ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ Г-Н P. MENGOZZI
представено на 14 януари 2010 година[1]

I — Въведение

1. С определение от 30 април 2008 г. House of Lords (Обединеното кралство) отправя към Съда на основание член 234 ЕО преюдициално запитване относно тълкуването на Регламент (ЕО) № 881/2002 на Съвета от 27 май 2002 година за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 467/2001 на Съвета за забрана на износа на някои стоки и услуги за Афганистан, за засилване на забраната на полети и удължаване на замразяването на средства и други финансови ресурси по отношение на талибаните в Афганистан[2] (наричан по-нататък „Регламент № 881/2002“ или „регламентът“).

2. От Съда е поискано да се произнесе по обхвата на член 2, параграф 2 от този регламент в рамките на производство между г-жа M, г-жа A и г-жа MM (наричани по-нататък „жалбоподателки“) и Her Majesty's Treasury (Министерство на финансите на Обединеното кралство; наричано по-нататък „Treasury“) във връзка с приложимостта на предвидените в тази разпоредба забрани по отношение на социалноосигурителните обезщетения или социални помощи, полагащи се на съпруга на лице, включено в изготвения от Комитета по санкциите към Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации списък на основание Резолюция 1267 (1999).

II — Приложима правна уредба

A — *Резолюциите на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации*

3. На 16 януари 2002 г. Съветът за сигурност на Организацията на обединените нации (наричан по-нататък „Съвет за сигурност“) приема Резолюция 1390 (2002), определяща мерките, които следва да се предприемат по отношение на Осама бен Ладен, членовете на организацията Ал Кайда и талибаните, и други свързани с тях физически лица, групи, предприятия

1 — Език на оригиналния текст: италиански.

2 — ОВ L 139, стр. 9; Специално издание на български език 2007 г., глава 18, том 1, стр. 189.

и образувания, посочени в списъка, който е изготвен на основание резолюции 1267 (1999) и 1333 (2000) на Съвета за сигурност и се актуализира периодично от Комитета по санкциите към Съвета за сигурност (наричан по-нататък „Комитет по санкциите“), създаден в приложение на Резолюция 1267 (1999).

4. Съгласно параграф 2, буква а) от Резолюция 1390 (2002) всички държави трябва:

„[н]езабавно да блокират средствата и други финансови активи или икономически ресурси на тези физически лица, групи, предприятия и образувания, включително средствата, получени от имущества, които те притежават или които се контролират пряко или непряко от тях или по тяхно нареждане, и да следят за това нито тези средства, нито други средства, финансови активи или икономически ресурси да бъдат предоставяни пряко или непряко на разположение за целите, които те преследват, от страна на техни граждани или на лица, намиращи се на тяхна територия.“[3]

5. На 20 декември 2002 г. Съветът за сигурност приема Резолюция 1452 (2002), с която се разрешават по хуманитарни съображения конкретни дерогации на ограничителните мерки, наложени с Резолюция 1390 (2002).

6. Параграф 1 от Резолюция 1452 (2002) предвижда, че задължението за замразяване на средства не се прилага inter alia:

„за средства и други финансови активи или икономически ресурси, които са били определени от заинтересуваната държава или държави като (а) необходими за основни разходи, […] след уведомяване на Комитета от страна на заинтересуваната държава или държави […] за намерението ѝ/им да се разреши при необходимост достъп до тези средства, активи или ресурси […]“

Б — *Правна уредба на Европейския съюз и на Европейската общност*

7. За изпълнение на Резолюция 1390 (2002) на Съвета за сигурност, на 27 май 2002 г. Съветът приема Обща позиция 2002/402/ОВППС относно ограничителни мерки срещу Осама бен Ладен, членовете на организацията Ал Кайда и талибаните, и

3 — Тази бележка се отнася само до оригинала на италиански език на настоящото заключение.

други лица, групи, предприятия и образувания, свързани с тях, и за отмяна на Общи позиции 96/746/ОПВВС, 1999/727/ОВППС, 2001/154/ОВППС и 2001/771/ОВППС[4].

8. Съгласно член 1 от нея Обща позиция 2002/402 „се прилага по отношение на Осама бен Ладен, членовете на организацията Ал Кайда, талибаните и други свързани с тях лица, групи, предприятия и образувания, посочени в“ списъка, изготвен въз основа на резолюции 1267 (1999) и 1333 (2000) на Съвета за сигурност. В член 3 тя предвижда:

„Европейската общност, като действа в рамките на правомощията, дадени ѝ с Договора за създаване на Европейската общност:

— издава разпореждания за замразяването на парични средства и други финансови активи или икономически ресурси на лицата, групите, предприятията и образуванията, посочени в член 1,

— гарантира да не бъдат предоставени, пряко или непряко, парични средства и други финансови активи или икономически ресурси на разположение на лицата, групите, предприятията и образуванията, посочени в член 1.“

9. Като продължение на Обща позиция 2002/402 на 27 май 2002 г. Съветът приема Регламент № 881/2002, който — както следва от съображенията в него, по-специално от първо до четвърто — е предназначен да приложи Резолюция 1390 (2002) на територията на Общността.

10. Съгласно член 1 от него за целите на регламента се прилагат следните определения:

„1. „средства“ са финансови активи и икономически ползи от всякакъв вид, включително, но не само пари в брой, чекове, парични вземания, полици, платежни нареждания и други платежни инструменти; депозити във финансови институции или други образувания, салда по сметки, дългове и дългови облигации; публично и частно търгувани ценни книжа и дългови инструменти, включително дялове и акции, сертификати, представящи ценни книжа, облигации, записи на заповед, варанти, облигации с гарантирана задължителна лихва, договори за деривати; лихви,

4 — ОВ L 139, стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 187.

дивиденти или други доходи или ползи, натрупани от или произтичащи от активи; кредити, право на прихващане, гаранции, гаранции за добро изпълнение или други финансови ангажименти; акредитиви, товарителници, договори за продажба; документи, доказващи дялове във фондове или финансови ресурси, и други инструменти на финансиране на износа;

2. Никакви средства не се предоставят, пряко или непряко, на или в полза на физическо или юридическо лице, група или образувание, посочени от Комитета по санкциите и изброени в списъка от приложение I.

2. „икономически ресурси“ са активи от всякакъв вид, материални и нематериални, движими и недвижими, които не са средства, но могат да бъдат използвани за придобиването на средства, стоки или услуги;

3. Никакви икономически ресурси не се предоставят на разположение, пряко или непряко, на или в полза на физическо или юридическо лице, група или образувание, посочени от Комитета по санкциите и изброени в списъка от приложение I, по такъв начин, че да позволят на това физическо или юридическо лице, група или образувание да придобие средства, стоки или услуги.“

[…].“

12. Член 8 от регламента има следното съдържание:

11. Член 2 от регламента гласи:

„1. Всички средства и икономически ресурси, принадлежащи или във владение, или държани от физическо или юридическо лице, група или образувание, посочени от Комитета по санкциите и включени в списъка от приложение I, се замразяват.

„Комисията и държавите членки незабавно се информират взаимно относно мерките, взети съгласно настоящия регламент, и си предоставят всяка информация, с която разполагат във връзка с настоящия регламент […].“

13. Член 10, параграф 1 от регламента предвижда, че:

„Всяка държава членка определя санкциите, които трябва да бъдат наложени, когато разпоредбите на настоящия регламент са нарушени. Санкциите трябва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи."

14. Приложение I към регламента съдържа „списък[а] на лица, групи и образувания", посочени в член 2 от същия.

15. На 27 февруари 2003 г. Съветът приема необходимите законодателни мерки за прилагане на изключенията по хуманитарни съображения, предвидени в Резолюция 1452 (2002) на Съвета за сигурност, посочена в точка 5 от настоящото заключение, а именно Обща позиция 2003/140/ОВППС на Съвета относно изключения към ограничителните мерки, наложени с Обща позиция 2002/402[5], и Регламент (ЕО) № 561/2003 за изменение на Регламент (ЕО) № 881/2002[6] […] по отношение на изключенията за замразяване на финансови средства и други финансови ресурси.

16. Член 1 от Регламент № 561/2003 добавя към Регламент № 881/2002 нов член 2а, чиито параграфи 1 и 2 гласят следното:

„1. Член 2 не се прилага за финансови средства или финансови ресурси, ако:

а) някой от компетентните власти на държавите членки, включени в приложение II, е определил съгласно искане, направено от заинтересувано физическо или юридическо лице, че тези финансови средства или финансови ресурси са:

i) необходими да покрият основни разходи включително плащане на хранителни продукти, наем, ипотека, лекарства и лечение, данъци, застрахователни премии и такси за комунални услуги;

ii) предназначени изключително само за плащане на оправдани професионални хонорари и възстановяване на средства от наложени разходи, свързани с разпоредба за правни услуги;

5 — ОВ L 53, стр. 62; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 2, стр. 20.

6 — ОВ L 82, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 2, стр. 29.

iii) предназначени изключително само за плащане на хонорари или такси за услуги за рутинно държане или поддръжка на замразени средства или замразени финансови ресурси; или;

Компетентните власти, изброени в приложение II, своевременно нотифицират писмено както лицето, направило искането, така и всяко друго лице, орган или образувание, за които се знае, че са пряко свързани, дали е удовлетворено искането.

iv) необходими за извънредни разходи; и

Компетентните власти информират другите държави членки дали искането за такова изключение е удовлетворено."

б) такова определение беше нотифицирано на Комитета по санкциите; и

В — *Приложима национална правна уредба*

в) i) в случай на определение съгласно буква а), i), ii) или iii) Комитетът по санкциите не е възразил на определението в рамките на 48 часа от нотифицирането; или

17. В светлината на акта за преюдициално запитване и на представените в настоящото производство становища, приложимото национално законодателство може да бъде представено, както следва.

ii) в случаите на определение съгласно точки а), iv) Комитетът по санкциите е одобрил определението.

18. Обединеното кралство транспонира резолюции 1390 (2002) и 1452 (2002) на Съвета за сигурност, както и прилага Регламент № 881/2002 във вътрешния си правен ред с Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002[7] (наричано по-нататък „наредбата от 2002 г."). Тази наредба е изменена с Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order

2. Всяко лице, което желае да ползва разпоредбите съгласно параграф 1, адресира своето искане до съответната компетентна власт на държавата членка, включена в приложение II.

7 — SI 2002 № 111.

2006[8], (наричано по-нататък „наредбата от 2006 г.“), влязла в сила на 16 ноември 2006 г. и имаща за цел — както следва от приложената към нея Обяснителна бележка — да приложи inter alia Регламент № 561/2003[9].

19. Член 7 от наредбата от 2002 г., озаглавен „Средства, предоставени на разположение на Осама бен Ладен и на свързаните с него лица“, има следното съдържание:

„Всеки, който без да е получил разрешително от Treasury в съответствие с настоящия член, предостави средства на разположение или в полза на лице, включено в списъка, или на лице, което действа от името на лице, включено в списъка, извършва нарушение по смисъла на настоящата наредба.“[10]

20. По силата на член 20, параграф 1 от наредбата от 2002 г., озаглавен „Наказания и процедури“, всеки, който наруши посочената разпоредба, се наказва с глоба и/или с лишаване от свобода до 7 години.

21. Член 8 от наредбата от 2006 г., който, считано от 16 ноември 2006 г., заменя член 7 от наредбата от 2002 г., гласи следното:

„1) Забранено е да се предоставят пряко или непряко средства или икономически ресурси на разположение или в полза на лице, посочено в член 7, параграф 2, без да е получено разрешително в съответствие с член 11.

2) Всеки, който престъпи съдържащата се в параграф 1 забрана, извършва нарушение.

[…]“

22. Член 11 от наредбата от 2006 г., озаглавен „Разрешителни“, предвижда, че:

„1) Treasury може да издава разрешително с оглед освобождаване на дейностите, които са посочени в него, от съдържащите се в член 7, параграф 1 или в член 8, параграф 1 забрани.

8 — SI 2006 № 2952.

9 — Съгласно становището на Обединеното кралство страните в главното производство споделят мнението, че изменението от 2006 г. няма да доведе до забележим ефект по отношение на конкретния случай.

10 — Преводът е мой. Текстът на английски език гласи: „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) Разрешителното може да бъде

а) общо или издадено на определена категория лица или на конкретно определено лице;

б) подчинено на определени условия;

в) за определен или неопределен срок.

3) Treasury може да промени или да отнеме разрешителното по всяко време.

4) При предоставяне, промяна или отнемане на разрешителното Treasury трябва:

а) в случай, когато разрешителното се предоставя на конкретно определено лице, да уведоми писмено същото за издаването, промяната или отнемането му; и

б) в случай на общо разрешително или на разрешително, издадено на определена категория лица, да предприеме мерките, които счете за уместни, за да оповести публично издаването, промяната или отнемането му.

5) Всеки, който умишлено или поради небрежност направи невярно изявление или представи неверни документи или информация по важен въпрос с цел получаване на разрешително, извършва нарушение.

6) Всеки, който действа въз основа на разрешително, без да се придържа към някое от предвидените в него условия, извършва нарушение.“

23. Член 20, параграф 3 от наредбата от 2006 г. предвижда, че когато разрешително, издадено от Treasury на основание член 7 от наредбата от 2002 г., е породило действие непосредствено преди влизането в сила на наредбата от 2006 г., същото продължава да се прилага, както ако бе издадено на основание член 11 от наредбата от 2006 г.

III — Обстоятелствата, преюдициалният въпрос и ходът на производството

24. Жалбоподателките по главното производство, пребиваващи в Обединеното кралство, живеят със своите съпрузи и непълнолетни деца. Съпрузите на жалбоподателките са посочени като физически лица в съдържащия се в приложение I към регламента списък.

25. От становището на правителството на Обединеното кралство следва, че съпругът на една от жалбоподателките получава от органите на държавата обезщетение за лице с увреждания, което понастоящем се превежда по банкова сметка на името на съпругата, докато съпрузите на другите две жалбоподателки не получават никакви социалноосигурителни обезщетения или социални помощи. От преписката по делото е видно, че във финансово отношение посочените лица изцяло зависят от съпругите си, т.е. от жалбоподателките, които задоволяват основните нужди на семейството.

26. Поради положението си жалбоподателките имат право да получават от компетентните административни органи на Обединеното кралство (HM Revenue and Customs и Secretary of State for Work and Pensions) редица специални обезщетения, независещи от вноски (подоходно подпомагане, помощ за издръжка при инвалидност, семейни обезщетения, помощи за жилищно настаняване, компенсаторно обезщетение, свързано с местния данък), в размер няколкостотин лири стерлинги седмично.

27. През юли 2006 г. Treasury, ответник по главното производство, след като установява, че изплатените на жалбоподателките суми могат да бъдат използвани за покриване на основните разходи на семейството, към което принадлежи лице, включено в приложения към регламента списък, и считайки поради това, че посочените суми могат да се разглеждат като „предоставени в полза“ на същото по смисъла на член 2, параграф 2 от регламента, както и на член 7 от наредбата от 2002 г., решава в бъдеще да обвърже плащанията на полагащите се на жалбоподателките обезщетения с издаването на разрешително с определен срок на разплащателните административни органи.

28. Това разрешително е съпроводено с определени условия, които са различни в зависимост от случая и целят жалбоподателките да могат да ползват от банковата сметка, по която се плащат обезщетенията, само необходимите за задоволяване на основните нужди на семейството им средства. По-специално разрешителното налага ограничения за теглене на пари в брой и използване на дебитна карта за покупки, както и задължение ежемесечно да се представят на Treasury касовите бележки за направените разходи, за да

се контролира същите да не надхвърлят необходимия минимум за покриване на основните потребности на семейството. Разрешителното освен това информира жалбоподателките, че предоставянето на средства и/или икономически ресурси на разположение на съпруга, включен в списъка, представлява наказуемо по националното наказателно право нарушение.

29. Считайки, че така установеният режим не следва да се прилага в техния конкретен случай, жалбоподателките се обръщат към High Court, за да поискат отмяната му. Според тях изплащането на социалноосигурителни обезщетения и социални помощи на съпруга на лице, включено в съдържащия се в приложение I към регламента списък, не попада в приложното поле на член 2 от същия и следователно за него не се изисква разрешително по смисъла на член 2а.

30. High Court отхвърля искането на жалбоподателките, тъй като счита, че изплащането на обезщетения на съпруга на лице, включено в списъка, може да представлява непряко финансиране в полза на това лице и по тази причина попада под действието на забраната, съдържаща се в член 2, параграф 2 от регламента. Жалбоподателките обжалват решението на High Court. На 6 март 2007 г. Court of Appeal отхвърля жалбата, като уважава изцяло съображенията на първоинстанционната юрисдикция.

31. Така жалбоподателките се обръщат към House of Lords като последна инстанция, чийто Appellate Committee представя на 21 февруари 2008 г. доклад, в който отбелязва, че в жалбата се повдигат някои въпроси относно тълкуването на член 2, параграф 2 от регламента, и по-специално дали използваният в него израз „в полза на“ трябва да се разбира в широк смисъл, т.е. да включва всеки паричен разход, от който посочените лица могат да извлекат полза, или, напротив, се отнася единствено до хипотезата средства и/или икономически ресурси да са „изрично предоставени на разположение на въпросните лица, които ще могат по този начин свободно да определят как да ги използват“.

32. В акта за преюдициално запитване House of Lords приема, че без съмнение разрешително по смисъла на член 2а ще е необходимо, за да се изплащат социалноосигурителни обезщетения или социални помощи на съпрузите на жалбоподателките, както и за да може последните да предоставят средства и/или икономически ресурси на разположение на своите съпрузи; той отбелязва обаче, че възникващият в случая въпрос е по-скоро дали има нужда от разрешително, за да се изплащат

социалноосигурителни обезщетения или социални помощи на жалбоподателките.

33. Според посочената юрисдикция прекалено широкото тълкуване на съдържащия се в член 2, параграф 2 от регламента израз „в полза на“ би било в противоречие със следващия параграф 3 от него, който забранява предоставянето на икономически ресурси на разположение на посочено лице само доколкото това би му позволило да придобие „средства, стоки или услуги“. Това условие, за което House of Lords счита, че съвпада с целите на Резолюция 1390 (2002), би следвало да се прилага също в контекста на член 2, параграф 2 от регламента, имайки предвид и обстоятелството, че параграф 2, буква а) от резолюцията не въвежда никакво разграничение между средства и икономически ресурси.

34. От друга страна, ако се възприеме предложеното от Treasury тълкуване на член 2, параграф 2 от регламента, би се стигнало до несъразмерен резултат, тъй като ще се наложи всеки, който плаща пари на съпруга на посочено лице (например неговият работодател или дори неговата банка), да получи разрешително по смисъла на член 2а от регламента просто поради факта, че двамата живеят заедно и че посоченото лице би могло да извлече полза от направените от съпруга разходи.

35. House of Lords счита освен това, че наложените от Treasury условия за издаване на разрешително представляват режим на „намеса“. Всъщност разрешителното е така формулирано, че по същество, независимо от доходите си, съпругът да не може да похарчи каквато и да е сума, без да е получил съгласието на Treasury.

36. Накрая, запитващата юрисдикция отбелязва, че член 2а от регламента се позовава на плащания, осъществени в полза на посочено лице, докато въпросът, който е от значение в главното производство, е да се определи дали отпускането на обезщетения на невключени в списъка лица изисква предварително разрешение с оглед на обстоятелството, че съответните суми ще бъдат частично похарчени в полза на посочено лице.

37. При тези обстоятелства, с определение от 30 април 2008 г. House of Lords решава да спре висящото пред него производство и сезира Съда със следния преюдициален въпрос:

„Прилага ли се член 2, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 881/2002 на Съвета по отношение на изплащането от държавата на социалноосигурителни обезщетения или на социални помощи на съпруга на лице, включено в списъка, изготвен от Комитета по санкциите към Съвета за сигурност на Обединените нации в съответствие с

Резолюция 1267 (1999) на Организацията на обединените нации, само въз основа на това, че съпругът живее с посоченото лице и ще използва или може да използва част от парите за заплащане на стоки и услуги, които същото ще консумира или от които ще се ползва?“

38. В приложение на член 23 от Статута на Съда писмени становища в настоящото производство представят освен жалбоподателките по главното производство и правителството на Обединеното кралство и естонското правителство, както и Комисията.

39. По време на съдебното заседание, проведено на 11 ноември 2009 г., жалбоподателките, правителството на Обединеното кралство и Комисията представят устни становища.

IV — Становища, представени пред Съда

40. Според жалбоподателките по главното производство решението на Treasury да обвърже плащането на полагащите им се обезщетения с издаването на разрешително, съдържащо особено ограничителни условия, води до приравняване на тяхното положение с това на посочено лице, макар те да не присъстват в списъка и да не са заподозрени в извършване на терористична дейност.

41. Жалбоподателките отбелязват, че предназначението на обезщетенията е inter alia да се предостави помощ в натура на техните съпрузи, включени в списъка. По този начин жалбоподателките не предоставяли средства на разположение на последните; следователно било изключено при плащане на парични суми на жалбоподателките компетентните органи непряко да предоставят средства на разположение на техните съпрузи по смисъла на член 2, параграф 2 от регламента. Не можело освен това да се твърди, че така се предоставяли икономически ресурси на разположение на посочено лице: следващият параграф 3 от член 2 всъщност изключвал от приложното си поле икономическите ресурси, от които лице, включено в списъка, не може да придобива средства, стоки или услуги („освободени ресурси“). Жалбоподателките считат, че не било съвместимо с това изключение тълкуване на член 2, параграф 2 от регламента, което разширява обхвата му до средствата, предоставени на разположение на трети лица, просто поради факта, че тези средства биха могли да се използват за придобиване на освободени ресурси в полза на посочено лице.

42. В това отношение те добавят, че предложеното от тях тълкуване на член 2,

параграф 3 от регламента не било в разрез с даденото от Съда тълкуване в Решение по дело Möllendorf[11], съгласно което обхватът на съдържащата се в тази разпоредба забрана е широко формулиран: всъщност имуществото, за което става въпрос по това дело, представлявало „икономически ресурс“ по смисъла на член 2, параграф 3 от регламента, доколкото можело да бъде използвано от посоченото лице за финансиране на терористични дейности. Ограниченията за получаване на средства от страна на жалбоподателките нямали обаче за цел да попречат на финансирането на тези дейности.

43. Накрая, жалбоподателките подчертават, че възприетото от Treasury тълкуване на член 2 от регламента засяга основните им права, по-специално правото на зачитане на собствеността и правото на зачитане на личния и семейния живот. Що се отнася до последното право, наложените от разрешителния режим ограничения не били съразмерни с преследваните цели и основанията, които ги обосновават, не били релевантни, нито достатъчни според практиката на Европейския съд по правата на човека[12]. Във връзка с правото на собственост жалбоподателките считат, че както по делото Kadi[13], и в настоящото производство възниква въпросът дали наложените съществени ограничения на това право могат да се приемат за основателни и съразмерни.

44. Правителството на Обединеното кралство въз основа на буквалното тълкуване на член 2, параграф 2, и по-специално на израза „в полза на“ с оглед обичайното значение на използваните думи, твърди, че забраната в този член обхваща всички случаи на предоставяне на разположение на средства, от които посочено лице може да извлече полза, независимо от обстоятелството, че разглежданите средства се използват за предоставяне на средства или икономически ресурси на това лице; в конкретния случай, доколкото жалбоподателките използват изплатените им суми да покриват необходимите разходи inter alia и за издръжка на съпруга, очевидно, че като изплащат социалноосигурителни обезщетения или социални помощи на жалбоподателките, компетентните органи предоставят средства в полза на съпрузите им съгласно разглежданата норма. В заседанието пред Съда правителството допълнително уточнява, че член 2, параграф 2 от регламента се прилага по отношение на изплащането на въпросните помощи, тъй като *поради естеството си* и независимо от действителното им използване те са предназначени да подпомогнат посоченото лице. Сумите всъщност служат за посрещане на нуждите на семейството, към което лицето принадлежи, а по отношение на размера им, те се определят в зависимост от броя на членовете

11 — Решение от 11 октомври 2007 г. по дело Möllendorf и Möllendorf — Miehuus (C-117/06, Сборник, стр. I-8361, точка 46).

12 — Вж. по-специално Решение от 4 декември 2008 г. по дело Marper срещу Обединеното кралство, жалба № 30562/04 и жалба № 30566/04, точка 101.

13 — Решение от 3 ноември 2008 г. по съединени дела Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, Сборник, стр. I-6351).

на семейството, включително посоченото лице.

45. От друга страна подобно тълкуване съответствало на текста и целта на Резолюция 1390 (2002) на Съвета за сигурност, чиито забрани са формулирани по особено широк начин — както впрочем се потвърждавало от практиката на Съда[14], — и целяло да лиши лицата, включени в списъка, от всякаква финансова подкрепа.

46. Според Обединеното кралство, ако всеки може да поеме основните разходи на посочено лице, това обезсмисля предвиденото изключение, съдържащо се в член 2а от регламента, според който не само посоченото лице, а всяко „заинтересувано физическо или юридическо лице“ трябва да получи разрешително, за да използва средства или да предоставя средства за посрещане на основните разходи на посочено лице.

47. Освен това според Обединеното кралство съдържащото се в член 2, параграф 3 условие, което забранява да се предоставят икономически ресурси на разположение на лице, включено в списъка, само доколкото това ще му позволи да придобие „средства, стоки или услуги“, не било приложимо в контекста на параграф 2 от същия член: поради своето естество всъщност средствата се характеризират с по-голяма ликвидност от икономическите ресурси и по тази причина са подложени на по-силно ограничителен режим.

48. По отношение на „прекалено строгите“ последици за жалбоподателките в резултат на разрешителния режим Обединеното кралство изтъква, от една страна, че поради самото си естество наложените от регламента забрани могат да породят неблагоприятни последици за трети лица[15] и от друга страна, че тези последици всъщност зависят от наложените на жалбоподателките условия за получаване на разрешително в съответствие с националното законодателство.

49. Накрая, в отговор на довода на жалбоподателките, според който широкото тълкуване на член 2, параграф 2 би включило в обхвата на предвидените в него забрани и i) заплатата на съпруга на посочено лице или на член от семейството му, както и ii) даренията, направени на

14 — Вж. Решение по дело Möllendorf, посочено по-горе в бележка под линия 11, точки 50—55 и Решение по дело Kadi, посочено по-горе в бележка под линия 13, точка 169.

15 — Вж. Решение от 30 юли 1996 г. по дело Bosphorus (C-84/95, Recueil, стр. 3953, точка 22).

благотворително сдружение, което се ангажира да подпомага посочено лице, Обединеното кралство изтъква, че в противовес на конкретния случай при никоя от тези две хипотези между предоставянето на средства на разположение и ползата, която извлича от тях посоченото лице, не съществува достатъчна „връзка“, за да се обоснове прилагането на разглежданата норма.

50. Естонското правителство счита, че плащането на обезщетения на съпруга на посочено лице не попада в приложното поле на член 2, параграф 2 от регламента и поради това не следва да бъде предмет на разрешаване. Според това правителство подобно тълкуване на нормата, което ограничава получаването на средствата, полагащи се на невключени в списъка трети лица, фактически би довело до приравняването на последните с посочени лица.

51. Тълкуване, което приравнява изплащането на средства в полза на трето лице, обвързано чрез семейни или друг род връзки с включено в списъка лице, с предоставяне на средства на разположение на или в полза на последното, не съответства и на текста, и на целта на Резолюция 1390 (2002), която предвижда, че само за лицата, включени в изготвения от Комитета по санкциите списък, може да се прилага предвиденият в нея режим на санкции.

52. Освен това естонското правителство отбелязва, че по отношение на трето лице, което е нарушило разпоредбите на регламента, се прилага националното наказателно право и когато въпросното трето лице участва в терористични дейности чрез посочено лице, трябва да се предложи включването му в списъка, за да се прилага и за него предвиденият в регламента режим на санкции.

53. При всички случаи, заключава естонското правителство, дори да се приеме, че регламентът позволява да се ограничи достъпът от страна на трети лица до собствените им средства, наложените от Treasury условия за разрешаване съставляват неправомерна намеса в личния живот на жалбоподателките, която не само не може да се обоснове с опасността, породена евентуално от поведението на трето лице (всъщност не е реалистично да се предполага възможността за финансиране на терористична дейност с обезщетение, чийто размер едва позволява да се задоволят основните нужди на едно семейство), но се оказва и несъразмерна, доколкото може да бъде избегната чрез

алтернативи, засягащи в по-малка степен основните права на жалбоподателките.

54. Комисията твърди, че изплащането на жалбоподателките на обезщетения, които те използват, за да предоставят помощ в натура на съпрузите си, попада в приложното поле на съдържащите се в член 2 от регламента забрани и следователно се нуждае от специално разрешително. Тя достига до този извод въз основа на анализ на текста и целта на член 2 от регламента и на Резолюция 1390 (2000), както и на режима на изключения, въведен в регламента с член 2а.

55. Според Комисията общностният законодател е целял да придаде на разпоредбите, съдържащи се в член 2 от регламента, възможно най-широк обхват, за да се създаде режим на финансови санкции с изчерпателен и радикален характер. Това следвало не само от текста на разпоредбата, но също и от практиката на Съда, който в Решение по дело Möllendorf[16] възприема широко тълкуване на член 2, параграф 3 от регламента, което според Комисията би следвало да се прилага по принцип и към член 2, параграф 2.

16 — Посочено по-горе в бележка под линия 11, точки 50 и 51.

56. При тълкуването на регламента следва да се държи сметка за Резолюция 1390 (2002), която с оглед постигане на целите от обществен интерес за борба с тероризма и запазване на международния мир и сигурност има изключително широка формулировка и цели да предотврати всякаква финансова подкрепа за включените в списъка лица. Комисията подчертава, че нищо в регламента или в резолюцията не указва задължение за държавите членки, преди да изпълнят предвидените там забрани, да проверят отсъствието на всякакъв конкретен риск средствата или икономическите ресурси да бъдат отклонени за терористични цели; подобно условие води до риск от заобикаляне на наложените ограничителни мерки и до редица трудности, свързани с преценката и прилагането им.

57. Самото въвеждане с член 2а на режим на изключения с хуманитарен характер — отнасящи се inter alia до средствата и икономическите ресурси, „необходими за покриване на основните разходи“ — ясно показвало, че осигуряването на жилище, храна и други вещи от първа необходимост на включено в списъка лице от страна на неговия съпруг по принцип попада под забраните, съдържащи се в член 2 от регламента; от това следвало, че то може да бъде разрешено само при условията, определени в член 2а и в съответствие с предвидената в него процедура. Комисията приема, че жалбоподателките не са включени в списъка, но припомня, че съгласно практиката на Съда ограничителните мерки с икономически характер

поради самото си естество могат да имат неблагоприятни последици за трети лица, но все пак намират оправдание предвид значимостта на преследваните цели.

V — Правен анализ

A — *По преюдициалния въпрос*

58. Комисията счита, че запитващата юрисдикция следва да провери в настоящия случай дали конкретните условия на националния разрешителен режим, приет в приложение на член 2а, не представляват несъразмерно нарушение на основните права на жалбоподателките.

1. Предварителни бележки

59. Доколкото размерът на платените на жалбоподателките обезщетения е внимателно изчислен ex ante, за да се осигури необходимият минимум за препитание, накрая Комисията си задава въпроса дали е необходимо също да се гарантира ex post, че тези суми няма да бъдат изразходени за други цели. Според нея би могло да се прибегне към механизъм, който не е толкова инвазивен, като се предвиди например държавите членки да спазват стриктно предвидените в член 8 от регламента задължения за информиране. Освен това Комисията изтъква, че в Обединеното кралство изглежда не се изисква разрешително, за да може на жалбоподателките да се изплащат евентуални трудови възнаграждения, докато по пътя на логиката произходът на получените средства не следва да е определящ за целите на прилагане на съдържащите се в регламента забрани.

60. С настоящия преюдициален въпрос House of Lords иска по същество от Съда да уточни дали обхватът на член 2, параграф 2 от Регламент № 881/2002 се разпростира до изплащането на социалноосигурителни обезщетения и социални помощи, полагащи се на съпруга на лице, включено в приложения към регламента списък, просто поради факта, че двамата съпрузи живеят заедно и че разглежданите обезщетения са или могат да бъдат отчасти изразходвани в полза на на това лице.

61. Отправеният към Съда въпрос се състои следователно в това да се определи дали, както твърди Treasury, като плащат обезщетения на жалбоподателките, които ще използват получените суми inter alia за оказване на помощ в натура на своите съпрузи, компетентните органи в Обединеното кралство предоставят пряко или непряко средства на разположение или в полза на посочено лице, като нарушават по този начин съдържащите се в член 2 от регламента забрани, или, както обаче поддържат жалбоподателките в главното

производство и както изглежда смята запитващата юрисдикция, въпросните плащания не попадат в приложното поле на този член.

62. Преди да се пристъпи към разглеждане на съдържанието на разпоредбата, трябва да се направят предварително някои кратки уточнения относно приложното ѝ поле по отношение на лицата и последиците, които тя може да породи за лица, невключени в приложения към регламента списък.

63. В това отношение следва най-напред да се отбележи, че за да приложи съдържащите се в резолюциите на Съвета за сигурност мерки, Общността прибягва до регламента като инструмент с пряк и еднороден ефект по отношение на всички лица и образувания, установени на територията на Общността. Като предвижда забрана да се предоставят на разположение на посочените лица, пряко или непряко, средства или икономически ресурси и да се използват първите или да се предназначат в тяхна полза вторите, член 2 от Регламент № 881/2002 обвързва по този начин всеки, който е в положението да въведе посочените практики. В настоящия случай следователно, ако са изпълнени условията за прилагането ѝ, спазването на забраната е задължително, както за разплащателните образувания, които изплащат въпросните обезщетения, така и за жалбоподателките.

64. По-нататък, следва да се отбележи, че в Решение по дело Bosphorus[17] Съдът, от една страна, твърди, че значението на целите, които се преследват с приемането на санкционни мерки в приложение на задължителните резолюции на Съвета за сигурност[18], може да обоснове „дори съществени неблагоприятни последици“, „като по този начин нанася вреди на лица, които нямат никаква отговорност за положението, довело до приемането на същите тези санкции“[19], и от друга страна, напомня, че съгласно установената съдебна практика основните права, за които жалбоподателят претендира в националното производство, приключило с това съдебно решение, „не съществуват като абсолютни правомощия и тяхното упражняване може да бъде ограничено, при условие че не отговарят на преследваните от Общността цели от обществен интерес“[20]. Следва също да се посочи, че макар последващата практика на Съда, след Решение по дело Kadi[21], да се отличава с по-голямо внимание към защитата на основните права, тази съдебна практика все пак не поставя под съмнение принципа, според който регламент, предвиждащ приемането на санкционни мерки — като тези съответно в Решение по дело Bosphorus и в настоящото производство, — може да има неблагоприятни последици за лица, различни от онези, спрямо които предвидените в него санкции следва да се прилагат.

17 — Посочено по-горе в бележка под линия 15.

18 — В конкретния случай Регламент (ЕИО) № 990/93 на Съвета от 26 април 1993 година относно търговията между Европейската икономическа общност и Федеративна република Югославия (Сърбия и Черна гора) (ОВ L 102, стр. 14).

19 — Вж. точки 22 и 23 от решението.

20 — Вж. Решение по дело Bosphorus, посочено по-горе в бележка под линия 15, точка 21 и цитираната съдебна практика.

21 — Посочено по-горе в бележка под линия 13. Вж. на последно място Решение от 3 декември 2009 г. по съединени дела Hassan/Съвет и Комисия (C-399/06 P, Сборник, стр. I-11393).

65. Следователно, макар и да не фигурират сред лицата, включени в приложения към регламента списък, и да не могат да бъдат оценявани като опасни само въз основа на това, че са сключили брак и живеят с лица, чието име присъства в посочения списък, жалбоподателките в главното производство могат въпреки това да понесат евентуални вреди в резултат от прилагането на забраните, съдържащи се в член 2 от регламента.

66. Накрая, следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика обосноваите със съображения от обществен интерес ограничения на основните права, каквито се извеждат от борбата с международния тероризъм, при всички случаи не могат да представляват по отношение на преследваната цел непоносима и непропорционална намеса, която обезсмисля съдържанието на гарантираните права[22].

67. Следователно, ако се стигне до извода, че съществуват обективни условия за прилагане на съдържащите се в член 2 от регламента забрани по отношение на въпросните обезщетения и че изплащането им трябва да бъде разрешено по смисъла на следващия член 2а, условията за издаване на разрешителното от страна на компетентните органи в Обединеното кралство трябва да спазват гореизложения принцип на съразмерност. В това отношение следва да се има предвид не само правото на жалбоподателките на защита на тяхната собственост, а и правото на зачитане на техния личен и семеен живот[23].

68. Все пак няма да разглеждам този въпрос по същество, тъй като в настоящото производство от Съда не се иска да се произнася по евентуалното нарушаване на посочения принцип.

2. По обхвата на забраната, съдържаща се в член 2 параграф 2 от Регламент (ЕО) № 881/2002

69. Минавайки към анализ на съдържанието на член 2 параграф 2 от регламента, следва да се изясни обхватът на предвидената в него забрана, за да се определи дали тя е приложима при обстоятелствата по делото в главното производство.

22 — Вж. Решение по дело Kadi, посочено по-горе в бележка под линия 13, точка 354 и сл.

23 — Относно последното право вж. inter alia Решение от 27 юни 2006 г. по дело Парламент/Съвет (C-540/03, Recueil, стр. I-5769), Решение от 11 юли 2002 г. по дело Carpenter (C-60/00, Recueil, стр. I-6279) и Решение от 23 септември 2003 г. по дело Akrich (C-109/01, Recueil, стр. I-9607).

70. В това отношение трябва предварително да се отбележи, че в главното производство не се оспорва квалифицирането на изплатените на жалбоподателките обезщетения като „средства“: с други думи, изплащайки на жалбоподателките парични суми под формата на социалноосигурителни обезщетения или социални помощи, разплащателните органи предоставят на тяхно разположение средства по смисъла на член 1, параграф 1 от регламента, а не „икономически ресурси“ по смисъла на следващия параграф 2.

71. При тези условия ще отбележа, че както е видно от преписката по делото, посочените суми са депозирани по текуща сметка на името на жалбоподателките или по сметка на Treasury, водена на тяхно име и за тяхна сметка. Това обстоятелство изключва възможността чрез плащане на обезщетения на жалбоподателките *пряко* да се предоставят средства на разположение на техните съпрузи, включени в съдържащия се в приложение I към регламента списък.

72. Също така не считам, че като плащат на жалбоподателките разглежданите обезщетения и при липсата на данни, позволяващи дори само да се предположи, че същите ще използват изцяло или частично съответните суми за своите съпрузи, разплащателните организации предоставят *непряко* средства на разположение на посочено лице. Всъщност тези суми се изплащат на жалбоподателките и не биха могли да бъдат на разположение на съответните съпрузи освен в случай, когато самите жалбоподателки им ги прехвърлят. Впрочем по време на производствата в различни инстанции пред националните юрисдикции, включително в главното производство, не е било оспорено обстоятелството, че жалбоподателките не са предприели действия в този смисъл. От друга страна, едва ли е необходимо да се изтъква подобно прехвърляне като случай на неспазване на забраната, залегнала в член 2, параграф 2 от регламента, за пряко предоставяне на средства на разположение на посочено лице и да се излагат жалбоподателките, при липса на разрешително по смисъла на член 2а на този регламент, на предвидените в националната правна уредба за прилагане на общностното право санкции.

73. Всъщност необходимостта да се обвърже изплащането на помощи на жалбоподателките с издаването на разрешително е предложена от Treasury, не толкова защото счита, че има макар и малка вероятност същите да предоставят въпросните суми на разположение на своите съпрузи, колкото поради факта, че сумите се използват от жалбоподателките за посрещане разходите на семейството им, включително и на съпруга. Според Treasury (чиято теза е възприета от националните юрисдикции — първоинстанционна и въззивна), като плащат обезщетения на жалбоподателките, разплащателните органи, макар че не предоставят средства (пряко или непряко) на разположение на съпрузите на последните, все пак *предоставят* такива *в тяхна полза* в указания в член 2, параграф 2 от регламента смисъл.

74. Следователно съмненията при тълкуването се отнасят до обхвата на забраната да се „предоставят средства в полза на“ посочено лице, съдържаща се в член 2, параграф 2 от регламента. За да се отговори на поставения от запитващата юрисдикция въпрос, е необходимо да се провери дали, както твърди ответникът в главното производство, разглежданата забрана трябва да се тълкува в широк смисъл — обхващайки например всяка сума, от която посочено лице може да извлече полза — или, напротив, следва да ѝ се направи по-ограничен прочит, както предлагат жалбоподателките и националната юрисдикция.

75. За тази цел държа да подчертая преди всичко, че противоположните тълкувателни тези, изложени от запитващата юрисдикция и от страните в спора по главното производство, а също и представените в настоящото производство приемат за отправна точка текста на английски език на разглежданата разпоредба, според който *„[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. Ще припомня в това отношение, че съгласно постоянната съдебна практика разпоредбите на общностното право трябва да бъдат тълкувани и прилагани еднакво с оглед на текстовете на различните езици[24]; формулировката, използвана в текста на един от езиците, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или в това отношение да ѝ се отдава предимство пред текстовете на другите езици. Подобен подход всъщност би бил несъвместим с изискването за еднакво прилагане на общностното право[25].

77. Впрочем буквалното тълкуване на текста на член 2, параграф 2 не дава ясен резултат поради непоследователната формулировка на тази разпоредба в различните езици.

78. Обединеното кралство счита, че предпочитаното от него разширително тълкуване, което включва в приложното поле на регламента предоставянето на помощ в натура на посочено лице, може да бъде обосновано с разграничението в член 2, параграф 2 между *„made available to“* („предоставени на“) и *„made available*

24 — Решение от 5 декември 1967 г. по дело van der Vecht (19/67, Recueil, стр. 408), Решение от 12 ноември 1969 г. по дело Stauder (C-29/69, Recueil, стр. 419, точки 3 и 4), Решение от 12 юли 1979 г. по дело Koschiniske (9/79, Recueil, стр. 2717, точка 6), Решение от 6 октомври 1982 г. по дело CILFIT (283/81, Recueil, стр. 3415, точка 18), Решение от 27 март 1990 г. по дело Cricket St Thomas, (C-372/88, Recueil, стр. I-1345, точка 19) и Решение от 3 април 2008 г. по дело Endendijk, (C-187/07, Сборник, стр. I-2115, точка 22).

25 — Вж. Решение от 12 ноември 1998 г. по дело Institute of the Motor Industry (C-149/97, Recueil, стр. I-7053, точка 16) и Решение по дело Endendijk, посочено по-горе, точка 23.

for the benefit of“ („предоставени в полза на“)[26]. Според това правителство, за да не се обезсмисля изразът „*for the benefit of*“, той би следвало да се тълкува като приложим към случаи когато, както в конкретния случай, не се предоставят средства на („*made available to*“) посочени лица, но същите все пак извличат полза от тях чрез помощ в натура.

79. Подобно тълкуване би могло да се прилага за текстовете на всички езици (напр. нидерландски, шведски, фински и унгарски), които, както и в текста на английски език, прибягват само до глагола „предоставям на“, определяйки забраната да се предоставят средства „на“, както и „в полза на“ посочени лица. От друга страна, при текстовете на почти всички посочени езици е очевидно, че наречията „пряко или непряко“ се отнасят както до предоставянето „на“, така и „в полза на“ посочени лица; следователно разпоредбата, изглежда, предвижда забраната да се предоставят средства (пряко или непряко) „на“ или (пряко или непряко) „в полза на“ тези лица.

80. Изплащането на обезщетения на жалбоподателките от страна на разплащателни институции би се разглеждало тогава като *непряко* предоставяне на средства *в полза* на съпрузите на същите.

81. Тезата, подкрепяна от Обединеното кралство, изглежда се потвърждава от анализа на член 2, параграф 2 от регламента в текстовете на романските езици, които прибягват до различен израз, за да предадат „*made available for the benefit of*“, забранявайки не да се „предоставят средства в полза на“ тези лица, а да се „използват“ средства „в тяхна полза“[27]. По този начин обхватът на забраната, предвидена в разпоредбата, изглежда се разпростира отвъд обикновеното предоставяне на средства *на* лице, включено в списъка, за да се включат и всички условия за *употреба* на тези средства, от които лицето може да извлече полза. Все пак, докато в текстовете на всички изброени по-горе езици наречията „пряко или непряко“ без съмнение се отнасят до забраната да се „предоставят средства“ на посочени лица, същото не може да се каже за забраната да се „използват средства в полза“ на тези лица. Въз основа на тези текстове следователно забраната, изглежда, не може да се разпростре до изплащането на спорните обезщетения на жалбоподателките, тъй като то не може да се приеме като „непряко използване“ на средства в полза на посочени лица.

26 — Подчертаването е мое.

27 — На френски език: „*utilisé au bénéfice*“; на испански език: „*utilizar en beneficio*“; на португалски език: „*utilizados em benefício*“; на румънски език: „*utilizat în beneficiul*“.

82. Буквалното тълкуване на член 2, параграф 2 се оказва още по-сложно поради обстоятелството, че в текстовете на регламента на някои допълнителни езици, макар че и те избират да използват специфичен термин, за да предадат израза „made available for the benefit of“, пред глагола „използват“ се предпочита термин, който може да породи различно тълкуване. Такъв е например случаят с текста на италиански език, който забранява да се „заделят“ средства в полза на посочени лица. Този термин в неговия смисъл „да се използва сума за определена цел“ в настоящия случай води до извода, че забраненият от разпоредбата фактически състав се реализира със самото изплащане на обезщетенията на жалбоподателките (които ще ги употребят в полза на своите съпрузи), и то независимо от обстоятелството, че наречията „пряко или непряко“, освен за глагола „предоставям на“ се отнасят и за глагола „заделям в полза на“. От своя страна, текстът на немски език на разглежданата норма цели по-общо да забрани възможността средствата да „облагодетелстват“ („*zugute kommen*“) посочено лице и не позволява да се твърди — но също и да се изключи, — че наречията „пряко или непряко“ се отнасят за този глагол, оставяйки по този начин възможност за тълкуване, което извежда от приложното поле на член 2, параграф 2 случаите, когато, както в настоящия случай, въпросните средства „облагодетелстват“ непряко посоченото лице.

83. Поради гореспоменатите значителни различия между текстовете на регламента на различните езици, които пораждат няколко възможни тълкувания, считам, че буквалното тълкуване на член 2 не е определящо за целите на установяване на точния обхват на наложените в него забрани, и следователно разпоредбата трябва да се разглежда в светлината на нейния контекст и целите на правната уредба, в която тя се съдържа[28].

84. Доколкото по-специално регламентът е приет за прилагането на резолюция на Съвета за сигурност, следва да се държи също така сметка за текста и целта на тази резолюция[29].

85. По смисъла на параграф 2, буква а) от Резолюция 1390 (2002), „средства, финансови активи или икономически ресурси“ не могат да бъдат „предоставени, пряко или

28 — Вж. в този смисъл Решение от 27 октомври 1977 г. по дело Bouchereau (30/77, Recueil, стр. 1999, точка 14), Решение от 17 ноември 1983 г. по дело Merck (292/82, Recueil, стр. 3781, точка 12), Решение от 28 март 1985 г. по дело Комисия/Обединеното кралство (100/84, Recueil, стр. 1169, точка 17), Решение по дело Cricket St Thomas, посочено по-горе в бележка под линия 24, точки 18 и 19, Решение от 17 октомври 1991 г. по дело Комисия/Дания (C-100/90, Recueil, стр. I-5089, точка 8), Решение от 17 октомври 1995 г. по дело Leifer и др. (C-83/94, Recueil, стр. I-3231, точка 22) и Решение по дело Endendijk, посочено по-горе в бележка под линия 24, точка 23.

29 — Вж. Решение по дело Bosphorus, посочено по-горе в бележка под линия 15, точки 13 и 14, Решение по дело Möllendorf, посочено по-горе в бележка под линия 11, точка 68 и Решение по дело Kadi, посочено по-горе в бележка под линия 13, точка 297.

непряко, на разположение“ на лица, включени в посочения в параграф 3 по-горе списък[30]. Следователно така наложената забрана с особено широка формулировка цели да се предотврати всякакво предоставяне на разположение на средства, активи или икономически ресурси в полза на лица, включени в посочения в параграф 3 по-горе списък, така че те да не могат да извлекат полза от тях[31].

86. Като отчита целите на борбата с международния тероризъм, които резолюцията преследва, все пак забраната трябва да се разглежда като насочена към предотвратяване на употребата *за терористични цели* на средства и икономически ресурси от страна на лица, включени в посочения списък. Този прочит се потвърждава не само от текста на параграф 2, буква а) от резолюцията на френски език — според който забраната да се предоставят средства „в полза на“ посочени лица цели да им попречи да използват тези средства *„pour les fins qu'ils poursuivent“*, — но и от Резолюция 1822 (2008) на Съвета за сигурност от 30 юни 2008 г., която, след като напомня в параграф 1, буква а) забраните, съдържащи се в параграф 2, буква а) от Резолюция 1390 (2002), уточнява, че тези забрани се прилагат „към икономическите и финансови ресурси от всякакъв вид […], *използвани в подкрепа на Ал Кайда, Осама бен Ладен и талибаните*“[32].

87. Следователно от тълкуването на член 2, параграф 2 от регламента, при което надлежно се отчитат целите на Резолюция 1390 (2002), следва, че отвъд терминологията, използвана в текстовете ѝ на различните езици, тази разпоредба цели да насочи различните правила за получаване на средства от страна на лица, включени в списъка, с оглед максимално разширяване на обхвата на забраната тези лица да придобиват, пряко или непряко, правото да се разпореждат с въпросните средства и по този начин да се избегне тяхното отклоняване за терористични цели. В този смисъл се произнася и Съдът в Решение по дело Kadi[33], в което се приема, че „[о]сновната цел и предметът на […] [Р]егламент [№ 881/2002] е да се бори с международния тероризъм, и по-специално да го откъсне от неговите финансови ресурси чрез замразяването на средствата и икономическите ресурси на физическите лица или образуванията, които са заподозрени в участие в свързани с международния тероризъм дейности“.

88. В такъв случай ми се струва неправилно да се твърди, както прави Treasury, че целта на резолюцията (и на регламента) е да се премахне всякаква форма на финансова подкрепа за лица, включени в съдържащия се в приложение I към регламента списък. Въпреки широката формулировка на съдържащите се в тези актове забрани, те намират приложение единствено доколкото са насочени да попречат на тези лица да използват собствените си средства и икономически ресурси за терористични

30 — На английски език: *„made available […] for such person's benefit“*, на испански език: *„pongan […] a disposición de esas personas“*, на френски език: *„rendus disponibles […] pour les fins qu'ils poursuivent“*.

31 — Вж. Решение по дело Möllendorf, посочено по-горе в бележка под линия 14, точка 56.

32 — Параграф 4 от резолюцията; курсивът е мой.

33 — Посочено по-горе в бележка под линия 13, точка 169.

цели, както и да получават, пряко или непряко, средства или икономически ресурси от трети лица, които да използват при преследването на такива цели.

89. Ето защо съм склонен да споделя изразените от запитващата юрисдикция резерви относно реалната възможност на съдържащото се в член 2, параграф 2 от регламента понятие „предоставям на" да се даде тълкуване, което не разширява обхвата му до изплащане *на трети лица* на средства, които биха могли да се използват за покриване на основните разходи на посочено лице. Всъщност трудно може да се приеме, че отпускането на обезщетения, предназначени за посрещане на нуждите на семейството и които действително се използват за тази цел при условия, позволяващи на посоченото лице да извлече от тях единствено полза в натура, предполага риск от отклоняване на средства за терористични дейности. Още повече при особените обстоятелства в конкретния случай, когато на жалбоподателките се изплаща скромна сума, внимателно изчислена ex ante с цел да осигури само необходимият минимум за препитание на семейството.

90. Поради изложените по-горе съображения не намирам за убедителна тезата, поддържана по време на съдебното заседание от правителството на Обединеното кралство[34], която според мен страда от прекомерен формализъм. Безспорно, както твърди правителството, въпросните обезщетения, доколкото са отпуснати в полза на семейството на лице, включено в приложение I към регламента, и са определени в зависимост от нуждите на всички членове на това семейство, поради самото си *естество* и независимо от конкретното им използване са предназначени да подпомогнат това лице. Все пак също така е вярно, че *функцията* на тези обезщетения, *независимо от бъдещата употреба на съответните суми*, е да предостави на семейството, на което са отпуснати, само необходимите за издръжката на неговите членове средства, и че техният размер се обуславя от тази функция. С други думи, ползата, която обезщетенията са предназначени да допринесат за имащите право на тях и от която конкретно се възползват съпрузите на жалбоподателките в главното производство, не отива отвъд предоставянето на средства за издръжка на тях и семейството им. Впрочем, да се вкарва в приложното поле на член 2, параграф 2 от регламента изплащането на подобни обезщетения на член от семейството на посочено лице при обстоятелства, които, както в конкретния случай, позволяват да се изключи възможността съответните суми да се окажат на разположение на същото, не изглежда оправдано в светлината на преследваната от регламента цел и от резолюциите, които същият възнамерява да приложи, а именно да се води борба с международния тероризъм, лишавайки го от финансовите му ресурси. От друга страна, това заключение е в съответствие с изискването за защита правото на жалбоподателките на зачитане на техния семеен живот.

34 — Вж. точка 44 по-горе.

91. Към изложеното по-горе бих добавил, че разширителното тълкуване на понятието „в полза на“, съдържащо се в член 2, параграф 2 от регламента, предложено от Обединеното кралство и от Комисията — според което е необходимо разрешително всеки път, когато се изплащат социалноосигурителни обезщетения или социални помощи на съпруга на посочено лице, доколкото тези средства са или биха могли да бъдат използвани за предоставяне на помощ в натура на посочено лице, — поражда риск от почти безгранично разширяване на приложното поле на регламента, т.е. от включването в него по пътя на логиката не само на всяко плащане на парични суми в полза на съпруга на посочено лице (например заплатата му или дарение), а на всички случаи, при които посоченото лице непряко извлича полза от съществуването на преки или непреки връзки с трето, невключено в списъка лице, което живее заедно с него (съпругът, но също и други членове на семейството), или с лице, с което го свързат специални роднински или приятелски връзки или икономически отношения.

92. Следователно не считам с оглед на изложените по-горе съображения, че изплащането на социалноосигурителни обезщетения или социални помощи на жалбоподателките от страна на органите на Обединеното кралство може да бъде квалифицирано като осигуряване на *средства* в полза на посочени лица в указания в член 2, параграф 2 от регламента смисъл.

93. Също така не може, според мен, да бъдат определяни като *икономически ресурси* по смисъла на член 1, параграф 2 от регламента стоките и услугите, които жалбоподателките предоставят в натура на своите съпрузи, и следователно не може да се счита, че като плащат средства на жалбоподателките, тези органи предоставят непряко икономически ресурси на разположение или в полза на посочено лице, нарушавайки по този начин съдържащите се в член 2, параграф 3 от регламента забрани.

94. Всъщност за целите на регламента като икономически ресурси се определят „активи от всякакъв вид, материални и нематериални, движими и недвижими, които не са средства, но могат да бъдат използвани за придобиването на средства, стоки или услуги“ (член 1, параграф 2). В съответствие с това определение, като разглежда забраната да се предоставят на или в полза на посочено лице икономически ресурси, член 2, параграф 3 от регламента уточнява като условие за нейната приложимост все пак да се даде възможност посоченото лице да „получава средства, стоки или услуги“.

95. С оглед на целта на наложените в регламента забрани, която — както е подчертано по-горе — е да се води борба с

международния тероризъм чрез контрол на различните източници за неговото финансиране, става ясен смисълът на това условие: ако от „активи[те] от всякакъв вид, материални и нематериални, движими и недвижими“, не е възможно да се придобиват средства, стоки или услуги, посоченото лице не разполага с нищо, което да отклони за терористични цели, и следователно тези активи не представляват икономически ресурси по смисъла на регламента[35].

96. Наистина в посоченото съдебно решение по дело Möllendorf Съдът тълкува особено широко приложното поле на разглежданата разпоредба[36], както това се подчертава в някои от представените в настоящото производство становища; все пак в тази връзка имуществото, предмет на разглеждане в главното производство, може да се счита за „недвусмислено обхванато от дефиницията на понятието „икономически ресурси“, съдържаща се в член 1, параграф 2“ от регламента, тъй като става въпрос за недвижим имот, който може да бъде използван за получаване на средства, стоки или услуги. В настоящия случай обаче въпросът се отнася до самата възможност да се третират стоките или услугите от първа необходимост, предоставени от жалбоподателките на техните съпрузи, като икономически ресурси по смисъла на регламента.

97. Впрочем ясно е, че заплащайки наема на недвижим имот за жилищни нужди или текущите комунални разходи, жалбоподателките не предоставят на съпрузите си икономически ресурси, доколкото става въпрос за помощи, които те не могат да използват за придобиване на средства, стоки или услуги[37]. Освен това, що се отнася до закупуването от жалбоподателките на стоки, предназначени за лично ползване от страна на техните съпрузи и които те потенциално могат да експлоатират в икономически смисъл, считам, че с оглед на скромната сума, отпусната под формата на обезщетение в конкретния случай, която едва стига за задоволяване на основните нужди на едно семейство, наистина не е реалистично да се предполага, че посоченото лице може да препродаде въпросните стоки с цел получаване на средства, стоки или услуги от тях, които да използва за финансиране на терористични дейности.

98. Следователно, употребявайки получените суми за придобиването на стоки или услуги от първа необходимост, които ще използва и съпругът, жалбоподателките не му предоставят икономически ресурси, нито ги предоставят в негова полза в указания в регламента смисъл, доколкото от тази помощ в натура не е възможно да се получават средства, стоки или услуги, които да бъдат използвани за осъществяване на терористична дейност.

35 — В този контекст ще посоча, че изключването от *genus* „икономически ресурси“ на активите, от които не е възможно да се придобиват средства, стоки или услуги, е налице в регламента, но не и в Резолюция 1390 (2002), която не прави подобно разграничение, а от друга страна, не предлага за разлика от регламента никакво определение на термина „икономически ресурси“.

36 — Посочено по-горе в бележка под линия 14, точка 46.

37 — Вж. също в това отношение „Най-добри практики в ЕС за ефективно прилагане на ограничителни мерки“ (Док. 8666/08 от 21 април 2008 г.), точки 45, 48 и 51.

Следователно, като изплащат на жалбоподателките парични суми под формата на социалноосигурителни обезщетения или социални помощи, които същите след това ще използват за задоволяване на основните нужди и на съпруга, компетентните органи не му предоставят непряко икономически ресурси, нито ги предоставят в негова полза по смисъла на член 2, параграф 3 от регламента.

99. И така, предвид всички изложени погоре съображения считам, че като изплащат на жалбоподателките парични суми под формата на социалноосигурителни обезщетения или социални помощи, компетентните органи не нарушават съдържащите се в регламента забрани.

100. Според мен при този извод не би могло да се твърди, че тълкуване на член 2 от регламента, което изключва изплащането на въпросните помощи от приложното поле на тази разпоредба, прави излишно предвиждането в следващия член 2а на специален режим на изключения.

101. В това отношение първо следва да се отбележи, че този член, който в параграф 1, буква а) предвижда, че е възможно изключение от съдържащите се в член 2 забрани „съгласно искане, направено от заинтересувано физическо или юридическо лице“, изглежда действително съдържа широка формулировка, целяща да включи сред лицата, които трябва да получат разрешително, не само посоченото лице, което желае да получи достъп до собствените си замразени активи, но също и всяко трето лице, което възнамерява да предостави, пряко или непряко, на посочено лице средства и/или икономически ресурси, т.е. да използва първите или да предназначи вторите в полза на това лице[38].

102. При тези условия няма съмнение, че разрешителният режим, съдържащ се в член 2а от регламента, цели да се избегне възможността средствата или ресурсите, които са деблокирани или разрешени за заплащане на изброените в параграф 1, буква а) от този член разходи, да бъдат отклонявани за терористични цели. В съответствие с тази цел, според мен, този режим следва да се прилага единствено в случаите на прехвърляне на средства и/или икономически ресурси *на* посочено лице, което да определя предназначението им за покриване на посочените в тази разпоредба разходи. Всъщност риск от отклоняване на средства или на ресурси е налице, когато тези средства или ресурси са предоставени, *пряко или непряко*, на посоченото лице, но не и в случай, когато

38 — Вж. също насоките относно молбите за ползване на изключение, съдържащи се в посочените по-горе „Най-добри практики на ЕС за ефективно прилагане на ограничителни мерки“ от 2008 г., според които „[л]ице или образувание, което желае да предостави на посочено лице или образувание средства или икономически ресурси, трябва да поиска разрешително за този цел“ (параграф 59).

трето лице пряко поема въпросните разходи.

103. Впрочем в настоящия случай разполагането със сумите, получени под формата на обезщетение, както и възможността да се определя предназначението им за покриване на разходите за домакинство, *остава в тежест на трето лице*. Освен това трябва да се припомни, че от преписката по националното дело е безспорно, че не е имало прехвърляне на въпросните суми от жалбоподателките на техните съпрузи.

104. Неубедителни за мен накрая са доводите, съдържащи се в съдебните решения, постановени на първа и втора инстанция в националното производство, и възприети от Обединеното кралство в писменото му становище, според които тълкуване на член 2, параграф 2 от регламента, разрешаващо на трето лице да поеме основните разходи на лице, включено в съдържащия се в приложение I към регламента списък, би освободило последното от задължението само да поема тези разходи и би му позволило да използва за терористични цели активите, които успее да получи с други средства.

105. Всъщност питам се по какъв начин лице, включено в посочения списък, би могло да получи тези допълнителни активи, като се има предвид, че неговите средства и/или икономически ресурси са замразени в съответствие с член 1 от регламента, а и с оглед на съдържащите се в член 2 от него ограничения за получаване на средства и/или икономически ресурси от страна на трети лица при липса на специално разрешително по смисъла на член 2а. Обстоятелството, че трето лице поема основните разходи на въпросното лице, би го освободило единствено от задължението да получи разрешително, за да има достъп до собствените си средства и/или икономически ресурси — ако се приеме, че притежава такива, — които да използва за покриване на посочените разходи, но не би го поставило автоматично в положението да използва собствените си активи, които все така си остават замразени, нито да получава средства и/или икономически ресурси от трети лица, които да използва за финансиране на терористични дейности. Естествено, не се изключва възможността да се правят опити за заобикаляне на съдържащите се в регламента забрани, но това би могло да се случи независимо от поемането на въпросните разходи от страна на трето лице.

106. Освен това обвързването на поемането на разходите с разрешителния режим, съдържащ се в член 2а от регламента, във всеки случай няма да отговори на опасенията, изтъквани от Обединеното кралство. Всъщност целта на този член е именно да позволи на лицата, включени в съдържащия се в приложение I към регламента списък, да получат необходимите за издръжката им средства. При това положение, със или без разрешително, намесата на трето лице ще освободи във всеки случай посоченото лице от задължението да

посреща лично основните си разходи, оставяйки му свободата да използва за терористични цели евентуалните ресурси, получени в нарушение на забраните в регламента. От друга страна, прилагането на разрешителната процедура, съдържаща се в член 2а от регламента, също така не изключва, нито прави по-малко вероятна възможността за подобно нарушение, тъй като става въпрос за мярка, насочена единствено към намаляване на риска от отклоняване на деблокираните средства и/или ресурси.

107. Впрочем както многократно бе отбелязано по-горе, в конкретния случай не е налице такъв риск: нито абстрактен — предвид размера на въпросните обезщетения, предназначени да осигурят само необходимото за покриване на основните нужди на семейството, на което са отпуснати, нито конкретен — доколкото в главното производство е безспорно, че жалбоподателките не предоставят на разположение на своите съпрузи получените суми, а само помощ в натура.

VI — Заключение

108. Предвид всички изложени по-горе съображения, предлагам на Съда да отговори на преюдициалния въпрос, отправен от House of Lords в смисъл, че член 2, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 881/2002 на Съвета от 27 май 2002 година не се прилага по отношение на изплащането от държавата на социалноосигурителни обезщетения или социални помощи, подобни на разглежданите в главното производство, на съпруга на лице, включено в съдържащия се в приложение I към посочения регламент списък, само въз основа на това, че съпругът живее с посоченото лице и ще използва или може да използва част от парите за заплащане на стоки и услуги, които същото ще консумира или от които ще се ползва.