaša na vsak znesek, od katerega bi oseba, navedena na seznamu, lahko imela korist – ali ozko, kot predlagajo tožeče stranke in nacionalno sodišče.

75. Zato je treba predvsem poudariti, da različne razlage predložitvenega sodišča in strank v tem sporu, ki so bile navedene v postopku, temeljijo na angleški različici zadevne določbe, ki se glasi: „*[n]o funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, group or entity designated by the Sanctions Committee and listed in Annex I*“.

76. V zvezi s tem želim spomniti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča določbe prava Skupnosti v različnih jezikovnih različicah razlagati in uporabljati enotno;[24] formulacija v eni od teh različic ne more biti edini element za razlago zadevne določbe, niti se ji za ta namen ne sme dajati prednosti glede na druge jezikovne različice. Tak pristop namreč ne bi bil združljiv z zahtevo po enotni uporabi prava Skupnosti.[25]

77. Dejansko je nejasna besedna razlaga člena 2(2) posledica neenotnih formulacij te določbe v različnih jezikovnih različicah.

78. Združeno kraljestvo meni, da je široka razlaga, ki jo zagovarja in po kateri zagotavljanje dajatev v naravi osebi, navedeni na seznamu, spada na področje uporabe Uredbe, lahko utemeljena z razlikovanjem iz člena 2(2) med „*made available to*“ („dajati na voljo“) in

24 – Sodbe z dne 5. decembra 1967 v zadevi Van Der Vecht (19/67, Recueil, str. 408); z dne 12. novembra 1969 v zadevi Stauder (C-29/69, Recueil, str. 419, točki 3 in 4); z dne 12. julija 1979 v zadevi Koschniske (9/79, Recueil, str. 2717, točka 6); z dne 6. oktobra 1982 v zadevi CILFIT (283/81, Recueil, str. 3415, točka 18); z dne 27. marca 1990 v zadevi Cricket St Thomas (C-372/88, Recueil, str. I-1345, točka 19), in z dne 3. aprila 2008 v zadevi Endendijk (C-187/07, ZOdl., str. I-2115, točka 22).

25 – Glej sodbi z dne 12. novembra 1998 v zadevi Institute of the Motor Industry (C-149/97, Recueil, str. I-7053, točka 16) in zgoraj navedeno sodbo Endendijk, točka 23.

„*made available for the benefit of*“ („[dajati] v njihovo korist“).[26] Da besedna zveza „*for the benefit of*“ ne bi izgubila pomena, jo je treba po mnenju vlade Združenega kraljestva razumeti tako, da se uporablja v primerih, kot je ta, ko se sredstva ne dajejo na voljo osebam, navedenim na seznamu („*made available to*“), a imajo te kljub temu od njih koristi prek dajatev v naravi.

79. Taka razlaga bi lahko veljala za vse jezikovne različice (na primer za nizozemsko, švedsko, finsko, madžarsko), ki, kot angleška, za formulacijo prepovedi dajanja sredstev na voljo ali v korist osebam, navedenim na seznamu, uporabljajo le glagol „dajati na voljo“. Iz skoraj vseh teh jezikovnih različic je med drugim jasno razvidno, da se prislova „neposredno ali posredno“ nanašata tako na dajanje na voljo kot na dajanje v korist, tako da se zdi, da določba prepoveduje dajanje sredstev tem osebam na voljo (neposredno ali posredno) ali v njihovo korist (neposredno ali posredno).

80. Izplačilo pomoči pristojnih organov tožečim strankam se torej lahko opredeli kot posredno dajanje sredstev v korist zakoncev tožečih strank.

81. Zdi se, da analiza romanskih jezikovnih različic člena 2(2) Uredbe potrjuje trditev Združenega kraljestva, saj te za besedno zvezo „*made available for the benefit of*“ uporabljajo drug izraz – ne prepovedujejo namreč „dajanja sredstev v korist“ teh oseb, ampak „uporabo“ sredstev „v njihovo korist“.[27] Zdi se, da se na ta način področje uporabe zadevne prepovedi razširja preko samega *dajanja* sredstev *na voljo* osebi, navedeni na seznamu, tudi na vsako obliko *uporabe* teh sredstev, od katere ima ta oseba lahko koristi. Medtem ko se prislova „posredno ali neposredno“ v vseh navedenih jezikovnih različicah jasno nanašata na prepoved „dajanja sredstev na voljo“ osebam, navedenim na seznamu, pa tega ni mogoče trditi za prepoved „uporabe sredstev v korist“ teh oseb. Na podlagi teh jezikovnih različic prepovedi torej ne bi bilo mogoče razširiti na izplačevanje spornih pomoči tožečim strankam, saj tega ni mogoče šteti za „posredno uporabo“ sredstev v korist oseb, navedenih na seznamu.

26 – Moj poudarek.

27 – V francoščini: „*utilisé au bénéfice*“; v španščini: „*utilizar en beneficio*“; v portugalščini: „*utilizados em benefício*“; v romunščini: „*utilizat în beneficiul*“.

82. Besedna razlaga člena 2(2) je z dejstvom, da naštete jezikovne različice Uredbe za besedno zvezo „made available for the benefit of“ sicer uporabljajo poseben izraz, namesto glagola „uporabljati“ pa raje uporabijo takega, ki se lahko razlaga drugače, postala še bolj zapletena. Tako na primer italijanska različica prepoveduje „nakazovanje“ („stanziare“) sredstev v korist oseb, navedenih na seznamu. Pomen tega izraza – „prenesti znesek v določen namen“ – bi lahko v tem primeru vodil do domneve, da je dejansko stanje prepovedi izpolnjeno že z nakazilom pomoči tožečim strankam (ki jih bodo deloma porabile za svoje zakonce), in sicer ne glede na dejstvo, da se prislova „neposredno ali posredno“ ne nanašata le na glagol „dajati na voljo“ („mettere a disposizione di“), ampak tudi na glagol „dajati v njihovo korist“ („stanziare a vantaggio di“). Nemška različica obravnavane določbe na splošno prepoveduje, da bi sredstva „bila v korist“ („zugute kommen“) osebi, navedeni na seznamu, in ne potrjuje – a tudi ne izključuje – da se prislova „neposredno ali posredno“ nanašata na ta glagol ter tako pušča možnost razlage, ki primere, kot je ta, v katerem so sredstva posredno „v korist“ osebi, navedeni na seznamu, izključuje s področja uporabe člena 2(2).

83. Zaradi navedenih bistvenih razlik med jezikovnimi različicami Uredbe, na podlagi katerih bi lahko prišlo do več razlag, menim, da besedna razlaga člena 2 ne daje odločilnih elementov za določitev natančnega področja uporabe v njem določenih prepovedi in da je to določbo torej treba preučiti glede na njeno sobesedilo in cilje ureditve, katere del je.[28]

84. Ker je bila Uredba sprejeta za prenos resolucije Varnostnega sveta, je še posebej pomembno upoštevati tudi njeno besedilo in cilje.[29]

85. V skladu z odstavkom 2(a) Resolucije št. 1390 (2002) „sredstva in drugo finančno premoženje ali finančni viri“ ne morejo biti „neposredno ali posredno [dani] na voljo“ subjektom s seznama, omenjenega zgoraj

28 – Glej v tem smislu sodbe z dne 27. oktobra 1977 v zadevi Bouchereau (30/77, Recueil, str. 1999, točka 14); z dne 17. novembra 1983 v zadevi Merck (292/82, Recueil, str. 3781, točka 12) in z dne 28. marca 1985 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (100/84, Recueil, str. 1169, točka 17); v opombi 24 navedeno sodbo Cricket St Thomas, točki 18 in 19; sodbo z dne 17. oktobra 1991 v zadevi Komisija proti Danski (C-100/90, Recueil, str. I-5089, točka 8); sodbo z dne 17. oktobra 1995 v zadevi Leifer in drugi (C-83/94, Recueil, str. I-3231, točka 22) in v opombi 24 navedeno sodbo Endendijk, točka 23.

29 – Glej v opombi 15 navedeno sodbo Bosphorus, točki 13 in 14; v opombi 11 navedeno sodbo Möllendorf, točka 68, in v opombi 13 navedeno sodbo Kadi, točka 297.

v točki 3.[30] S to prepovedjo, ki je še posebej široko formulirana, se želi torej preprečiti vsako dajanje na voljo sredstev, premoženja ali finančnih virov subjektom, ki so navedeni na seznamu, omenjenem zgoraj v točki 3, in jim tako onemogočiti, da bi od tega imeli korist.[31]

86. Ob upoštevanju ciljev boja proti mednarodnemu terorizmu, ki jih uresničuje ta resolucija, jo je treba razumeti tako, da se z njo želi preprečiti, da bi osebe, navedene na seznamu, sredstva in finančne vire uporabljale *v teroristične namene*. Tako razlago potrjujeta različica odstavka 2(a) Resolucije v francoskem jeziku – po kateri se želi s prepovedjo dajanja sredstev „v korist" osebam, navedenim na seznamu, tem prepovedati, da bi sredstva uporabljale „*pour les fins qu'ils poursuivent*" (za svoje namene) – in Resolucija Varnostnega sveta št. 1822 (2008) z dne 30. junija 2008, ki, potem ko v odstavku 1(a) ponovi prepovedi iz odstavka 2(a) Resolucije št. 1390 (2002), natančneje določa, da se te prepovedi uporabljajo „za gospodarske in finančne vire vseh vrst […], *namenjene podpori Al-Kaide, Osame bin Ladna in talibanov.*"[32]

87. Iz razlage člena 2(2) Uredbe, ki cilje Resolucije št. 1390 (2002) ustrezno upošteva, torej izhaja, da se s to določbo, ne glede na različne izraze, ki so uporabljeni v njenih jezikovnih različicah, želi omejiti različne možnosti, prek katerih lahko osebe, navedene na seznamu, pridobivajo sredstva, z namenom, da se prepovedi, da bi te osebe dosegle neposredno ali posredno oblast nad razpolaganjem s temi sredstvi, določi čim širše področje uporabe in tako prepreči, da bi bila sredstva uporabljena v teroristične namene. V tem smislu se je izreklo tudi Sodišče v sodbi Kadi,[33] v kateri je potrdilo, da je „bistveni cilj in predmet [Uredbe št. 881/2002] boj proti mednarodnemu terorizmu, zlasti z odtegnitvijo finančnih sredstev, tako da se zamrzne sredstva in gospodarske vire posameznikov ali subjektov, za katere se domneva, da so vključeni v dejavnosti, ki so povezane z mednarodnim terorizmom".

88. Ne zdi se mi torej prav pritrditi stališču Treasury, da je cilj Resolucije (in Uredbe) osebam, navedenim na seznamu v Prilogi I k Uredbi, odreči vsakršno finančno podporo. Prepovedi iz teh aktov so res formulirane široko, a se uporabljajo le toliko, da

30 – V angleščini: „*made available […] for such persons benefit*"; v španščini: „*pongan […] a disposición de esas personas*"; v francoščini: „*rendus disponibles […] pour les fins qu'ils poursuivent*".

31 – Glej v opombi 14 navedeno sodbo Möllendorf, točka 56.

32 – Odstavek 4 Resolucije; moj poudarek.

33 – V opombi 13 navedena sodba, točka 169.

se tem osebam prepreči, da bi lastna sredstva in finančne vire uporabljale v teroristične namene in da bi sredstva ali finančne vire za izpolnjevanje takih namenov neposredno ali posredno prejemale od tretjih oseb.

89. Zato se nagibam k pomislekom predložitvenega sodišča v zvezi z dejansko možnostjo, da se pojem „dajati v korist“ iz člena 2(2) Uredbe razlaga tako, da obsega izplačevanje sredstev, ki bi lahko bila uporabljena za kritje osnovnih izdatkov oseb, navedenih na seznamu, *tretjim osebam*. Težko si je namreč predstavljati, da izplačevanje pomoči – ki so namenjene zadovoljevanju potreb gospodinjstva in se za to dejansko uporabljajo in sicer na način, ki osebi, navedeni na seznamu, dovoljuje le prejemanje dajatev v naravi – pomeni tveganje, da bi bila sredstva uporabljena za teroristične dejavnosti. To še toliko bolj drži glede na okoliščine tega primera, ko je bil tožečim strankam izplačan zelo nizek znesek, ki je bil vnaprej pazljivo izračunan, tako da zagotovi le kritje najnujnejšega za preživetje družine.

90. Zato me trditev, ki jo je na obravnavi navedla vlada Združenega kraljestva,[34] ne prepriča, saj je po mojem mnenju pretirano formalistična. Gotovo je res, kot trdi ta vlada, da so zadevne pomoči glede na svojo *naravo* in ne glede na dejansko uporabo namenjene temu, da koristijo osebi, navedeni v Prilogi I k Uredbi, saj so izplačane v korist gospodinjstva take osebe in izračunane glede na potrebe vseh njegovih članov. Vendar je tudi res, da je *funkcija* teh pomoči, *ne glede na to, kako so zneski uporabljeni*, gospodinjstvu, ki so mu priznane, na voljo dati le sredstva, ki so za oskrbo njegovih članov nujno potrebna, in da je njihova višina določena glede na to funkcijo. Z drugimi besedami, korist, ki naj bi jo te pomoči dajale tistemu, ki je do njih upravičen, in ki jo dejansko uživajo zakonci tožečih strank v postopku v glavni stvari, ne presega zagotavljanja sredstev za preživljanje njih samih in njihovih družin. Vključitev izplačevanja takih pomoči članu gospodinjstva osebe, navedene na seznamu, na področje uporabe člena 2(2) Uredbe se v okoliščinah, kakršne so v tem primeru, ki omogočajo izključitev možnosti, da bi ta oseba lahko razpolagala z zadevnimi zneski, glede na cilje Uredbe in z njo prenesenih resolucij – z odtegnitvijo finančnih virov preprečiti mednarodni terorizem – ne zdi utemeljena. Ta sklep je med drugim v skladu z zahtevo, da se tožečim strankam zagotovi pravica do spoštovanja njihovega družinskega življenja.

34 – Glej zgoraj točko 44.

91. Navedenemu dodajam, da široka razlaga pojma „v njihovo korist“ iz člena 2(2) Uredbe, ki sta jo predlagala Združeno kraljestvo in Komisija – po kateri bi bila odobritev potrebna za vsako izplačilo socialnovarstvenih dajatev zakoncu osebe, navedene na seznamu, če so ali bi lahko bila ta sredstva uporabljena za zagotavljanje sredstev v naravi osebi, navedeni na seznamu – skriva tveganje za razširitev področja uporabe skoraj v neskončnost, saj bi ga razen na vsako izplačilo denarja zakoncu osebe, navedene na seznamu (na primer plače ali darila), razširila na vse primere, v katerih ima taka oseba posredno korist od bolj ali manj neposredne povezave s tretjo osebo, ki ni navedena na seznamu, pa z njo živi (zakonec, a tudi drugi družinski člani) ali je z njo povezana prek posebnih sorodstvenih ali prijateljskih vezi ali celo poslovnih odnosov.

92. Na podlagi navedenega se mi torej ne zdi, da je mogoče izplačevanje socialnovarstvenih dajatev organov Združenega kraljestva tožečim strankam opredeliti kot dajanje *sredstev* v korist oseb, navedenih na seznamu, v smislu člena 2(2) Uredbe.

93. Po mojem mnenju se tudi blago in storitve v naravi, ki so jih tožeče stranke namenile svojim zakoncem, ne morejo šteti za *gospodarske vire* v smislu člena 1(2) Uredbe, zato ni mogoče trditi, da ti organi s tem, da sredstva izplačujejo tožečim strankam, posredno dajejo gospodarske vire na voljo osebi, navedeni na seznamu, ali te vire namenjajo v njeno korist in tako kršijo prepovedi iz člena 2(3) Uredbe.

94. Gospodarski viri za namene te uredbe namreč pomenijo „vse vrste sredstev, materialnih ali nematerialnih, premičninskih ali nepremičninskih, ki niso sredstva, vendar jih je mogoče uporabiti za pridobivanje sredstev, blaga ali storitev“ (člen 1(2)). Člen 2(3) Uredbe v skladu s to opredelitvijo ob prepovedi dajanja gospodarskih virov na voljo osebi, navedeni na seznamu, ali v njeno korist za pogoj za uporabo te prepovedi določa, da mora biti s tem osebi, navedeni na seznamu, dana možnost za „pridobitev sredstev, blaga ali storitev“.

95. Glede na cilj prepovedi iz Uredbe, ki je – kot je bilo že navedeno – boj proti mednarodnemu terorizmu z nadziranjem različnih

sredstev njegovega financiranja, je namen takega pogoja jasen: če iz „vseh vrst sredstev, materialnih ali nematerialnih, premičninskih ali nepremičninskih“ ni mogoče pridobivati sredstev, blaga ali storitev, oseba, navedena na seznamu, ne more ničesar zlorabiti v teroristične namene in torej taka sredstva ne pomenijo gospodarskih virov v smislu te uredbe.[35]

96. Kot je bilo večkrat poudarjeno v tem postopku, je res, da je Sodišče področje uporabe zadevne določbe v zadevi Möllendorf razlagalo zelo široko,[36] vendar je bilo zadevno premoženje iz postopka v glavni stvari „jasno zajeto z opredelitvijo pojma ‚gospodarski viri‘ iz člena 1(2)“, saj je šlo za nepremičnino, ki bi se lahko uporabljala za pridobivanje sredstev, blaga ali storitev. V tem primeru pa gre za vprašanje, ali je mogoče blago in storitve za zadovoljevanje osnovnih potreb, ki jih tožeče stranke zagotavljajo svojim zakoncem, enačiti z gospodarskimi viri v smislu Uredbe.

97. Jasno se mi torej zdi, da tožeče stranke s tem, da plačujejo najemnino ali stroške za stanovanje, ki ga uporabljajo, svojim zakoncem ne zagotavljajo gospodarskih virov, saj pri tem ne gre za koristi, ki bi jih ti lahko uporabili za pridobivanje sredstev, blaga ali storitev.[37] Kar dalje zadeva dejstvo, da so tožeče stranke nabavljale blago za osebno uporabo svojih zakoncev, ki bi ga ti vendarle lahko izkoristili v gospodarskem smislu, menim, da je glede na majhen znesek – ki je bil v tem primeru izplačan kot pomoč in komaj zadostuje za zadovoljevanje osnovnih potreb družine – nerealno domnevati, da bi osebe, navedene na seznamu, to blago prodajale in tako pridobivale sredstva, blago ali storitve za financiranje terorističnih dejavnosti.

98. Tožeče stranke torej s tem, da prejete zneske uporabljajo za nabavo blaga in storitev za osnovne potrebe, od katerih imajo korist tudi njihovi zakonci, tem gospodarskih virov ne dajejo na voljo niti v njihovo korist v smislu Uredbe, če iz te podpore v naravi ni mogoče pridobivati sredstev, blaga ali storitev, ki bi lahko bili uporabljeni za teroristične

35 – V teh okoliščinah poudarjam, da se izključitev premoženja, iz katerega ni mogoče pridobivati sredstev, blaga ali storitev, iz pojma „gospodarski viri“ pojavlja v Uredbi, ne pa tudi v Resoluciji št. 1390 (2002), ki tega razlikovanja ne pozna in med drugim, drugače kot Uredba, ne vsebuje opredelitve pojma „gospodarski viri“.

36 – V opombi 14 navedena sodba, točka 46.

37 – Glej v zvezi s tem tudi „Najboljše prakse EU za učinkovito izvajanje omejevalnih ukrepov“ (Dok. 8666/08 z dne 21. aprila 2008), odstavki 45, 48 in 51.

dejavnosti. Zato pristojni organi s tem, da tožečim strankam nakazujejo denarne zneske v obliki socialnovarstvenih dajatev, ki jih te nato uporabljajo tudi za zadovoljevanje osnovnih potreb zakoncev, tem gospodarskih virov ne dajejo posredno na voljo niti v njihovo korist v smislu člena 2(3) Uredbe.

99. Na podlagi vsega navedenega torej menim, da pristojni organi s tem, da tožečim strankam nakazujejo denarne zneske v obliki socialnovarstvenih dajatev, ne kršijo prepovedi iz Uredbe.

100. Zoper ta sklep po mojem mnenju ni mogoče trditi, da bi razlaga člena 2 Uredbe, ki bi izplačevanje zadevnih pomoči izvzela s področja uporabe te določbe, povzročila, da bi bila ureditev posebnih izjem iz člena 2a odvečna.

101. V zvezi s tem zlasti poudarjam, da je ta člen, ko v odstavku 1(a) določa, da se od prepovedi v členu 2 „na zahtevo zainteresirane fizične ali pravne osebe“ lahko odstopi, res formuliran široko, kar je namenjeno temu, da želi v krog oseb, ki so dolžne pridobiti dovoljenje, zajeti ne le osebe, navedene na seznamu, ki želijo imeti dostop do svojih zamrznjenih sredstev, ampak vsakogar, ki želi gospodarska sredstva in/ali vire dati neposredno ali posredno na voljo osebi, navedeni na seznamu, ali v njeno korist.[38]

102. Glede na to ne more biti dvoma, da se s pravili o izdajanju dovoljenja iz člena 2a Uredbe želi izogniti temu, da bi bila sredstva ali viri, ki so bili sproščeni ali odobreni za kritje stroškov iz odstavka 1(a) tega člena, uporabljena v teroristične namene. V skladu s tem ciljem je treba po mojem mnenju šteti, da ta ureditev velja le za transakcije, ki osebi, navedeni na seznamu, dopuščajo, da *razpolaga* s sredstvi in/ali gospodarskimi viri ter odloča o njihovi uporabi za kritje stroškov, navedenih v tej določbi. Tveganje za zlorabo sredstev ali virov namreč obstaja, če so ta sredstva ali viri *neposredno ali posredno* dani na voljo osebi, navedeni na seznamu, ne pa, če

38 – Glej tudi „Najboljše prakse EU za učinkovito izvajanje omejevalnih ukrepov“ iz leta 2008 in tam navedene smernice za presojo zahtevkov za oprostitev, v skladu s katerimi mora „[o]seba ali subjekt, ki želi sredstva ali gospodarske vire dati na voljo osebi ali subjektu, navedenemu na seznamu, […] za to pridobiti dovoljenje“ odstavek 59).

zadevne stroške neposredno prevzame tretja oseba.

103. V tem primeru razpolaganje z zneski, ki so prejeti kot pomoči, in odločanje o njihovi uporabi za kritje stroškov gospodinjstva *ostane v rokah tretjih oseb*. Prav je spomniti, da glede na vse, kar je razvidno iz spisa v postopku v glavni stvari, ni sporno, da tožeče stranke zadevnih sredstev nikoli niso nakazovale svojim zakoncem.

104. Nazadnje se mi ne zdi prepričljiva argumentacija, ki sta jo zastopali nacionalni sodišči na prvi in drugi stopnji in ki jo je v pisnih stališčih prevzelo Združeno kraljestvo, in sicer da razlaga člena 2(2) Uredbe, ki tretji osebi dovoljuje kritje osnovnih stroškov osebe, navedene na seznamu v Prilogi I k Uredbi, to osebo razbremeni kritja takih stroškov in ji s tem omogoča, da drugje pridobljeno premoženje daje v teroristične namene.

105. Sprašujem se namreč, kako bi lahko subjekt, naveden na tem seznamu, prišel do takega drugega premoženja, če so njegova sredstva in/ali gospodarski viri v skladu s členom 1 Uredbe zamrznjeni in če se upoštevajo meje iz člena 2 te uredbe, ki so določene za prejemanje sredstev in/ali gospodarskih virov od tretjih oseb, če ni izdano posebno dovoljenje v smislu člena 2a. Okoliščina, da tretja oseba prevzame stroške take osebe, torej pomeni le, da bi bila ta oproščena obveznosti, da za dostop do svojih sredstev in/ali gospodarskih virov – če jih ima – za kritje teh stroškov pridobi dovoljenje, ne postavlja pa je samodejno v položaj, da bi lahko uporabljala svoja sredstva, ki ostajajo zamrznjena, ali da bi od tretjih oseb lahko prejemala sredstva in/ali gospodarske vire za financiranje terorističnih dejavnosti. Seveda ni mogoče izključiti možnosti, da se prepovedi iz Uredbe obidejo, a to bi se lahko zgodilo tudi, če tretja oseba ne bi prevzela zadevnih stroškov.

106. Poleg tega uveljavitev pravil o izdajanju dovoljenja iz člena 2a Uredbe za tak prevzem stroškov ne bi odpravila pomislekov Združenega kraljestva. Cilj tega člena je namreč ravno ta, da se osebam, navedenim na seznamu v Prilogi I k Uredbi, omogoči prejemanje sredstev, potrebnih za njihovo preživetje. Zato bi intervencija tretje osebe z dovoljenjem ali brez njega osebo, navedeno

na seznamu, vsekakor razbremenila kritja osnovnih stroškov in ji tako omogočila odločitev, da morebitna sredstva, ki jih je prejela s kršitvijo prepovedi iz Uredbe, da v teroristične namene. Sicer pa uporaba postopka odobritve iz člena 2a Uredbe ne bi niti izključevala niti zmanjševala verjetnosti, da bi do take kršitve prišlo, saj določba želi le zmanjšati tveganje za zlorabo sproščenih sredstev in/ali virov.

107. Kot je bilo torej že večkrat navedeno, tako tveganje v obravnavanem primeru ne obstaja niti domnevno – glede na naravo zadevnih pomoči, ki so namenjene kritju le najnujnejših stroškov za zadovoljevanje osnovnih potreb gospodinjstva, ki so mu izplačane – niti dejansko, saj v postopku v glavni stvari ni sporno, da tožeče stranke prejetih zneskov svojim zakoncem ne dajejo na voljo, ampak jim zagotavljajo le oskrbo v naravi.

VI – Predlog

108. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo House of Lords, odgovori, da se člen 2(2) Uredbe Sveta št. 881/2002 z dne 27. maja 2002 ne uporablja za izplačilo državnih socialnovarstvenih dajatev, kot so te v postopku v glavni stvari, zakoncu osebe, navedene na seznamu v Prilogi I k tej uredbi, samo zato, ker zakonec živi z navedeno osebo in del denarja uporablja ali bi ga lahko uporabil za plačilo blaga in storitev, ki jih bo porabila ali bo od njih imela koristi tudi oseba, navedena na tem seznamu.