ROZSUDEK SOUDU (druhého rozšířeného senátu)
21. září 2005 *

Ve věci T-306/01,

Ahmed Ali Yusuf, s bydlištěm ve Spånga (Švédsko),

Al Barakaat International Foundation, se sídlem ve Spånga,

zastoupení L. Silberskym a T. Olssonem, advokáty,

žalobci,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené M. Vitsentzatosem, I. Rådestad, E. Karlsson a M. Bishopem, jako zmocněnci,

a

* Jednací jazyk: švédština.

Komisi Evropských společenství, zastoupené A. Van Solinge, J. Enegrenem a C. Brownem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalovaným,

podporovaným

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, původně zastoupeným J. Collinsem, poté R. Caudwell, jako zmocněnci, posledně uvedenou ve spolupráci s S. Moore, advokátkou, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejším účastníkem,

jejímž předmětem byl původně návrh na zrušení jednak nařízení Rady (ES) č. 467/2001 ze dne 6. března 2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu a zrušuje nařízení (ES) č. 337/2000 (Úř. věst. L 67, s. 1), a jednak nařízení Komise (ES) č. 2199/2001 ze dne 12. listopadu 2001, kterým se po čtvrté mění nařízení č. 467/2001 (Úř. věst. L 295, s. 16), poté návrh na zrušení nařízení Rady (ES) č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a o zrušení nařízení č. 467/2001 (Úř. věst. L 139, s. 9; Zvl. vyd. 18/01, s. 308),

SOUD PRVNÍHO STUPNĚ EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ
(druhý rozšířený senát),

ve složení N. J. Forwood, předseda, J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W. H. Meij a M. Vilaras, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: H. Jung,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. října 2003,

vydává tento

Rozsudek

Právní rámec

1 Podle čl. 24 odst. 1 Charty Spojených národů, podepsané v San Francisku (Spojené státy) dne 26. června 1945 členové Organizace Spojených národů (OSN) „svěřují [...] Radě bezpečnosti základní odpovědnost za zachování mezinárodního míru a bezpečnosti a je mezi nimi shoda o tom, že Rada bezpečnosti, vykonávajíc své povinnosti v rámci této odpovědnosti, jedná jejich jménem".

2 Podle článku 25 Charty Spojených národů „[m]ezi členy [OSN] je shoda o tom, že přijmou a splní rozhodnutí Rady bezpečnosti podle této charty".

3 Na základě čl. 48 odst. 2 Charty Spojených národů rozhodnutí Rady bezpečnosti pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti „provádějí členové Spojených národů přímo i svou akcí v příslušných mezinárodních orgánech, jejichž jsou členy".

4 Podle článku 103 Charty Spojených národů, „[j]estliže by došlo ke střetu mezi závazky členů Spojených národů podle této charty a jejich závazky podle kteréhokoli jiného mezinárodního ujednání, mají vrch závazky podle této charty".

5 Podle čl. 11 odst. 1 EU:

„Unie vymezuje a provádí společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, která zahrnuje všechny oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky a jejímiž cíli jsou:

— chránit společné hodnoty, základní zájmy, nezávislost a celistvost Unie v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů;

— posilovat bezpečnost Unie ve všech formách;

— zachovávat mír a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů [...]"

6 Podle článku 301 ES:

„Předpokládá-li se ve společných postojích nebo společných akcích přijatých podle ustanovení Smlouvy o Evropské unii o společné zahraniční a bezpečnostní politice určitý postup Společenství směřující k pozastavení, omezení nebo úplnému přerušení hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi, přijme Rada nezbytná naléhavá opatření. Rada rozhoduje na návrh Komise kvalifikovanou většinou."

7 Článek 60 odst. 1 ES stanoví:

„Je-li činnost Společenství v případech uvedených v článku 301 považována za nezbytnou, Rada může postupem podle článku 301 vůči dotyčným třetím zemím přijmout nezbytná okamžitá opatření v oblasti pohybu kapitálu a plateb."

8 Podle čl. 307 prvního pododstavce ES:

„Práva a povinnosti vyplývající ze smluv uzavřených před 1. lednem 1958 nebo pro přistupující státy přede dnem jejich přistoupení mezi jedním nebo několika členskými státy na jedné straně a jedním nebo několika třetími zeměmi na straně druhé nejsou touto smlouvou dotčeny."

9 Konečně článek 308 ES stanoví:

„Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství, a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření."

Skutečnosti předcházející sporu

10 Dne 15. října 1999 přijala Rada bezpečnosti Spojených národů (dále jen „Rada bezpečnosti") rezoluci 1267 (1999), kterou mimo jiné odsoudila skutečnost, že na afghánském území jsou nadále přijímáni a cvičeni teroristé a jsou zde připravovány teroristické činy, opětovně potvrdila své přesvědčení, že potlačení mezinárodního terorismu je nezbytné pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, a vyjádřila politování nad tím, že Taliban nadále poskytuje útočiště Usámu bin Ládinovi (Oussama ben Laden ve většině francouzských verzí dokumentů přijatých orgány Společenství) a umožňuje mu, jakož i jeho společníkům, řídit z území, které ovládají, síť táborů k výcviku teroristů a využívat Afghánistán jako základnu k provádění mezinárodní teroristické činnosti. V odstavci 2 této rezoluce Rada bezpečnosti

požadovala, aby Taliban vydal neprodleně jmenovaného Usámu bin Ládina příslušným orgánům. Za účelem zajištění dodržení této povinnosti odst. 4 písm. b) rezoluce 1267 (1999) stanoví, že všechny státy musí zejména „[z]mrazit prostředky a jiné finanční zdroje, plynoucí mimo jiné z majetku ve vlastnictví Talibanu nebo přímo či nepřímo jím ovládaného, nebo vlastněného či ovládaného jakýmkoliv podnikem ve vlastnictví Talibanu nebo jím ovládaným, jak byly určeny výborem vytvořeným na základě dále uvedeného odstavce 6, a zajistit, aby ani dotčené prostředky nebo jiné finanční zdroje, ani jakékoliv další takto určené prostředky nebo jiné finanční zdroje nebyly, ať už jejich občany nebo kteroukoliv jinou osobou nacházející se na jejich území, zpřístupněny Talibanu ani jakémukoliv podniku, který je v jeho vlastnictví nebo je Talibanem přímo či nepřímo ovládán, nebo použity v jejich prospěch, ledaže by výbor v konkrétním případě z humanitárních důvodů rozhodl jinak".

11 V odstavci 6 rezoluce 1267 (1999) Rada bezpečnosti rozhodla v souladu s článkem 28 svého prozatímního jednacího řádu o zřízení výboru Rady bezpečnosti složeného ze všech jejích členů (dále jen „Výbor pro sankce"), pověřeného zejména dohledem nad prováděním opatření uložených v odstavci 4 členskými státy, určením prostředků a jiných finančních zdrojů uvedených v odstavci 4 a přezkoumáváním žádostí o výjimku z opatření uložených v témže odstavci 4.

12 Rada, domnívajíc se, že k provedení této rezoluce je nezbytná činnost Společenství, přijala dne 15. listopadu 1999 společný postoj 1999/727/SZBP o omezujících opatřeních proti Talibanu (Úř. věst. L 294, s. 1). Článek 2 tohoto společného postoje stanoví zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů, které jsou v držbě Talibanu v zahraničí, za podmínek vymezených v rezoluci Rady bezpečnosti 1267 (1999).

13 Dne 14. února 2000 Rada přijala na základě článků 60 a 301 ES nařízení (ES) č. 337/2000 o zákazu letů a zmrazení prostředků a finančních zdrojů afghánského Talibanu (Úř. věst. L 43, s. 1).

14 Dne 19. prosince 2000 Rada bezpečnosti přijala rezoluci 1333 (2000), která mimo jiné požaduje, aby se Taliban podřídil rezoluci 1267 (1999), a to zejména tím, že přestane poskytovat útočiště a výcvik mezinárodním teroristům a jejich organizacím a vydá Usámu bin Ládina příslušným orgánům k soudnímu řízení. Rada bezpečnosti se rozhodla především zesílit zákaz letů a zmrazení prostředků zavedené v souladu s rezolucí 1267 (1999). Odstavec 8 písm. c) rezoluce 1333 (2000) tak stanoví, že všechny státy musí zejména „[z]mrazit bezodkladně prostředky a jiná finanční aktiva Usámy bin Ládina a s ním spojených jednotlivců a subjektů, jak jsou určeny [Výborem pro sankce], včetně organizace Al-Kajdá, a prostředky plynoucí z majetku ve vlastnictví Usámy bin Ládina a s ním spojených jednotlivců a subjektů nebo majetku, který je jimi přímo či nepřímo ovládán, a zajistit, aby ani dotčené prostředky nebo jiné finanční zdroje, ani jakékoliv další takto určené prostředky nebo jiné finanční zdroje nebyly, ať už jejich občany nebo kteroukoliv jinou osobou nacházející se na jejich území, zpřístupněny Usámu bin Ládinovi, jeho společníkům nebo jakémukoliv jinému subjektu v jejich vlastnictví nebo jimi přímo či nepřímo ovládanému, včetně organizace Al-Kajdá, nebo použity přímo či nepřímo v jejich prospěch".

15 V témže ustanovení Rada bezpečnosti pověřila Výbor pro sankce, aby na základě informací sdělených státy a regionálními organizacemi vedl aktualizovaný seznam jednotlivců a subjektů, které uvedený výbor identifikoval jako spojené s Usámou bin Ládinem, včetně organizace Al-Kajdá.

16 V odstavci 23 rezoluce 1333 (2000) Rada bezpečnosti rozhodla, že opatření uložená mimo jiné na základě odstavce 8 budou uplatňována po dobu dvanácti měsíců a že na konci tohoto období rozhodne, zda mají být prodloužena na další období za stejných podmínek.

17 Rada, domnívajíc se, že k provedení této rezoluce je nezbytná činnost Společenství, přijala dne 26. února 2001 společný postoj 2001/154/SZBP o dodatečných omezujících opatřeních proti Talibanu a o změně společného postoje 96/746/SZBP (Úř. věst. L 57, s. 1). Článek 4 tohoto společného postoje stanoví:

„Prostředky a jiná finanční aktiva Usámy bin Ládina a osob a subjektů s ním spojených, jak byly určeny [Výborem pro sankce], budou zmrazeny a žádné prostředky nebo jiné finanční zdroje nebudou zpřístupněny Usámu bin Ládinovi ani osobám a subjektům s ním spojeným, jak byly určeny [Výborem pro sankce], v souladu s ustanoveními [rezoluce 1333 (2000)]." *(neoficiální překlad)*

18 Dne 6. března 2001 Rada na základě článků 60 a 301 ES přijala nařízení (ES) č. 467/2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu a zrušuje nařízení č. 337/2000 (Úř. věst. L 67, s. 1).

19 Podle bodu 3 odůvodnění tohoto nařízení opatření stanovená rezolucí 1333 (2000) „spadají do oblasti působnosti Smlouvy, a proto, zejména v zájmu vyhnutí se narušení hospodářské soutěže, jsou nutné právní předpisy Společenství k provádění příslušných rezolucí Rady bezpečnosti, pokud jde o území Společenství".

20 Článek 1 nařízení č. 467/2001 definuje, co se rozumí „prostředky" a „zmrazením prostředků".

21 Podle článku 2 nařízení č. 467/2001:

„1. Všechny prostředky a jiné finanční zdroje patřící kterékoliv fyzické nebo právnické osobě nebo subjektu [označenému Výborem pro sankce] a uvedené[mu] v příloze I se zmrazují.

2. Žádné prostředky nebo jiné finanční zdroje nesmí být dány k dispozici přímo nebo nepřímo osobám nebo subjektům označeným Výborem pro sankce proti Talibanu a uvedeným v příloze I anebo v jejich prospěch.

3. Odstavce 1 a 2 se nevztahují na prostředky a zdroje, kterým Výbor pro sankce proti Talibanu udělil výjimku. Tyto výjimky se získávají prostřednictvím příslušných orgánů členských států, které jsou uvedeny v příloze II."

22 Příloha I nařízení č. 467/2001 obsahuje seznam osob, subjektů a entit, na které se vztahuje zmrazení prostředků stanovené článkem 2. Podle čl. 10 odst. 1 nařízení č. 467/2001 je Komise zmocněna měnit nebo doplňovat uvedenou přílohu I na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti nebo Výboru pro sankce.

23 Dne 8. března 2001 Výbor pro sankce zveřejnil první konsolidovaný seznam subjektů a osob, na které se má vztahovat zmrazení prostředků na základě rezolucí Rady bezpečnosti 1267 (1999) a 1333 (2000). Tento seznam byl od té doby několikrát změněn a doplněn. Komise proto přijala na základě článku 10 nařízení č. 467/2001 různá nařízení, kterými změnila nebo doplnila přílohu I uvedeného nařízení.

24 Dne 9. listopadu 2001 zveřejnil Výbor pro sankce nový dodatek ke svému seznamu ze dne 8. března 2001, obsahující mimo jiné jména následujícího subjektu a následujících tří osob:

— „Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Sweden; Rinkebytorget 1, 04 Spånga, Sweden";

— „Aden, Abdirisak, Akaftingebacken 8, 16367 Spånga, Sweden; DOB 01 June 1968";

— „Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Sweden; DOB 01 January 1955";

— „Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Sweden; DOB: 20 November 1974".

25 Nařízením Komise (ES) č. 2199/2001 ze dne 12. listopadu 2001, kterým se po čtvrté mění nařízení č. 467/2001 (Úř. věst. L 295, s. 16), byla jména dotyčného subjektu a dotyčných tří fyzických osob doplněna, spolu s jinými, do přílohy I uvedeného nařízení.

26 Dne 16. ledna 2002 Rada bezpečnosti přijala rezoluci 1390 (2002), která vymezuje opatření, jež mají být uložena vůči Usámu bin Ládinovi, členům organizace Al-Kajdá, jakož i Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny. Tato rezoluce ve svých odstavcích 1 a 2 v podstatě stanoví, že opatření uložená v odst. 4 písm. b) rezoluce 1267 (1999) a v odst. 8 písm. c) rezoluce 1333 (2000), zejména zmrazení prostředků, budou zachována. Podle odstavce 3 rezoluce 1390 (2002) budou tato opatření přezkoumána Radou bezpečnosti dvanáct měsíců po jejich přijetí a na konci této lhůty Rada bezpečnosti buď schválí jejich pokračování, nebo rozhodne o jejich zdokonalení.

27 Rada, domnívajíc se, že k provedení této rezoluce je nezbytná činnost Společenství, přijala dne 27. května 2002 společný postoj 2002/402/SZBP o omezujících opatřeních proti Usámu bin Ládinovi, členům organizace Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, a o zrušení společných postojů 96/746/SZBP, 1999/727/SZBP, 2001/154/SZBP a 2001/771/SZBP (Úř. věst. L 139, s. 4; Zvl. vyd. 18/01, s. 292). Článek 3 tohoto společného postoje nařizuje mimo jiné zachovat nadále zmrazení prostředků a jiných finančních aktiv nebo hospodářských zdrojů osob, skupin, podniků a subjektů uvedených v seznamu vypracovaném Výborem pro sankce na základě rezolucí Rady bezpečnosti 1267 (1999) a 1333 (2000).

28 Dne 27. května 2002 Rada přijala na základě článků 60, 301 a 308 ES nařízení (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a o zrušení nařízení č. 467/2001 (Úř. věst. L 139, s. 9; Zvl. vyd. 18/01, s. 294).

29 Podle bodu 4 odůvodnění tohoto nařízení, opatření stanovená zejména rezolucí Rady bezpečnosti 1390 (2002) „spadají do působnosti Smlouvy, a proto je nutné zejména s cílem vyhnout se narušení hospodářské soutěže, aby rozhodnutí Rady bezpečnosti byla provedena odpovídajícími právními předpisy Společenství, pokud jde o území Společenství".

30 Článek 1 nařízení č. 881/2002 vymezuje „prostředky" a „zmrazení prostředků" v zásadě stejně jako článek 1 nařízení č. 467/2001.

31 Podle článku 2 nařízení č. 881/2002:

„1. Všechny prostředky a hospodářské zdroje, které patří fyzické nebo právnické osobě, skupině nebo subjektu určenému Výborem pro sankce a uvedenému v příloze I, nebo jsou v jeho vlastnictví nebo držbě, se zmrazují.

2. Žádné prostředky nesmějí být zpřístupněny přímo ani nepřímo právnické nebo fyzické osobě, skupině nebo subjektu označenému Výborem pro sankce a uvedenému v příloze I anebo [použity] v jeho prospěch.

3. Žádné hospodářské zdroje nesmějí být zpřístupněny přímo ani nepřímo fyzické nebo právnické osobě, skupině nebo subjektu označenému Výborem pro sankce a uvedenému v příloze I anebo [použity] v jeho prospěch, aby nebylo umožněno těmto osobám, skupinám nebo subjektům získat prostředky, zboží nebo služby."

32 Příloha I nařízení č. 881/2002 obsahuje seznam osob, skupin a subjektů, na které se vztahuje zmrazení prostředků uložené článkem 2. Tento seznam obsahuje mimo jiné jména následujícího subjektu a následujících tří osob:

— „Barakaat International Foundation; Box 4036, Spånga, Stockholm, Švédsko; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Švédsko";

— „Aden, Adirisak; Skaftingebacken 8, 16367 Spånga, Švédsko, narozen dne 1. června 1968";

— „Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Švédsko, narozen dne 1. ledna 1955";

— „Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Švédsko, narozen dne 20. listopadu 1974".

33 Dne 26. srpna 2002 Výbor pro sankce rozhodl o výmazu jmenovaných „Abdiho Abdulazize Aliho" a „Abdirisaka Adena" ze seznamu osob, skupin a subjektů, na které se má vztahovat zmrazení prostředků a jiných hospodářských zdrojů.

34 V návaznosti na to přijala Komise dne 4. září 2002 nařízení (ES) č. 1580/2002, kterým se podruhé mění nařízení č. 881/2002 (Úř. věst. L 237, s. 3; Zvl. vyd. 18/01, s. 318).

35 Podle čl. 1 odst. 2 nařízení č. 1580/2002 se mezi jinými vypouštějí ze seznamu v příloze I nařízení č. 881/2002 tyto osoby:

— „Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvägen 21, 17750 Spånga, Švédsko, narozen dne 1. ledna 1955“;

— „Aden, Adirisak; Skäftingebacken 8, 16367 Spånga, Švédsko, narozen dne 1. června 1968“.

36 Dne 20. prosince 2002 Rada bezpečnosti přijala rezoluci 1452 (2002), určenou k usnadnění dodržování povinností v oblasti boje proti terorismu. Odstavec 1 této rezoluce upravuje určité odchylky a výjimky ze zmrazení prostředků a hospodářských zdrojů uloženého rezolucemi 1267 (1999), 1333 (2000) a 1390 (2002), které mohou, s výhradou souhlasu Výboru pro sankce, udělit státy z humanitárních důvodů.

37 Dne 17. ledna 2003 Rada bezpečnosti přijala rezoluci 1455 (2003), jejímž cílem je zdokonalit provádění opatření uložených v odst. 4 písm. b) rezoluce 1267 (1999), v odst. 8 písm. c) rezoluce 1333 (2000) a v odstavcích 1 a 2 rezoluce 1390 (2002). V souladu s odstavcem 2 rezoluce 1455 (2003) budou tato opatření znovu zdokonalena po uplynutí dvanácti měsíců anebo dříve, pokud to bude potřeba.

38 Rada, domnívaje se, že k provedení rezoluce Rady bezpečnosti 1452 (2002) je nezbytná činnost Společenství, přijala dne 27. února 2003 společný postoj 2003/140/SZBP o výjimkách z omezujících opatření uložených společným postojem 2002/402/SZBP (Úř. věst. L 53, s. 62). Článek 1 tohoto společného postoje stanoví, že při provádění opatření uvedených ve článku 3 společného postoje 2002/402/SZBP bere

Evropské společenství v úvahu výjimky povolené rezolucí Rady bezpečnosti 1452 (2002).

39 Dne 27. března 2003 Rada přijala nařízení (ES) č. 561/2003, kterým se mění nařízení (ES) č. 881/2002, pokud jde o výjimky ze zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů (Úř. věst. L 82, s. 1; Zvl. vyd. 18/02, s. 91). V bodě 4 odůvodnění tohoto nařízení Rada uvádí, že opatření přijatá Společenstvím je třeba přizpůsobit rezoluci Rady bezpečnosti 1452 (2002).

40 Podle článku 1 nařízení č. 561/2003:

„V nařízení [...] č. 881/2002 se vkládá nový článek, který zní:

‚Článek 2a

1. Článek 2 se nevztahuje na prostředky nebo jiné hospodářské zdroje, pokud:

a) některý z příslušných orgánů členských států uvedených v příloze II rozhodne na žádost podanou dotčenou fyzickou nebo právnickou osobou, že tyto prostředky nebo jiné hospodářské zdroje jsou

i) nezbytné k hrazení základních výdajů včetně úhrad za potraviny, nájemné nebo hypotéku, léky a lékařské ošetření, daně, pojistné a poplatky za veřejné služby,

ii) určeny výlučně k hrazení přiměřených profesních odměn a náhrad výdajů vzniklých v souvislosti s poskytováním právních služeb,

iii) určeny výlučně k hrazení poplatků nebo nákladů na běžné vedení nebo správu zmrazených prostředků nebo jiných hospodářských zdrojů,

iv) nezbytné pro hrazení mimořádných výdajů;

b) toto rozhodnutí bylo oznámeno Výboru pro sankce;

c) i) v případě rozhodnutí podle písm. a) bodů i), ii) nebo iii) Výbor pro sankce nepodal proti dotyčnému rozhodnutí námitky ve lhůtě 48 hodin od jeho oznámení,

ii) v případě rozhodnutí podle písm. a) bodu iv) Výbor pro sankce dotyčné rozhodnutí schválil.

2. Každá osoba, která si přeje využít odstavce 1, podá žádost příslušnému orgánu členského státu uvedenému v příloze II.

Příslušný orgán uvedený v příloze II neprodleně písemně oznámí jak žadateli, tak všem jiným osobám nebo subjektům, kterých se žádost týká, zda uvedené žádosti vyhoví.

Příslušný orgán rovněž uvědomí ostatní členské státy, zda žádosti o výjimku vyhověl.

3. Prostředky, které jsou uvolněny a převedeny uvnitř Společenství za účelem úhrady výdajů nebo uznány na základě tohoto článku, nepodléhají dalším omezujícím opatřením podle článku 2.

[...]'"

41 Dne 19. května 2003 přijala Komise nařízení (ES) č. 866/2003, kterým se po osmnácté mění nařízení č. 881/2002 (Úř. věst. L 124, s. 19; Zvl. vyd. 18/02, s. 114). Podle článku 1 a odstavce 1 přílohy tohoto nařízení se příloha I nařízení č. 881/2002 mění v tom smyslu, že záznam „Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Švédsko, narozen dne 20. listopadu 1974" v oddíle „Fyzické osoby" se nahrazuje tímto:

„Ali Ahmed Yusaf (také znám jako Ali Galoul), Krälingegränd 33, S-16362 Spånga, Švédsko; narozen dne 20. listopadu 1974 v Garbaharey v Somálsku; švédský státní příslušník; číslo cestovního pasu 1041635 (Švédsko); státní identifikační číslo: 741120-1093."

Řízení a návrhy účastníků řízení

42 Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 10. prosince 2001, zapsaným do rejstříku pod číslem T-306/01, podali Abdirisak Aden, Abdulaziz Ali a Ahmed Yusuf, jakož i Al Barakaat International Foundation (dále jen „Al Barakaat"), proti Radě a Komisi žalobu na základě článku 230 ES, ve které navrhují, aby Soud:

— zrušil nařízení č. 2199/2001;

— zrušil nařízení č. 467/2001 a podpůrně jej prohlásil za nepoužitelné na základě článku 241 ES;

— rozhodl o nákladech řízení, přičemž jejich výše bude upřesněna později.

43 V témže podání žalobci navrhli na základě článku 243 ES odklad provádění nařízení č. 2199/2001.

44 Samostatným podáním došlým kanceláři Soudu dne 10. prosince 2001 žalobci požádali o rozhodnutí věci ve zrychleném řízení podle článku 76a jednacího řádu Soudu. Soud (první senát) po vyslechnutí žalovaných tuto žádost zamítl rozhodnutím ze dne 22. ledna 2002 z důvodu složitosti a choulostivosti právních otázek, které ve věci vyvstávají.

45 Dopisem kanceláře Soudu ze dne 24. ledna 2002 byli žalobci informováni, že o návrhu na odklad provádění nařízení č. 2199/2001 nelze rozhodnout, protože nebyl předložen samostatným podáním v souladu s ustanoveními jednacího řádu. V témže dopise bylo nicméně uvedeno, že při dodržení ustanovení uvedeného řádu je vždy možné předložit návrh na předběžná opatření později.

46 Ve svých žalobních odpovědích došlých kanceláři Soudu dne 19. února 2002 Rada a Komise navrhují, aby Soud:

— zamítl žalobu;

— uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

47 Podáním došlým kanceláři Soudu dne 8. března 2002 žalobci podali návrh na předběžné opatření směřující k odkladu provádění nařízení č. 467/2001 a č. 2199/2001 v rozsahu, v němž se jich týkají, až do rozhodnutí ve věci v hlavním řízení.

48 Předseda Soudu vyslechl účastníky řízení dne 22. března 2002 za přítomnosti Švédského království, zastoupeného na jednání.

49 Usnesením ze dne 7. května 2002 (Aden a další v. Rada a Komise, T-306/01 R, Recueil, s. II-2387) předseda Soudu návrh na předběžné opatření zamítl z důvodu, že podmínka týkající se naléhavosti není splněna, a rozhodl, že o nákladech řízení bude rozhodnuto později.

50 Dopisem kanceláře Soudu ze dne 27. června 2002 byli účastníci řízení vyzváni k předložení svých vyjádření k důsledkům zrušení nařízení č. 467/2001 a jeho nahrazení nařízením č. 881/2002.

51 Žalobci ve svých vyjádřeních došlých kanceláři Soudu dne 29. července 2002 uvádějí, že své návrhy, žalobní důvody a argumenty mění v tom smyslu, že nadále směřují ke zrušení nařízení č. 881/2002 (dále jen „napadené nařízení"), přijatého s ohledem na rezoluci Rady bezpečnosti 1390 (2002), která zachovává vůči nim stanovené sankce. Podotýkají, že původní žalobu směřující proti nařízení č. 467/2001 je třeba považovat za bezpředmětnou z důvodu zrušení tohoto nařízení napadeným nařízením.

52 Rada ve svém vyjádření došlém kanceláři Soudu dne 12. července 2002 uznává, že žalobci mají právo rozšířit nebo změnit své původní žalobní návrhy tak, aby nadále směřovaly ke zrušení napadeného nařízení.

53 Komise ve svém vyjádření došlém kanceláři Soudu dne 10. července 2002, s ohledem na okolnost, že právní účinky nařízení č. 2199/2001 pokračují v napadeném nařízení, prohlašuje, že nemá námitky proti tomu, aby žalobci změnili své návrhy tak, aby se týkaly tohoto posledně uvedeného nařízení.

54 Komise krom toho Soud žádá, aby v souladu s článkem 113 svého jednacího řádu konstatoval, že se žaloba stala bezpředmětnou v rozsahu, v němž směřuje proti nařízení č. 2199/2001, a že již není namístě vydat ve věci tohoto nařízení rozhodnutí.

55 Krom toho Komise na základě čl. 115 odst. 1 a čl. 116 odst. 6 jednacího řádu požaduje, aby jí bylo přiznáno postavení vedlejšího účastníka podporujícího návrhy Rady. Nicméně prohlašuje, že nadále trvá na svém návrhu, aby žalobcům byla uložena náhrada nákladů řízení, které vynaložila v průběhu období, během kterého žalobci zpochybňovali nařízení č. 2199/2001.

56 Usnesením předsedy prvního senátu Soudu ze dne 12. července 2002 bylo povoleno vedlejší účastenství Spojeného království Velké Británie a Severního Irska na podporu návrhů žalovaných.

57 Dopisem kanceláře Soudu ze dne 11. září 2002 byli žalobci vyzváni k předložení svých vyjádření k případným důsledkům přijetí nařízení č. 1580/2002 na pokračování řízení.

58 Vzhledem k tomu, že se od nového soudního roku, který začal dne 1. října 2002, změnilo složení senátů Soudu, byl soudce zpravodaj přidělen ke druhému senátu, kterému byla v důsledku toho projednávaná věc určena.

59 Ve svém vyjádření k důsledkům přijetí nařízení č. 1580/2002, došlém kanceláři Soudu dne 11. listopadu 2002, žalobci jednak uvádějí, že jejich žaloba již nesměřuje proti Komisi, a jednak, že Abdirisak Aden a Abdulaziz Ali již nemají žádný zvláštní a osobní zájem na pokračování řízení, vyjma co se týče náhrady nákladů řízení.

60 Rozhodnutím ze dne 20. listopadu 2002 vedoucí kanceláře Soudu odmítl založit do spisu komentáře, které v témže vyjádření žalobci uvedli k duplikám Rady a Komise, z důvodu, že jednací řád takové komentáře neupravuje.

61 Spojené království ve svém vyjádření vedlejšího účastníka, došlém kanceláři Soudu dne 27. února 2003, navrhuje, aby Soud žalobu zamítl.

62 Dopisem kanceláře Soudu ze dne 13. června 2003 byl A. Yusuf vyzván k předložení svého vyjádření k důsledkům přijetí nařízení č. 866/2003 na pokračování řízení.

63 Ve svém vyjádření došlém kanceláři Soudu dne 7. července 2003 A. Yusuf v podstatě uvedl, že změny zavedené nařízením č. 866/2003 jsou čistě formální a nemohou mít žádný vliv na pokračování řízení.

64 Po vyslechnutí účastníků řízení Soud v souladu s článkem 51 svého jednacího řádu věc postoupil senátu složenému z pěti soudců.

65 Na základě zprávy soudce zpravodaje Soud (druhý rozšířený senát) rozhodl zahájit ústní část řízení a v rámci organizačních procesních opatření upravených v článku 64 jednacího řádu položil písemně otázku Radě a Komise, které na ni ve stanovené lhůtě odpověděly.

66 Usnesením předsedy druhého rozšířeného senátu Soudu ze dne 18. září 2003 byly projednávaná věc a věc T-315/01, Kadi v. Rada a Komise, spojeny pro účely ústní části řízení podle článku 50 jednacího řádu.

67 Dopisem ze dne 8. října 2003 Komise požádala Soud, aby založil do spisu „směrnice upravující činnost [Výboru pro sankce]", které byly přijaty tímto výborem dne 7. listopadu 2002 a změněny dne 10. dubna 2003. Soud této žádosti vyhověl rozhodnutím předsedy druhého rozšířeného senátu Soudu ze dne 9. října 2003.

68 Vzhledem k tomu, že A. Aden a A. Ali sdělili Soudu v souladu s článkem 99 jednacího řádu, že od své žaloby upouštějí a že uzavřeli dohodu se žalovanými o náhradě nákladů řízení, předseda druhého rozšířeného senátu Soudu usnesením ze dne 9. října 2003 nařídil výmaz jmen těchto dvou žalobců z rejstříku ve věci T-306/01 a rozhodl o nákladech řízení v souladu s dohodou účastníků řízení.

69 Samostatnými podáními došlými kanceláři Soudu dne 13. října 2003 podali A. Yusuf a Al Barakaat žádost o právní pomoc. Tyto žádosti byly zamítnuty dvěma usneseními předsedy druhého rozšířeného senátu Soudu ze dne 3. května 2004.

70 Na jednání konaném dne 14. října 2003 byly vyslechnuty řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky položené Soudem.

K procesním důsledkům přijetí napadeného nařízení

71 Hlavní účastníci řízení shodně uznávají, že žalobci mají právo přizpůsobit své návrhy a žalobní důvody tak, aby směřovaly ke zrušení napadeného nařízení, které ruší a nahrazuje nařízení č. 467/2001, ve znění nařízení č. 2199/2001. Ve svém vyjádření došlém kanceláři Soudu dne 29. července 2002 žalobci skutečně prohlásili, že mění v tomto smyslu návrhy, žalobní důvody a argumenty své žaloby.

72 V tomto ohledu je třeba připomenout, že pokud je rozhodnutí v průběhu řízení nahrazeno rozhodnutím se stejným předmětem, musí být toto nové rozhodnutí považováno za novou skutečnost, která umožňuje žalobci upravit své návrhy a žalobní důvody. Bylo by totiž v rozporu s řádným výkonem spravedlnosti a požadavkem na hospodárnost řízení požadovat po žalobci, aby podal novou žalobu. Kromě toho by bylo nespravedlivé, aby dotčený orgán mohl, s cílem čelit kritice obsažené v žalobě podané proti rozhodnutí k soudu Společenství, změnit napadené rozhodnutí nebo jej nahradit jiným a dovolávat se v průběhu soudního řízení této změny nebo tohoto nahrazení, aby tak druhého účastníka řízení zbavil možnosti rozšířit jeho původní návrhy a žalobní důvody na pozdější rozhodnutí nebo předložit doplňující návrhy a žalobní důvody proti tomuto rozhodnutí (rozsudky Soudního dvora ze dne 3. března 1982, Alpha Steel v. Komise, 14/81, Recueil, s. 749, bod 8; ze dne 29. září 1987, Fabrique de fer de Charleroi a Dillinger Hüttenwerke v. Komise, 351/85 a 360/85, Recueil, s. 3639, bod 11, a ze dne 14. července 1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter v. Komise, 103/85, Recueil, s. 4131, body 11 a 12; rozsudek Soudu ze dne 3. února 2000, CCRE v. Komise, T-46/98 a T-151/98, Recueil, s. II-167, bod 33).

73 Tato judikatura je použitelná v případě, kdy je nařízení, které se bezprostředně a osobně dotýká jednotlivce, v průběhu řízení nahrazeno nařízením se stejným předmětem.

74 Vzhledem k tomu, že tento případ odpovídá ve všech bodech projednávanému případu, je namístě vyhovět návrhu žalobců, považovat jejich žalobu za směřující ke zrušení napadeného nařízení v rozsahu, v němž se jich týká, a umožnit účastníkům řízení přeformulovat jejich návrhy, žalobní důvody, důvody uplatňované v rámci obrany a argumenty ve světle této nové skutečnosti.

75 Žalobci kromě toho uplatňují, že jejich návrh na zrušení nařízení č. 467/2001 je třeba považovat za bezpředmětný z důvodu zrušení tohoto nařízení napadeným nařízením (viz bod 51 výše). Za těchto podmínek není již namístě vydat rozhodnutí o tomto návrhu, a tudíž ani o návrhu na zrušení nařízení č. 2199/2001, protože tento návrh se stal rovněž bezpředmětným.

76 Z výše uvedeného vyplývá, že již není namístě vydat rozhodnutí o žalobě v rozsahu, v němž směřuje proti Komisi. V podmínkách projednávané věci nicméně zásada řádného výkonu spravedlnosti a požadavek na hospodárnost řízení, o které se opírá judikatura uvedená v bodě 72 výše, odůvodňují rovněž to, aby byly vzaty v úvahu návrhy, důvody uplatňované v rámci obrany a argumenty Komise, přeformulované, jak je uvedeno v bodě 74 výše, aniž by bylo třeba znovu formálně povolit vstoupení tohoto orgánu do řízení na základě čl. 115 odst. 1 a čl. 116 odst. 6 jednacího řádu jakožto vedlejšího účastníka na podporu návrhů Rady.

77 Vzhledem k výše uvedenému je namístě mít za to, že projednávaná žaloba směřuje nadále pouze proti Radě, podporované Komisí a Spojeným královstvím, a že jejím jediným předmětem je návrh na zrušení napadeného nařízení v rozsahu, v němž se týká A. Yusufa a Al Barakaat.

K věci samé

78 Na podporu svých návrhů se žalobci dovolávají tří žalobních důvodů na zrušení vycházejících zaprvé z nedostatku příslušnosti Rady k přijetí napadeného nařízení, zadruhé z porušení článku 249 ES a zatřetí z porušení jejich základních práv.

1. *K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatku příslušnosti Rady k přijetí napadeného nařízení*

79 Tento žalobní důvod se dále dělí na tři části.

K první části

Argumenty účastníků řízení

80 Žalobci ve své žalobě směřující původně proti nařízení č. 467/2001 uplatňovali, že články 60 a 301 ES, na základě kterých bylo toto nařízení přijato, opravňují Radu přijmout opatření pouze vůči třetím zemím, a nikoliv, jak to učinila v projednávaném případě, vůči státním příslušníkům členského státu s bydlištěm v tomto členském státě.

81 V tomto ohledu žalobci odmítli tvrzení, že byli sankcionováni z důvodu svého spojení s režimem afghánského Talibanu. Sankce vůči nim přijaté nebyly podle nich nijak odůvodněny existencí vztahu k tomuto režimu, ale vůlí Rady bezpečnosti bojovat proti mezinárodnímu terorismu, považovanému za hrozbu mezinárodnímu míru a bezpečnosti. Žalobci tak zdůraznili, že seznam uvedený v odst. 8 písm. c) rezoluce Rady bezpečnosti 1333 (2000), do nějž byli zahrnuti rozhodnutím Výboru pro sankce ze dne 9. listopadu 2001 (viz bod 24 výše), se týkal spíše Usámy bin Ládina a jednotlivců a subjektů s ním spojených než Talibanu.

82 Vzhledem k tomu, že sankce přijaté orgány Společenství musejí odpovídat ve všech bodech sankcím přijatým Radou bezpečnosti, žalobci došli k závěru, že nařízení č. 467/2001 nadto nesměřovalo proti třetí zemi, ale proti jednotlivcům, s cílem bojovat proti mezinárodnímu terorismu. Taková opatření podle nich nespadala do pravomoci Společenství na rozdíl od opatření obchodního embarga proti Iráku, která přezkoumával Soud v rozsudku ze dne 28. dubna 1998, Dorsch Consult v. Rada a Komise (T-184/95, Recueil, s. II-667).

83 Žalobci rovněž tvrdili, že výklad článků 60 a 301 ES, který vede k tomu, že je se státními příslušníky Společenství zacházeno jako se třetími zeměmi, je v rozporu se zásadou legality, jak je vyjádřena v článcích 5 a 7 ES, jakož i se zásadou, podle níž musejí být právní předpisy Společenství určité a jejich použití pro procesní subjekty předvídatelné (rozsudek Soudního dvora ze dne 15. prosince 1987, Dánsko v. Komise, 348/85, Recueil, s. 5225).

84 Ve svých vyjádřeních k důsledkům zrušení nařízení č. 467/2001 a jeho nahrazení napadeným nařízením, přijatým na základě článků 60, 301 a 308 ES, žalobci dodávají, že článek 308 ES, braný samostatně nebo spolu s články 60 a 301 ES, nadto nesvěřuje Radě pravomoc ukládat přímé nebo nepřímé sankce státním příslušníkům

Unie. Takovou pravomoc totiž nelze považovat za implicitní nebo nezbytnou k dosažení některého z cílů Společenství ve smyslu článku 308 ES. Obzvláště zmrazení majetku žalobců nemá žádný vztah k cíli „vyhnout se narušení hospodářské soutěže", uvedenému v bodě 4 odůvodnění napadeného nařízení.

85 Orgány a Spojené království ve svých žalobních odpovědích a ve vyjádření vedlejšího účastníka jednak tvrdily, že nic ve znění článků 60 a 301 ES neumožňuje vyloučit přijetí hospodářských sankcí vůči jednotlivcům nebo organizacím usazeným ve Společenství, směřují-li taková opatření k pozastavení, omezení nebo úplnému přerušení hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi. Je totiž třeba uznat, že občané členského státu mohou jednotlivě nebo kolektivně poskytovat prostředky a zdroje třetí zemi, nebo politickým skupinám v této zemi, takže opatření směřující ke kontrole hospodářských zdrojů těchto občanů budou mít za následek přerušení nebo omezení hospodářských vztahů s těmito třetími zeměmi. Soudy Společenství ostatně implicitně uznaly legalitu této praxe [usnesení předsedy druhého senátu Soudu ze dne 2. srpna 2000, „Invest" Import und Export a Invest Commerce v. Komise, T-189/00 R, Recueil, s. II-2993, bod 34, potvrzené v rámci opravného prostředku usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 13. listopadu 2000, „Invest" Import und Export a Invest Commerce v. Komise, C-317/00 P(R), Recueil, s. I-9541, body 26 a 27].

86 Kromě toho tito účastníci řízení odmítli tezi žalobců, že neexistuje vztah mezi opatřeními stanovenými nařízením č. 467/2001 a Afghánistánem, zdůrazňujíce vztahy, které v té době existovaly mezi Usámou bin Ládinem, Al-Kajdou a režimem Talibanu.

87 Ve své duplice, jakož i ve svém vyjádření k důsledkům zrušení nařízení č. 467/2001 a jeho nahrazení napadeným nařízením, Rada nicméně poukázala na to, že toto posledně uvedené nařízení se vztahuje na teroristy a teroristické skupiny obecně, bez prokazování vztahu ke konkrétní zemi nebo území. V tomto nařízení se tak odrazil rozdíl mezi rezolucí Rady bezpečnosti 1333 (2000), která se vztahovala na Taliban

a jednotlivce a subjekty s ním spojené, a rezolucí 1390 (2002), která z důvodu zániku „Afghánského islámského emirátu" již nespojuje sankce, které stanoví, s konkrétní zemí nebo územím, ale vztahuje se také na teroristické skupiny a teroristy obecně.

88 V prvním případě měla Rada za to, že nařízení č. 467/2001 spadá skutečně do působnosti článků 60 a 301 ES, protože existuje zřejmý vztah k Afghánistánu. Vzhledem k tomu, že v rámci napadeného nařízení již takový vztah neexistuje, Rada se domnívala, že je namístě doplnit jeho právní základ připojením článku 308 ES. Rada uplatnila, že tato změna právního základu nového nařízení učinila první část prvního žalobního důvodu neúčinnou.

89 Rada, vyzvána prostřednictvím písemné otázky Soudu k tomu, aby ve světle posudku Soudního dvora 2/94 ze dne 28. března 1996 (Recueil, s. I-1759, body 29 a 30) zaujala stanovisko k tezi žalobců, uvedené v bodě 84 výše, a konkrétněji k tomu, aby uvedla, kterých cílů Společenství stanovených Smlouvou o ES chce prostřednictvím ustanovení napadeného nařízení dosáhnout, v podstatě odpověděla, že cílem těchto ustanovení je hospodářské a finanční donucení, které podle ní představuje cíl Smlouvy o ES.

90 Rada v tomto ohledu uplatňuje, že cíli Společenství nejsou pouze ty, které jsou vymezeny v článku 3 ES, ale že tyto cíle mohou vyplývat rovněž z konkrétnějších ustanovení.

91 Od změn vyplývajících z Maastrichtské smlouvy vymezují články 60 a 301 ES úkoly a činnosti Společenství v oblasti hospodářských a finančních sankcí a poskytují právní základ pro výslovný přechod pravomocí na Společenství za účelem jejich uskutečnění. Tyto pravomoci jsou výslovně spojeny s přijetím aktu na základě

ustanovení Smlouvy o EU o společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP), a vlastně přijetí takového aktu podléhají. Jedním z cílů SZBP je přitom podle čl. 11 odst. 1 třetí odrážky EU „zachovávat mír a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů".

92 Je tedy třeba připustit, že hospodářské a finanční donucení z politických důvodů, *a fortiori* v rámci provádění závazného rozhodnutí Rady bezpečnosti, představuje výslovný a legitimní cíl Smlouvy o ES, i když je tento cíl okrajový, související nepřímo s hlavními cíli této Smlouvy, zejména s cíli týkajícími se volného pohybu kapitálu [čl. 3 odst. 1 písm. c) ES] a zavedení systému zajišťujícího nenarušenou hospodářskou soutěž [čl. 3 odst. 1 písm. g) ES], a spojený se Smlouvou o EU.

93 V projednávané věci byl článek 308 ES obsažen jakožto právní základ napadeného nařízení za účelem doplnění základu, který poskytují články 60 a 301 ES, aby bylo možné přijmout opatření nejen vůči třetím zemím, ale rovněž vůči jednotlivcům a nestátním subjektům, které nejsou nezbytně spojeny s vládou nebo režimem v těchto zemích, v případě, kdy Smlouva o ES nestanoví pravomoc jednat vyžadovanou k tomuto účelu.

94 Společenství se tímto postupem dokázalo přizpůsobit vývoji mezinárodní praxe, která nyní spočívá v přijímání „inteligentních sankcí" směřujících spíše proti jednotlivcům, kteří představují hrozbu pro mezinárodní bezpečnost, než proti nevinnému obyvatelstvu.

95 Rada tvrdí, že podmínky, za nichž v projednávaném případě použila článek 308 ES, nejsou odlišné od podmínek, za nichž bylo toto ustanovení použito v minulosti k uskutečnění některého z cílů Smlouvy o ES v rámci fungování společného trhu,

aniž by uvedená smlouva upravovala pravomoc jednat vyžadovanou k tomuto účelu. V tomto smyslu se dovolává:

— v oblasti sociální politiky různých směrnic, které na základě článku 235 Smlouvy o ES (nyní článek 308 ES), doplněného někdy článkem 100 Smlouvy o ES (nyní článek 94 ES), rozšířily zásadu stejné odměny mužů a žen, jak je stanovena v článku 119 Smlouvy o ES (články 117 až 120 Smlouvy o ES byly nahrazeny články 136 až 143 ES), tak, že z ní vytvořily obecnou zásadu rovného zacházení ve všech oblastech, kde by mohla přetrvávat případná diskriminace, a že se vztahuje i na samostatně výdělečně činné osoby, včetně odvětví zemědělství, a zejména směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky (Úř. věst. L 39, s. 40; Zvl. vyd. 05/01, s. 187); směrnice Rady 79/7/EHS ze dne 19. prosince 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení (Úř. věst. 1979, L 6, s. 24; Zvl. vyd. 05/01, s. 215); směrnice Rady 86/378/EHS ze dne 24. července 1986 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků (Úř. věst. L 225, s. 40; Zvl. vyd. 05/01, s. 327) a směrnice Rady 86/613/EHS ze dne 11. prosince 1986 o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné, včetně oblasti zemědělství, a o ochraně v mateřství (Úř. věst. L 359, s. 56; Zvl. vyd. 05/01, s. 330);

— v oblasti volného pohybu osob různých aktů, které na základě článku 235 Smlouvy o ES a článku 51 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 42 ES) rozšířily práva přiznaná zaměstnaným osobám pohybujícím se v rámci Společenství na samostatně výdělečně činné osoby, jejich rodinné příslušníky a studenty, a zejména nařízení Rady (EHS) č. 1390/81 ze dne 12. května 1981, kterým se rozšiřuje nařízení (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství na osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodiny (Úř. věst. L 143, s. 1; Zvl. vyd. 05/01, s. 222);

— nejnověji nařízení Rady (ES) č. 1035/97 ze dne 2. června 1997, kterým se zřizuje Evropské středisko pro sledování rasismu a xenofobie (Úř. věst. L 151, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 416), přijatého na základě článku 213 Smlouvy o ES (nyní článek 284 ES) a článku 235 Smlouvy o ES.

96 Soudní dvůr sám uznal legalitu této praxe (rozsudek ze dne 5. prosince 1989, Delbar, C-114/88, Recueil, s. 4067).

97 Zákonodárce Společenství nadto již v minulosti použil článek 235 Smlouvy o ES jako právní základ v oblasti sankcí. V tomto ohledu Rada uvádí, že před vložením článků 301 a 60 ES do Smlouvy o ES byla různá nařízení Rady ukládající obchodní sankce založena na článku 113 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 133 ES) [viz např. nařízení Rady (EHS) č. 596/82 ze dne 15. března 1982, kterým se mění dovozní režim pro některé výrobky pocházející ze Sovětského svazu (Úř. věst. L 72, s. 15); nařízení Rady (EHS) č. 877/82 ze dne 16. dubna 1982, kterým se pozastavuje dovoz jakýchkoliv výrobků pocházejících z Argentiny (Úř. věst. L 102, s. 1), a nařízení Rady (EHS) č. 3302/86 ze dne 27. října 1986, kterým se pozastavuje dovoz zlatých mincí z Jihoafrické republiky (Úř. věst. L 305, s. 11)]. Nicméně pokud tato opatření překračovala rozsah působnosti společné obchodní politiky nebo pokud se týkala fyzických nebo právnických osob usazených ve Společenství, byla založena rovněž na článku 235 Smlouvy o ES. Tak tomu bylo obzvláště v případě nařízení Rady (EHS) č. 3541/92 ze dne 7. prosince 1992, kterým se zakazuje uspokojení nároků Iráku, pokud jde o smlouvy a obchodní operace, jejichž plnění bylo dotčeno rezolucí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů 661 (1990) a rezolucemi s ní souvisejícími (Úř. věst. L 361, s. 1), jehož článek 2 stanoví, že „[j]e zakázáno uspokojit nárok nebo učinit kroky k uspokojení nároku vzneseného [...] fyzickými nebo právnickými osobami, které přímo nebo nepřímo jednají jménem fyzických nebo právnických osob v Iráku nebo v jejich prospěch".

98 V odpovědi na tutéž písemnou otázku Soudu Komise uplatnila, že provádění sankcí uložených Radou bezpečnosti může zcela nebo zčásti náležet do působnosti Smlouvy o ES, ať už z titulu společné obchodní politiky nebo vnitřního trhu.

99 V projednávaném případě Komise tvrdí, odkazujíc na bod 4 odůvodnění napadeného nařízení, že dotčená opatření byla nezbytná k zajištění jednotného použití a výkladu omezení pohybu kapitálu uplatněných v souladu s příslušnými rezolucemi Rady bezpečnosti tak, aby byl zachován volný pohyb kapitálu ve Společenství a aby nedošlo k narušení hospodářské soutěže.

100 Komise se krom toho domnívá, že obranu mezinárodní bezpečnosti, jak vně, tak uvnitř Unie, je třeba považovat za součást obecného rámce ustanovení Smlouvy o ES. V tomto ohledu Komise odkazuje jednak na články 3 a 11 EU a jednak na preambuli Smlouvy o ES, v níž smluvní strany potvrdily „solidaritu, která spojuje Evropu a zámořské země, [...] v souladu se zásadami Charty Spojených národů" a prohlásily, že jsou rozhodnuty „zachovat a upevnit [...] mír a svobodu". Komise z toho vyvozuje „obecný cíl Společenství hájit mír a bezpečnost", z nějž vycházejí konkrétně články 60 a 301 ES, přičemž tyto články jsou zároveň konkrétním vyjádřením pravomoci Společenství v oblasti regulace vnitřního i vnějšího pohybu kapitálu.

101 Vzhledem k tomu, že ustanovení hlavy III kapitoly 4 Smlouvy o ES týkající se pohybu kapitálu nesvěřují Společenství žádnou zvláštní pravomoc, bylo v projednávaném případě článku 308 ES použito jako doplňujícího právního základu k zajištění toho, aby Společenství mohlo uložit dotčená omezení, zejména vůči jednotlivcům, v souladu se společným postojem přijatým Radou.

102 Na jednání popsalo Spojené království cíl Společenství sledovaný přijetím napadeného nařízení jako jednotné uplatňování povinností týkajících se omezení pohybu kapitálu, uložených členským státům Radou bezpečnosti, uvnitř Společenství.

103 Spojené království zdůrazňuje, že vytvoření vnitřního trhu v oblasti pohybu kapitálu je jedním z cílů Společenství uvedených v článku 3 ES. Domnívá se, že jednotné uplatňování veškerých omezení volného pohybu kapitálu na trhu představuje základní aspekt vytvoření vnitřního trhu.

104 Naopak, kdyby provedení dotčených rezolucí Rady bezpečnosti nebylo předmětem opatření přijatých na úrovni Společenství, vzniklo by podle Spojeného království při uplatňování zmrazení aktiv mezi členskými státy nebezpečí odchylek. Kdyby členské státy tyto rezoluce prováděly jednotlivě, nevyhnutelně by se objevily rozdíly ve výkladu, pokud jde o rozsah povinností, které pro ně vyplývají, a tyto rozdíly by vedly ke vzniku nesrovnalostí v oblasti volného pohybu kapitálu mezi členskými státy, což by vyvolalo nebezpečí narušení hospodářské soutěže.

105 Spojené království krom toho tvrdí, že opatření směřující ke zmrazení prostředků jednotlivců s cílem přerušit hospodářské vazby s mezinárodními teroristickými organizacemi spíše než s třetími zeměmi nelze považovat za rozšiřování „oblasti pravomocí Společenství nad obecný rámec vyplývající z ustanovení Smlouvy jako celku", slovy posudku 2/94, bod 89 výše. V souladu s rámcem Smlouvy je Společenství příslušné k přijímání opatření k úpravě pohybu kapitálu, a to i přijetím opatření proti jednotlivcům. I když je tedy pravda, že opatření určená k úpravě pohybu kapitálu jednotlivců s cílem přerušit hospodářské vazby s mezinárodními

teroristickými organizacemi náležejí do oblasti, v níž Smlouva o ES nesvěřuje orgánům zvláštní pravomoci, a i když je rovněž pravda, že tato opatření vyžadují použití článku 308 ES, nelze je považovat za jdoucí nad obecný rámec Smlouvy.

106 Spojené království tvrdí, že použití článku 308 ES se za okolností projednávaného případu neliší od použití tohoto ustanovení v situacích, zejména v oblasti sociální politiky, kdy tento článek sloužil k dosažení jiných cílů Společenství, pokud Smlouva neposkytovala přesný právní základ (viz bod 95 výše).

Závěry Soudu

107 Nařízení č. 467/2001 a napadené nařízení byla přijata na částečné odlišném právním základě: články 60 a 301 ES u prvního, články 60, 301 a 308 ES u druhého. Ačkoliv se původní argumenty žalobců vycházející z nedostatečného právního základu nařízení č. 467/2001 staly bezpředmětnými z důvodu jeho zrušení napadeným nařízením, Soud považuje za vhodné uvést nejprve důvody, pro které považuje tyto argumenty v každém případě za neopodstatněné, protože tyto důvody představují jeden z předpokladů jeho úvah použitých při přezkumu právního základu napadeného nařízení.

— K právnímu základu nařízení č. 467/2001

108 Nařízení č. 467/2001 bylo přijato na základě článků 60 a 301 ES, tedy ustanovení, která zmocňují Radu k přijetí nezbytných naléhavých opatření, zejména co se týče pohybu kapitálu a plateb, předpokládá-li se ve společných postojích nebo společných

akcích přijatých podle ustanovení Smlouvy o EU o SZBP určitý postup Společenství směřující k pozastavení, omezení nebo úplnému přerušení hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi.

109 Nařízení č. 467/2001 přitom, jak vyplývá z jeho preambule, upravuje postup Společenství, předpokládaný ve společném postoji 2001/154, který byl přijat v rámci SZBP a kterým se projevila vůle Unie a jejích členských států použít nástroje Společenství k provedení určitých aspektů sankcí přijatých Radou bezpečnosti proti afghánskému Talibanu ve Společenství.

110 Žalobci nicméně tvrdili zaprvé, že opatření dotčená v projednávané věci postihují jednotlivce, nadto státní příslušníky členského státu, ačkoliv články 60 a 301 ES opravňují Radu přijmout opatření pouze vůči třetím zemím; zadruhé, že cílem dotčených opatření není přerušení nebo omezení hospodářských vztahů se třetí zemí, ale boj proti mezinárodnímu terorismu, a konkrétněji proti Usámu bin Ládinovi, a zatřetí, že uvedená opatření jsou v každém případě nepřiměřená ve vztahu k cíli sledovanému články 60 a 301 ES.

111 Žádný z těchto argumentů nemůže obstát.

112 Co se týče zaprvé druhu opatření, která je Rada oprávněna přijímat na základě článků 60 a 301 ES, Soud se domnívá, že nic ve znění těchto ustanovení neumožňuje vyloučit přijetí omezujících opatření postihujících přímo jednotlivce nebo organizace, ať už usazené ve Společenství, či nikoliv, směřují-li taková opatření skutečně k omezení nebo úplnému přerušení hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi.

113 Jak právem zdůraznila Rada, opatření dotčená v projednávaném případě patří k sankcím obvykle nazývaným „inteligentní sankce" (smart sanctions), které se v praxi OSN objevily v průběhu devadesátých let. Takové sankce nahrazují klasická opatření všeobecného obchodního embarga směřující proti zemi opatřeními cílenějšími a selektivnějšími takovými, jako jsou hospodářské nebo finanční sankce, zákazy cestovat, zbrojní embarga nebo embarga týkajících se zvláštních výrobků, tak, aby se snížilo utrpení civilního obyvatelstva dotyčné země a přitom byly příslušnému režimu a jeho představitelům uloženy skutečné sankce.

114 Praxe orgánů Společenství se vyvíjela stejným směrem, přičemž Rada postupně usoudila, že články 60 ES a 301 ES jí umožňují přijmout omezující opatření namířená proti subjektům nebo osobám, které fyzicky ovládají část území třetí země [viz např. nařízení Rady (ES) č. 1705/98 ze dne 28. července 1998 o přerušení některých hospodářských vztahů s Angolou s cílem přimět „União Nacional para a Independência Total de Angola" (UNITA) ke splnění jejích závazků v mírovém procesu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2229/97 (Úř. věst. L 215, s. 1)], a proti subjektům nebo osobám, které skutečně ovládají vládní aparát třetí země, jakož i proti osobám a subjektům s nimi spojeným, které jim poskytují hospodářskou podporu [viz např. nařízení Rady (ES) č. 1294/1999 ze dne 15. června 1999 o zmrazení peněžních prostředků a zákazu investic ve vztahu ke Svazové republice Jugoslávie (dále jen „SRJ") a o zrušení nařízení (ES) č. 1295/98 a nařízení (ES) č. 1607/98 (Úř. věst L 153, s. 63), a nařízení Rady (ES) č. 2488/2000 ze dne 10. listopadu 2000 o zachování zmrazení peněžních prostředků v souvislosti s panem Miloševićem a osobami s ním spojenými a o zrušení nařízení (ES) č. 1294/1999 a nařízení (ES) č. 607/2000 a článku 2 nařízení (ES) č. 926/98 (Úř. věst. L 287, s. 19; Zvl. vyd. 10/01, s. 238)]. Tento vývoj je plně slučitelný s opatřeními stanovenými v článcích 60 a 301 ES.

115 Stejně jako mohou totiž hospodářské nebo finanční sankce legálně postihovat zvláštním způsobem představitele třetí země spíše než tuto zemi jako takovou, je rovněž nezbytné, aby se mohly vztahovat na jednotlivce nebo subjekty spojené s těmito představiteli nebo jimi přímo či nepřímo ovládané, ať se nacházejí na kterémkoliv místě. Jak uvedla správně Komise, články 60 a 301 ES by neposkytovaly

účinný prostředek k tlaku na představitele mající vliv na politiku třetí země, kdyby Společenství na jejich základě nemohlo přijmout opatření vůči jednotlivcům, kteří jsou, třebaže nemají bydliště v příslušné třetí zemi, dostatečně spojeni s režimem, proti němuž směřují sankce. Kromě toho, jak zdůraznila Rada, skutečnost, že někteří takto dotčení jednotlivci jsou státními příslušníky členského státu, není relevantní, protože finanční sankce nemohou být omezeny pouze na státní příslušníky dotyčné třetí země, mají-li být v kontextu volného pohybu kapitálu účinné.

116 Tento výklad, který není v rozporu se zněním článků 60 ES a 301 ES, je odůvodněn jak úvahami o účinnosti, tak obavami humanitárního rázu.

117 Co se týče zadruhé cíle sledovaného nařízením č. 467/2001, Komise uplatnila, odkazujíc na rezoluce Rady bezpečnosti 1267 (1999) a 1333 (2000), na společný postoj 2001/154, jakož i na body 1 a 2 odůvodnění tohoto nařízení a na jeho samotný název, že dotčená opatření směřovala hlavně proti režimu Talibanu, který v té době skutečně ovládal 80% afghánského území a sám sebe označoval jako „Afghánský islámský emirát", a podružně proti osobám a subjektům, které prostřednictvím hospodářských nebo finančních transakcí pomáhaly uvedenému režimu poskytovat útočiště a výcvik mezinárodním teroristům a jejich organizacím, jednajíce tak ve skutečnosti jako zástupci tohoto režimu nebo jeho blízcí spojenci.

118 Vytýkají-li žalobci nařízení č. 467/2001, že se vztahovalo na Usámu bin Ládina, a nikoliv na režim Talibanu, Rada dodala, že Usáma bin Ládin byl ve skutečnosti hlavou a „šedou eminencí" režimu Talibanu a měl v Afghánistánu skutečnou moc. Jeho světské a náboženské tituly „Sheikh" (hlava) a „Emir" (kníže, vůdce, velitel) a postavení, které zaujímal vedle dalších náboženských hodnostářů Talibanu, ponechaly v tomto směru málo pochybností. Kromě toho ještě před 11. zářím 2001 Usáma bin Ládin složil přísahu věrnosti (Bay'a), kterou byl založen formální náboženský vztah mezi ním a teokratickým talibanským vedením. Byl tedy v situaci

srovnatelné se situací S. Miloševiće a členů jugoslávské vlády v době hospodářských a finančních sankcí přijatých Radou bezpečnosti proti Svazové republice Jugoslávie (viz bod 114 výše). Pokud jde o síť Al-Kajdá, Rada poukázala na to, že je všeobecně známo, že má v Afghánistánu řadu vojenských výcvikových táborů a že tisíce jejích členů bojovaly po boku Talibanu v období mezi říjnem 2001 a lednem 2002 během intervence mezinárodní koalice.

119 Není namístě zpochybňovat opodstatněnost těchto úvah, ohledně kterých existuje v rámci mezinárodního společenství široký konsensus, který se odrazil mimo jiné v různých rezolucích jednohlasně přijatých Radou bezpečnosti, a které nebyly žalobci zvlášť popřeny ani zpochybněny.

120 Konkrétněji, hlavním cílem sankcí dotčených v projednávané věci bylo zabránit režimu Talibanu získávat finanční podporu, ať je jakéhokoliv původu, jak to vyplývá z odst. 4 písm. b) rezoluce 1267 (1999). Tyto sankce by bylo možné obejít, kdyby se nevztahovaly na jednotlivce, o nichž se mělo za to, že tento režim podporují. Pokud jde o vztah mezi bývalým režimem Talibanu a Usámou bin Ládinem, Rada bezpečnosti se domnívá, že posledně uvedený požíval během dotčeného období do té míry rozhodující podpory ze strany tohoto režimu, že mohl být považován za jeho součást. Rada bezpečnosti tak v desátém bodě odůvodnění rezoluce 1333 (2000) vyjádřila politování nad tím, že Taliban nadále poskytuje útočiště Usámu bin Ládinovi a umožňuje mu, jakož i jeho společníkům, řídit z jím ovládaného území síť táborů k výcviku teroristů a využívat Afghánistán jako základnu k provádění mezinárodní teroristické činnosti. Kromě toho v sedmém bodu odůvodnění rezoluce 1333 (2000) Rada bezpečnosti opětovně potvrdila své přesvědčení, že potlačení mezinárodního terorismu je nezbytné pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti.

121 V rozporu s tím, co tvrdili žalobci, tak dotčená opatření směřovala k přerušení nebo omezení hospodářských vztahů s třetí zemí v rámci boje vedeného mezinárodním společenstvím proti mezinárodnímu terorismu, a konkrétněji proti Usámovi bin Ládinovi a síti Al-Kajdá.

122 Co se týče zatřetí přiměřenosti dotčených opatření, je třeba ji posoudit ve světle účelu nařízení č. 467/2001. Jak bylo uvedeno výše, ukládání „inteligentních" sankcí sleduje právě vyvolání účinného tlaku na představitele dotčené země, přičemž je pokud možno omezen dopad dotčených opatření na obyvatele této země, zejména omezením jejich osobní působnosti na určité jmenovitě označené jednotlivce. V projednávaném případě nařízení č. 467/2001 směřovalo ke zvýšení tlaku na režim Talibanu, především zmrazením prostředků a jiných finančních aktiv Usámy bin Ládina a s ním spojených jednotlivců a subjektů, jak byly určeny Výborem pro sankce. Taková opatření jsou v souladu se zásadou proporcionality, která vyžaduje, aby sankce nepřekračovaly meze toho, co je vhodné a nezbytné k uskutečnění cíle sledovaného právní úpravou Společenství, kterou byly zavedeny.

123 Skutečnost, že dotčená opatření se vztahovala rovněž na transakce bez jakéhokoliv přeshraničního prvku, naproti tomu není relevantní. Jestliže legitimním cílem těchto opatření bylo způsobit vyschnutí zdrojů financování Talibanu a mezinárodního terorismu operujícího z Afghánistánu, musely se nutně vztahovat jak na transakce mezinárodní, tak na transakce čistě vnitrostátní, jelikož posledně uvedené mohou stejně jako prvně jmenované přispívat k tomuto financování, berouce v úvahu zejména volný pohyb osob a kapitálu a neprůhlednost mezinárodních finančních kruhů.

124 Z výše uvedeného vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdili žalobci, byla Rada příslušná k přijetí nařízení č. 467/2001 na základě článků 60 a 301 ES.

— K právnímu základu napadeného nařízení

125 Na rozdíl od nařízení č. 467/2001 má napadené nařízení jako právní základ nejen články 60 a 301 ES, ale rovněž článek 308 ES. V tom odráží vývoj mezinárodní situace, do jehož rámce se postupně začleňovaly sankce stanovené Radou bezpečnosti a prováděné Společenstvím.

126 Rezoluce Rady bezpečnosti 1333 (2000), přijatá v rámci akcí podniknutých za účelem potlačení mezinárodního terorismu a považovaná za zásadní pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti (viz sedmý bod jejího odůvodnění), se nicméně vztahovala konkrétně na režim Talibanu, který v té době ovládal největší část afghánského území a poskytoval útočiště a pomoc Usámu bin Ládinovi, jakož i jeho společníkům.

127 Jak bylo již uvedeno výše, právě tento výslovně stanovený vztah k území a vládnoucímu režimu třetí země umožnil Radě založit nařízení č. 467/2001 na článcích 60 a 301 ES.

128 Naproti tomu rezoluce Rady bezpečnosti 1390 (2002) byla přijata dne 16. ledna 2002 po pádu tohoto režimu v důsledku ozbrojené intervence mezinárodní koalice v Afghánistánu, která byla zahájena v říjnu 2001. Tato rezoluce tedy, přestože ještě uvádí výslovně Taliban, nesměřuje již proti svrženému režimu, ale spíše přímo proti Usámu bin Ládinovi, síti Al-Kajdá, jakož i osobám a subjektům, které jsou s nimi spojeny.

129 Neexistenci jakéhokoliv vztahu mezi sankcemi, jež mají být přijaty na základě této rezoluce, a územím nebo vládnoucím režimem třetí země, uvedenou již v bodě 2 důvodové zprávy k návrhu nařízení Rady, který předložila Komise dne 6. března 2002 a který je základem napadeného nařízení [dokument KOM(2002) 117 konečné], Rada výslovně připustila v bodech 4 a 5 své dupliky.

130 Vzhledem k neexistenci takového vztahu se Rada a Komise domnívaly, že články 60 a 301 ES samy o sobě nepředstavují dostatečný právní základ umožňující přijetí napadeného nařízení. S těmito úvahami je třeba souhlasit.

131 Článek 60 odst. 1 ES totiž stanoví, že Rada může postupem podle článku 301 ES „vůči dotyčným třetím zemím" přijmout nezbytná okamžitá opatření v oblasti pohybu kapitálu a plateb. Článek 301 ES výslovně stanoví možnost postupu Společenství směřujícího k pozastavení, omezení nebo úplnému přerušení hospodářských vztahů „s jednou nebo několika třetími zeměmi".

132 Mimoto skutečnost, že tato ustanovení dovolují přijetí „inteligentních sankcí" namířených proti jednotlivcům a subjektům, které jsou spojeny s představiteli třetí země nebo které jsou jimi přímo či nepřímo ovládány (viz body 115 a 116 výše), neumožňuje domnívat se, že se na tyto jednotlivce a subjekty mohou nadále vztahovat sankce, pokud dotčený vládnoucí režim třetí země zanikl. Za takových okolností totiž již neexistuje dostatečný vztah mezi těmito jednotlivci nebo subjekty a třetí zemí.

133 Z toho vyplývá, že články 60 a 301 ES v žádném případě samy o sobě nepředstavují dostatečný právní základ pro napadené nařízení.

134 Krom toho, v rozporu se stanoviskem vyjádřeným Komisí v návrhu nařízení Rady, který je základem napadeného nařízení (viz bod 129 výše), Rada měla za to, že ani článek 308 ES nepředstavuje sám o sobě vhodný právní základ pro přijetí uvedeného nařízení. S těmito úvahami je třeba rovněž souhlasit.

135 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle judikatury (rozsudek Soudního dvora ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada, 45/86, Recueil, s. 1493, bod 13) ze samotného znění článku 308 ES vyplývá, že použití tohoto článku jako právního základu aktu je odůvodněno pouze tehdy, pokud žádné jiné ustanovení Smlouvy nesvěřuje orgánům Společenství pravomoc nezbytnou k přijetí tohoto aktu. V takové situaci článek 308 ES umožňuje orgánům jednat za účelem uskutečnění některého z cílů Společenství i přes neexistenci ustanovení, které by jim k tomu svěřovalo potřebnou pravomoc.

136 Co se týče první podmínky použitelnosti článku 308 ES, je nesporné, že žádné ustanovení Smlouvy o ES neupravuje přijetí opatření takového druhu, jako jsou opatření stanovená napadeným nařízením, týkající se boje s mezinárodním terorismem, a konkrétněji uložení takových hospodářských a finančních sankcí, jako je zmrazení prostředků, jednotlivcům a subjektům podezřelým z toho, že se podílejí na jeho financování, bez prokázání jakéhokoliv vztahu k území nebo vládnoucímu režimu třetí země. Tato první podmínka je tedy v projednávaném případě splněna.

137 Co se týče druhé podmínky použitelnosti článku 308 ES, v souladu s judikaturou uvedenou v bodě 135 výše je k jejímu splnění třeba, aby boj proti mezinárodnímu terorismu, a konkrétněji uložení takových hospodářských a finančních sankcí, jako je zmrazení prostředků jednotlivcům a subjektům podezřelým z toho, že se podílejí na jeho financování, mohlo být spojeno s některým z cílů, které Smlouva vytyčuje Společenství.

138 V projednávaném případě je preambule napadeného nařízení v této otázce obzvláště stručná. Rada v bodě 4 odůvodnění tohoto nařízení nanejvýš uvedla, že opatření vyžadovaná na základě rezoluce 1390 (2002) a společného postoje 2002/402 „spadají do působnosti Smlouvy" a že je namístě přijmout právní předpisy Společenství „zejména s cílem vyhnout se narušení hospodářské soutěže".

139 Co se týče stanovení, že dotčená opatření „spadají do působnosti Smlouvy", je naopak nutné rovnou konstatovat, že žádný z cílů Smlouvy, které jsou výslovně uvedeny v článcích 2 a 3 ES, se nezdá být dotčenými opatřeními uskutečnitelný.

140 Především, na rozdíl od opatření stanovených proti určitým fyzickým a právnickým osobám usazeným ve Společenství nařízením č. 3541/92, jehož se dovolává Rada na podporu své teze (viz bod 97 výše), se opatření stanovená napadeným nařízením nemohou opírat o cíl vytvoření společné obchodní politiky [čl. 3 odst. 1 písm. b) ES], v rámci nějž bylo rozhodnuto, že Společenství má pravomoc přijmout opatření obchodního embarga na základě článku 133 ES, protože v projednávaném případě nejsou dotčeny obchodní vztahy Společenství s třetí zemí.

141 Pokud jde o cíl vytvořit systém zajišťující, aby na vnitřním trhu nebyla narušována hospodářská soutěž [čl. 3 odst. 1 písm. g) ES], tvrzení o nebezpečí narušení hospodářské soutěže, kterému mělo podle své preambule zabránit napadené nařízení, není přesvědčivé.

142 Pravidla hospodářské soutěže Smlouvy o ES jsou určena podnikům a členským státům, když narušují rovnou hospodářskou soutěž mezi podniky (viz co se týče článku 87 ES rozsudek Soudního dvora ze dne 2. července 1974, Itálie v. Komise, 173/73, Recueil, s. 709, bod 26, a co se týče článku 81 ES rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 1984, Hydrotherm, 170/83, Recueil, s. 2999, bod 11).

143 V projednávaném případě však jednak není tvrzeno, že napadené nařízení se na jednotlivce a subjekty vztahuje jako na podniky ve smyslu pravidel hospodářské soutěže Smlouvy o ES.

144 Krom toho není předloženo žádné vysvětlení, které by umožnilo pochopit, v čem by mohla být narušena hospodářská soutěž mezi podniky provedením zvláštních omezujících opatření stanovených proti určitým osobám a subjektům rezolucí Rady bezpečnosti 1390 (2002) na úrovni Společenství nebo jeho členských států.

145 Výše uvedené úvahy nezpochybňuje vztah, uplatňovaný Komisí a Spojeným královstvím v jejich písemných podáních, mezi cílem uvedeným v čl. 3 odst. 1 písm. g) ES a cílem vytvoření vnitřního trhu, který se vyznačuje mimo jiné odstraněním překážek volného pohybu kapitálu mezi členskými státy [čl. 3 odst. 1 písm. c) ES] (viz zejména body 99 a 102 až 104 výše).

146 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že Společenství nemá žádnou výslovnou pravomoc ukládat omezení pohybu kapitálu a plateb. Článek 58 ES naproti tomu připouští, aby členské státy přijímaly opatření mající takový účinek, pokud to je a zůstane odůvodněno dosažením cílů uvedených v tomto článku, a zejména důvody souvisejícími s veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností (viz obdobně s článkem 30 ES rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 1991, Richardt, C-367/89, Recueil, s. I-4621, bod 19, a uváděná judikatura). Vzhledem k tomu, že pojem veřejné bezpečnosti zahrnuje jak vnitřní, tak vnější bezpečnost státu, mají členské státy tudíž v podstatě právo přijmout na základě čl. 58 odst. 1 písm. b) ES opatření takového druhu, jako jsou opatření stanovená napadeným nařízením. Jsou-li tato opatření v souladu s čl. 58 odst. 3 ES a nepřekračují-li meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle, jsou slučitelná s režimem volného pohybu kapitálu a plateb a s režimem volné hospodářské soutěže zavedenými Smlouvou o ES.

147 Je třeba dodat, že kdyby bylo pouhé konstatování nebezpečí rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami, jakož i abstraktního nebezpečí překážek volného pohybu kapitálu nebo narušení hospodářské soutěže, které z toho mohou vyplynout, dostačující k odůvodnění volby článku 308 ES, ve spojení s čl. 3 odst. 1 písm. c) a g) ES, jako právního základu nařízení, nejenže by ustanovení kapitoly 3 hlavy VI Smlouvy o ES, týkající se sbližování právních předpisů, byla zbavena užitečného účinku, ale soudní přezkum dodržování právního základu by byl zbaven jakékoliv účinnosti. Soudu Společenství by tak bylo zabráněno ve výkonu funkce, která mu přísluší podle článku 220 ES, tedy zajistit dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy (viz v tomto smyslu, pokud jde o článek 100a Smlouvy o ES, nyní po změně článek 95 ES, rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2000, Německo v. Parlament a Rada, C-376/98, Recueil, s. I-8419, body 84, 85 a 106 až 108, a uváděná judikatura).

148 V každém případě skutečnosti předložené Soudu k posouzení neumožňují domnívat se, že napadené nařízení skutečně přispívá k zabránění nebezpečí překážek volného pohybu kapitálu nebo citelných narušení hospodářské soutěže.

149 Soud má především za to, že v rozporu s tím, co tvrdí Komise a Spojené království, provádění dotčených rezolucí Rady bezpečnosti členskými státy spíše než Společenstvím nemůže způsobit pravděpodobné a vážné nebezpečí rozdílů v uplatňování zmrazení prostředků mezi členskými státy. Jednak totiž tyto rezoluce obsahují jasné, přesné a podrobné definice a pravidla, která neponechávají prakticky žádný prostor k výkladu. Krom toho význam opatření, která tyto rezoluce vyžadují za účelem svého provedení, se nezdá být takový, aby byly namístě obavy z takového nebezpečí.

150 Za těchto okolností se opatření dotčená v projednávané věci nemohou opírat o cíl uvedený v čl. 3 odst. 1 písm. c) a g) ES.

151 Mimoto různé případy použití článku 308 ES jako doplňujícího právního základu, kterých se dovolává Rada (viz body 95 a 97 výše), se nezdají být v projednávaném případě relevantními. Jednak totiž z těchto příkladů nevyplývá, že podmínky použití článku 308 ES, především podmínka týkající se dosažení cíle Společenství, nebyly v dotyčných případech splněny. Krom toho právní akty dotčené v těchto příkladech nebyly v tomto ohledu nijak zpochybněny u Soudního dvora, ani ve věci, v níž byl vydán rozsudek Delbar, bod 96 výše. V každém případě, podle ustálené judikatury se nemůže pouhá praxe Rady odchýlit od pravidel Smlouvy a nemůže tedy vytvořit precedent zavazující orgány Společenství, pokud jde o volbu správného právního základu (rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 1988, Spojené království v. Rada, 68/86, Recueil, s. 855, bod 24, a posudek Soudního dvora 1/94, ze dne 15. listopadu 1994, Recueil, s. I-5267, bod 52).

152 Ze všeho, co bylo uvedeno výše, vyplývá, že boj proti mezinárodnímu terorismu, a konkrétněji ukládání takových hospodářských a finančních sankcí, jako je zmrazení prostředků jednotlivcům a subjektům podezřelým z jeho financování, nelze spojovat s žádným z cílů, které jsou Společenství výslovně vytyčeny v článcích 2 a 3 ES.

153 Kromě cílů Smlouvy výslovně uvedených v článcích 2 a 3 ES se Komise ve svém písemném vyjádření dovolávala rovněž obecnějšího cíle Společenství, který měl v projednávaném případě odůvodnit použití právního základu článku 308 ES. Komise tak z preambule Smlouvy o ES dovozuje „obecný cíl Společenství hájit [mezinárodní] mír a bezpečnost" (viz bod 100 výše). Tuto tezi nelze přijmout.

154 V rozporu s tím, co tvrdí Komise, z preambule Smlouvy o ES totiž nijak nevyplývá, že tato smlouva sleduje širší cíl obrany mezinárodního míru a bezpečnosti. I když je nepochybně prvořadým cílem uvedené smlouvy ukončit konflikty minulosti mezi evropskými národy budováním jejich „stále užšího svazku", je tomu tak bez

jakéhokoliv odkazu na provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Ta náleží výlučně k cílům Smlouvy o EU, která, jak to zdůrazňuje její preambule, směřuje k dosažení „nové etapy procesu evropské integrace zahájeného založením Evropských společenství".

155 I když je sice možné tvrdit, že tímto cílem Unie musí být vedena činnost Společenství v oblasti jeho vlastních pravomocí, jako je společná obchodní politika, není tento cíl naproti tomu dostačující k tomu, aby byl základem přijetí opatření na základě článku 308 ES, především v oblastech, kde jsou pravomoci Společenství okrajové a taxativně vypočtené Smlouvou.

156 Konečně, nezdá se, že článek 308 ES lze vykládat tak, že obecně dovoluje orgánům, aby se o toto ustanovení opíraly za účelem uskutečnění některého z cílů Smlouvy o EU. Soud se zejména domnívá, že koexistence Unie a Společenství coby spojených, ale odlišných právních řádů, jakož i ústavní architektura pilířů, jak je zamýšleli tvůrci v současnosti platných smluv, neumožňují ani orgánům, ani členským státům opírat se „doložku pružnosti" článku 308 ES za účelem zhojení nedostatku pravomoci Společenství nezbytné k dosažení cíle Unie. Rozhodnout jinak by v konečném důsledku znamenalo, že by se toto ustanovení stalo použitelným na veškerá opatření náležející pod SZBP a policejní a soudní spolupráci v trestních věcech (SVV), takže Společenství by mohlo jednat k dosažení cílů těchto politik vždy. Takový výsledek by zbavil řadu ustanovení Smlouvy o ES jejich působnosti a nebyl by v souladu se zavedením vlastních nástrojů SZBP (společné strategie, společné akce, společné postoje) a SVV (společné postoje, rozhodnutí, rámcová rozhodnutí).

157 Je tedy nutné dojít k závěru, že článek 308 ES sám o sobě nepředstavuje, stejně jako články 60 a 301 ES posuzované samostatně, dostatečný právní základ pro napadené nařízení.

158 Rada nicméně jak v odůvodnění napadeného nařízení, tak ve svých písemných vyjádřeních uplatnila, že článek 308 ES, použitý ve spojení s články 60 a 301 ES, jí dává pravomoc přijmout nařízení Společenství, jehož cílem je boj proti financování mezinárodního terorismu, uskutečňovaný Unií a jejími členskými státy na základě SZBP, a které za tím účelem ukládá hospodářské a finanční sankce jednotlivcům bez prokázání jakéhokoliv vztahu k území nebo vládnoucímu režimu třetí země. S těmito úvahami je třeba souhlasit.

159 V tomto kontextu je totiž třeba vzít v úvahu spojnici zvlášť vytvořenou při změně vyplývající z Maastrichtské smlouvy mezi činnostmi Společenství týkajícími se hospodářských sankcí na základě článků 60 a 301 ES a cíli Smlouvy o EU v oblasti vnějších vztahů.

160 Je nutné skutečně konstatovat, že články 60 a 301 ES jsou zcela ojedinělými ustanoveními Smlouvy o ES v tom, že výslovně předpokládají, že činnost Společenství může být nezbytná k dosažení nikoliv některého z cílů Společenství, jak jsou stanoveny Smlouvou o ES, ale jednoho z cílů určených článkem 2 EU specificky Unii, a sice provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

161 V rámci článků 60 a 301 ES je tedy činnost Společenství ve skutečnosti činností Unie, prováděnou na základě pilíře Společenství poté, co Rada přijme společný postoj nebo společnou akci na základě SZBP.

162 V tomto ohledu je třeba uvést, že podle článku 3 EU Unie disponuje jednotnou soustavou orgánů, která zajišťuje soudržnost a nepřetržitost činností uskutečňovaných k dosažení jejích cílů za současného zachování a rozvíjení *acquis communautaire*. Unie zajišťuje zejména soudržnost všech svých vnějších činností

jako celku v rámci své zahraniční, bezpečnostní a hospodářské politiky a politiky rozvoje. Rada a Komise odpovídají za zajištění této soudržnosti a za tímto účelem spolupracují. V rámci svých pravomocí zajišťují provádění těchto politik.

163 Jako se přitom mohou pravomoci jednat stanovené Smlouvou o ES ukázat jako nedostatečné k tomu, aby umožnily orgánům jednat za účelem dosažení některého z cílů Společenství v rámci fungování společného trhu, stejně tak se pravomoci k uložení hospodářských nebo finančních sankcí stanovené články 60 a 301 ES, tedy přerušení nebo omezení hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi, zejména pokud jde o pohyb kapitálu a plateb, mohou ukázat jako nedostatečné k tomu, aby umožnily orgánům dosáhnout cíle SZBP, patřícího do působnosti Smlouvy o EU, s ohledem na nějž byla tato ustanovení speciálně vložena do Smlouvy o ES.

164 Je tedy třeba připustit, že ve zvláštním kontextu upraveném články 60 a 301 ES je použití doplňujícího právního základu článku 308 ES odůvodněno ve jménu požadavku soudržnosti uvedeného v článku 3 EU, pokud tato ustanovení nesvěřují v oblasti hospodářských a finančních sankcí orgánům Společenství nezbytnou pravomoc jednat za účelem dosažení cíle sledovaného Unií a jejími členskými státy na základě SZBP.

165 Je tedy možné, že společný postoj nebo společná akce přijaté na základě SZBP od Společenství vyžadují opatření v podobě hospodářských a finančních sankcí jdoucích nad rámec sankcí výslovně stanovených články 60 a 301 ES, které spočívají v přerušení nebo omezení hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi, zejména pokud jde o pohyb kapitálu a plateb.

166 V takovém případě umožňuje použití společného právního základu článků 60, 301 a 308 ES dosáhnout v oblasti hospodářských a finančních sankcí cíle sledovaného v rámci SZBP Unií a jejími členskými státy, jak je vyjádřen ve společném postoji nebo společné akci, bez ohledu na to, že Společenství nebyla výslovně přiznána pravomoc ukládat hospodářské a finanční sankce týkající se jednotlivců nebo subjektů, které nemají žádný dostatečný vztah k určité třetí zemi.

167 V projednávaném případě boj proti mezinárodnímu terorismu a jeho financování nepochybně náleží k cílům Unie v rámci SZBP, jak jsou definovány v článku 11 EU, i když se tento boj netýká konkrétně třetích zemí nebo jejich vůdců.

168 Kromě toho je nesporné, že společný postoj 2002/402 byl přijat Radou jednomyslně v rámci tohoto boje a že stanoví uložení hospodářských a finančních sankcí ze strany Společenství jednotlivcům podezřelým z toho, že se podílejí na financování mezinárodního terorismu, bez dalšího prokazování jakéhokoliv vztahu k území nebo vládnoucímu režimu třetí země.

169 V tomto kontextu je použití článku 308 ES, k doplnění pravomocí ukládat hospodářské a finanční sankce svěřených Společenství články 60 a 301 ES, odůvodněno úvahou, že v současném světě již nelze považovat státy za jediný zdroj hrozeb mezinárodnímu míru a bezpečnosti. Stejně jako mezinárodnímu společenství ani Unii a jejímu pilíři Společenství nelze bránit v tom, aby se přizpůsobily těmto novým hrozbám ukládáním hospodářských a finančních sankcí nejen třetím zemím, ale rovněž osobám, skupinám, podnikům nebo subjektům s nimi spojeným, které vyvíjejí mezinárodní teroristickou činnost nebo jinak narušují mezinárodní mír a bezpečnost.

170 Orgány a Spojené království tedy právem tvrdí, že Rada byla příslušná k přijetí napadeného nařízení, které ve Společenství provádí hospodářské a finanční sankce stanovené společným postojem 2002/402 na společném základě článků 60, 301 a 308 ES.

171 První část prvního žalobního důvodu musí být v důsledku toho zamítnuta.

K druhé části

Argumenty účastníků řízení

172 V rámci druhé části prvního žalobního důvodu žalobci uplatňují, že zmocnění dané Komisi nejprve na základě čl. 10 odst. 1 nařízení č. 467/2001, poté na základě čl. 7 odst. 1 napadeného nařízení, má mnohem širší rozsah, než je pouhá pravomoc provést nařízení Rady, a že tedy porušuje článek 202 ES. Podle nich se totiž rozhodnutí Komise zapsat osobu do přílohy I napadeného nařízení ve skutečnosti rovná změně článku 2 tohoto nařízení.

173 Rada a Komise tvrdí, že zmocnění k provádění svěřené v projednávaném případě Komisi je v souladu s článkem 202 ES.

Závěry Soudu

174 Druhá část prvního žalobního důvodu se stala neúčinnou v návaznosti na zrušení nařízení č. 467/2001 a jeho nahrazení napadeným nařízením. I když je totiž pravdou, že žalobci byli původně doplněni do přílohy I nařízení č. 467/2001 nařízením Komise č. 2199/2001, přijatým na základě zmocnění Radou podle čl. 10 odst. 1 prvního z těchto nařízení, nyní je jejich uvedení v příloze I napadeného nařízení dílem samotného tohoto nařízení, jak bylo přijato Radou bez nového zásahu Komise.

175 Co se týče změn na základě nařízení č. 866/2003 (bod 41 výše), jsou, jak to uznal A. Yusuf (bod 63 výše), pouze formální a je třeba mít za to, že spadají do výkonu pouhé prováděcí pravomoci, jejíž přenesení na Komisi je v souladu s článkem 202 ES.

176 Z toho vyplývá, že druhá část žalobního důvodu musí být zamítnuta.

Ke třetí části

Argumenty účastníků řízení

177 V rámci třetí části prvního žalobního důvodu žalobci uplatňují, že Rada nemá pravomoc přenést na orgán mimo Společenství – v projednávaném případě na Výbor pro sankce – rozhodovací pravomoc v oblasti občanských a hospodářských práv členských států a jejich státních příslušníků.

178 Spojené království namítá, že v projednávaném případě nejde o žádné přenesení pravomocí Společenství na orgány Spojených národů. Spíše naopak, orgány jednaly výlučně za účelem zajistit, aby členské státy Společenství dodržely své závazky podle Charty Spojených národů, které mají podle článku 103 této Charty přednost před jakýmkoliv jiným závazkem.

Závěry Soudu

179 V projednávaném případě přijal Výbor pro sankce rozhodnutí namířená proti žalobcům na základě zmocnění Rady bezpečnosti, s využitím informací shromážděných na svou vlastní odpovědnost. Kromě toho, dotčené rezoluce Rady bezpečnosti nepředstavují výkon pravomocí přenesených Společenstvím, ale výkon vlastních pravomocí Radou bezpečnosti na základě Charty Spojených národů. Okolnost, že orgány Společenství se v návaznosti na přijetí společného postoje 2002/402 domnívaly, že jsou povinny při výkonu svých vlastních pravomocí tato rozhodnutí a rezoluce splnit, není v tomto ohledu relevantní.

180 Jeví se tak, že třetí část žalobního důvodu je založena na chybném předpokladu, a musí být tedy zamítnuta.

2. *K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 249 ES*

Argumenty účastníků řízení

181 Žalobci tvrdí, že jelikož napadené nařízení zasahuje přímo do práv jednotlivců a nařizuje uplatnění individuálních sankcí, nemá obecnou působnost, a porušuje tak

článek 249 ES. Podmínka obecné působnosti, stanovená tímto ustanovením, totiž brání tomu, aby jednotlivé případy byly upraveny, jako v projednávaném případě, prostřednictvím nařízení. Tato podmínka vyplývá z obecné zásady rovnosti před zákonem a je podmínkou *sine qua non* toho, aby se právo Společenství nedostalo do rozporu s ústavními zákony členských států nebo se všeobecnými zásadami týkajícími se lidských práv a základních svobod. Postup spočívající ve vydání normy prostřednictvím seznamu je rovněž v rozporu se zásadami legality a právní jistoty.

182 Žalobci ve své replice zdůrazňují, že jednotlivci a subjekty uvedené v napadeném nařízení nevzešli z nějakého abstraktně určeného okruhu osob, ale jméno po jménu odpovídají osobám uvedeným na seznamu Výboru pro sankce. Neexistuje rovněž objektivně určená situace, popsaná obecně formulovanými podmínkami, která by mohla vysvětlit, z jakého důvodu jsou v příloze I napadeného nařízení uvedena právě jména žalobců. Za těchto podmínek by neměl být napadený akt přezkoumáván jako nařízení, nýbrž jako soubor individuálních rozhodnutí, ve smyslu rozsudku Soudního dvora ze dne 13. května 1971, International Fruit a další v. Komise (41/70 až 44/70, Recueil, s. 411).

183 Orgány a Spojené království uplatňují, že napadené nařízení má skutečně obecnou působnost.

Závěry Soudu

184 Podle čl. 249 druhého pododstavce ES má nařízení obecnou působnost a je přímo použitelné ve všech členských státech, zatímco rozhodnutí je závazné pouze pro ty, jimž je určeno.

185 Podle ustálené judikatury je třeba kritérium rozlišení mezi nařízením a rozhodnutím hledat v obecné působnosti dotyčného aktu. Základní znaky rozhodnutí vyplývají z omezení okruhu těch, jimž je určeno, zatímco nařízení, které má hlavně normativní povahu, se vztahuje na objektivně určené situace a způsobuje právní následky vůči kategoriím osob pojímaným obecným a abstraktním způsobem. Kromě toho, povaha aktu jako nařízení není zpochybněna možností určit s větší či menší přesností počet nebo dokonce totožnost právních subjektů, na které se akt v daný okamžik uplatňuje, pokud je nesporné, že se uplatňuje na základě objektivní právní a faktické situace definované v aktu a ve vztahu k jeho účelu (rozsudky Soudního dvora ze dne 14. prosince 1962, Fédération nationale de la boucherie en gros a další v. Rada, 19/62 až 22/62, Recueil, s. 943, bod 2; ze dne 11. července 1968, Zuckerfabrik Watenstedt v. Rada, 6/68, Recueil, s. 595, 604; ze dne 30. září 1982, Roquette Frères v. Rada, 242/81, Recueil, s. 3213, body 6 a 7; ze dne 29. června 1993, Gibraltar v. Rada, C-298/89, Recueil, s. I-3605, bod 17, a ze dne 31. května 2001, Sadam Zuccherifici a další v. Rada, C-41/99 P, Recueil, s. I-4239, bod 24; usnesení Soudního dvora ze dne 24. dubna 1996, CNPAAP v. Rada, C-87/95 P, Recueil, s. I-2003, bod 33; usnesení Soudu ze dne 6. května 2003, DOW AgroSciences v. Parlament a Rada, T-45/02, Recueil, s. II-1973, bod 31).

186 V projednávané věci má napadené nařízení nepochybně obecnou působnost, protože zakazuje komukoliv zpřístupnit prostředky nebo hospodářské zdroje určitým osobám. Okolnost, že tyto osoby jsou jmenovitě uvedeny v příloze I tohoto nařízení, takže se zdají být tímto nařízením bezprostředně a osobně dotčeny ve smyslu čl. 230 čtvrtého pododstavce ES, nijak neovlivňuje obecný charakter tohoto zákazu, který platí *erga omnes*, jak vyplývá především z článku 11, podle nějž se napadené nařízení vztahuje na:

— území Společenství včetně jeho vzdušného prostoru,

— palubu každého letadla nebo plavidla podléhající pravomoci členského státu,

— každou osobu, která je státním příslušníkem členského státu, ať se nachází kdekoli,

— každou právnickou osobu, skupinu nebo subjekt založený nebo zřízený podle právních předpisů členského státu,

— každou právnickou osobu, skupinu nebo subjekt, který provozuje podnikatelskou činnost ve Společenství.

187 Argumentace žalobců vychází ve skutečnosti ze záměny pojmu adresáta aktu a pojmu předmětu tohoto aktu. Článek 249 ES se týká pouze prvního z těchto pojmů v tom, že stanoví, že nařízení má obecnou působnost, zatímco rozhodnutí je závazné pouze pro ty, jimž je určeno. Naproti tomu předmět nepředstavuje relevantní kritérium pro kvalifikaci aktu jako nařízení nebo rozhodnutí.

188 Akt, jehož předmětem je zmrazení prostředků pachatelů teroristických činů, pojímaných jako obecná a abstraktní kategorie, by tak byl rozhodnutím, kdyby byl určen jedné nebo více jmenovitě označeným osobám. Naopak akt, jehož předmětem je zmrazení prostředků jedné nebo více jmenovitě označených osob, je nařízením, pokud se obecným a abstraktním způsobem obrací na všechny osoby, které mohou fyzicky disponovat s dotyčnými prostředky. Právě tak je tomu v projednávané věci.

189 Druhý žalobní důvod tedy musí být zamítnut.

3. *Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení základních práv žalobců*

Argumenty účastníků řízení

190 Žalobci, kteří odkazují jak na čl. 6 odst. 2 EU, tak na judikaturu Soudního dvora (rozsudky ze dne 12. listopadu 1969, Stauder, 29/69, Recueil, s. 419; ze dne 17. prosince 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Recueil, s. 1125, a ze dne 14. května 1974, Nold v. Komise, 4/73, Recueil, s. 491, bod 13), tvrdí, že napadené nařízení porušuje jejich základní práva, především jejich právo nakládat se svým majetkem a práva obhajoby, jak jsou zaručena článkem 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP), tím, že jim toto nařízení ukládá závažné sankce jak civilního, tak trestního charakteru, aniž by byli předem vyslechnuti nebo dostali možnost hájit se a aniž by byl uvedený akt podroben jakémukoliv soudnímu přezkumu.

191 Co se týče konkrétněji tvrzeného porušení práv obhajoby, žalobci zdůrazňují, že nebyli informováni o důvodech sankcí, které jsou jim uloženy, nebyly jim sděleny důkazní prostředky a okolnosti použité proti nim a navíc neměli příležitost vyjádřit se (rozsudky Soudního dvora ze dne 23. října 1974, Transocean Marine Paint v. Komise, 17/74, Recueil, s. 1063; ze dne 7. června 1983, Musique Diffusion française a další v. Komise, 100/80 až 103/80, Recueil, s. 1825, bod 14; ze dne 10. července 1986, Belgie v. Komise, 40/85, Recueil, s. 2321, a ze dne 27. června 1991, Al-Jubail Fertilizer a Saudi Arabian Fertilizer v. Rada, C-49/88, Recueil, s. I-3187). Jejich zapsání do seznamu v příloze I napadeného nařízení je odůvodněno výlučně tím, že byli zapsáni do seznamu vyhotoveného Výborem pro sankce na základě informací sdělených státy a mezinárodními nebo regionálními organizacemi. Rada ani Komise nepřezkoumávaly, z jakých důvodů je uvedený výbor na tento seznam zapsal. Původ informací, které tento výbor obdržel, je obzvláště nejasný a důvody, pro které jsou určití jednotlivci v tomto seznamu zapsáni, aniž by byli

předem vyslechnuti, nejsou uvedeny. Postup, který vedl k zápisu žalobců do seznamu v příloze I napadeného nařízení, měl tak celý důvěrnou povahu. Takové nedostatky v jejich neprospěch nelze napravit dodatečně (rozsudek Soudního dvora ze dne 8. července 1999, Hercules Chemicals v. Komise, C-51/92 P, Recueil, s. I-4235).

192 Co se týče konkrétněji tvrzeného porušení práva na soudní přezkum, žalobci poukazují na to, že v rozsudku ze dne 27. listopadu 2001, Komise v. Rakousko (C-424/99, Recueil, s. I-9285, bod 45) Soudní dvůr rozhodl, že podle ustálené judikatury požadavek takového přezkumu představuje obecnou právní zásadu Společenství, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům a která je zakotvena v článcích 6 a 13 EÚLP. Toto právo předpokládá existenci účinných právních prostředků před soudním orgánem, splňujícím určité podmínky, jako je nezávislost a neutralita.

193 V projednávaném případě Komise ani Rada tyto podmínky nesplňují.

194 Totéž platí i o Radě bezpečnosti a jejím Výboru pro sankce, což jsou politické orgány, před nimiž mohou vystupovat pouze státy. V projednávané věci Výbor pro sankce sdělil švédské vládě, že nelze přistoupit k přezkumu základu žádosti žalobců směřující k jejich odstranění ze seznamu vyhotoveného tímto výborem. Tato žádost byla nicméně předložena patnácti členům Výboru pro sankce jako návrh rozhodnutí. Pouze tři členové tohoto výboru, a to Spojené státy, Spojené království a Rusko,

s touto žádostí nesouhlasily. Nicméně z důvodu pravidla jednomyslnosti, kterým se řídí práce Výboru pro sankce, zůstala jména žalobců na dotčeném seznamu.

195 Pokud jde o přezkum, prováděný Soudem v rámci projednávané žaloby, žalobci namítají, že žaloba na neplatnost, která se týká pouze legality napadeného nařízení jako takové, neumožňuje přezkum legality sankcí po meritorní stránce s ohledem na základní práva, jejichž porušení je dovoláváno. Mimoto vzhledem k použité legislativní technice spočívající ve vypracování seznamů osob a subjektů, na které se vztahují sankce, by takový přezkum věci samé postrádal smysl, protože by byl omezen na otázku, zda jména uvedená na těchto seznamech odpovídají jménům uvedeným na seznamech Výboru pro sankce.

196 Žalobci nicméně poukazují na některá pochybení nebo vady, kterými je stiženo napadené nařízení. Subjekt „Barakaat International, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Švédsko", uvedený v příloze I tohoto nařízení v části „Právnické osoby, skupiny a subjekty", je tak týž subjekt jako žalobce Al Barakaat, uvedený v téže části. Žalobci vysvětlují, že Al Barakaat změnil své sídlo. Uvedená adresa je kromě toho sama o sobě nesprávná.

197 Stejně tak subjekt „Somali Network AB, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Švédsko", uvedený v téže části přílohy I napadeného nařízení, dříve vlastněný třemi původními žalobci, A. Adenem, A. Alim a A. Yusufem, a zabývající se prodejem telefonních karet, ukončil svou činnost na konci roku 2000, k jeho převodu došlo v létě 2001, a jeho obchodní firma byla dne 4. října 2001 změněna na „Trä & Inredningsmontage i Kärrtorp". Noví akcionáři nemají žádný vztah k žalobcům a zdá se, že vykonávají činnost v odvětví stavebnictví. Vzhledem k tomu, že Výbor pro sankce přesto tento subjekt zapsal dne 9. listopadu 2001 do svého seznamu, je zjevné, že v jeho dokumentaci jsou mezery a že neexistovala kontrola případ od případu.

198 Žalobci dodávají, že Al Barakaat ze své vlastní iniciativy předal účetní doklady útvaru švédské policie pověřenému bojem proti terorismu SÄPO. SÄPO po přezkoumání tyto dokumenty vrátil žalobcům, přičemž jim sdělil, že jsou v pořádku, což prokazuje, že sankce přijaté vůči Al Barakaat jsou neodůvodněné.

199 V rámci navrhovaných důkazů první žalobce, A. Yusuf, navrhuje, aby byl Soudem vyslechnut. Navrhuje rovněž výslech Sira Jeremyho Greenstocka, předsedy Výboru pro sankce v době přijetí sankcí vůči němu.

200 Žalobci ve své replice zpochybňují kromě toho argument, že Rada byla povinna provést sankce přijaté Radou bezpečnosti z důvodu, že jsou pro členské státy Společenství podle Charty Spojených národů závazné.

201 Podle žalobců neexistuje žádný absolutní závazek na základě článku 25 Charty Spojených národů a ustanovení článku 103 této Charty je závazné pouze v mezinárodním právu veřejném a v žádném případě neznamená, že členové Spojených národů musejí porušovat své vlastní zákony.

202 Rezoluce Rady bezpečnosti nejsou v členských státech OSN přímo použitelné, ale musí být provedeny do jejich vnitrostátního práva, v souladu s jejich ústavními předpisy a základními právními zásadami. Pokud tyto předpisy takovému provedení brání, musí být nejprve změněny, aby bylo provedení umožněno.

203 Ve Švédsku tak byl vládou stažen návrh zákona určeného k provedení rezoluce Rady bezpečnosti 1373 (2001) ze dne 28. září 2001, která stanoví mimo jiné zmrazení majetku osob a subjektů, jež spáchají teroristické činy nebo se pokusí o jejich spáchání, usnadní je nebo se na nich podílejí, poté, co Lagrådet (Legislativní rada) upozornila na to, že jakékoliv rozhodnutí o zmrazení majetku musí být přijato státním zastupitelstvím a musí být umožněn jeho soudní přezkum.

204 Z čl. 24 odst. 2 Charty Spojených národů mimoto vyplývá, že Radě bezpečnosti přísluší postupovat vždy podle cílů a zásad Spojených národů. Podmínkou závazku členů OSN podle článku 25 Charty je, aby pravomoci Rady bezpečnosti k přijetí závazných rozhodnutí vyplývaly z ostatních ustanovení této Charty. Vzhledem k tomu, že Charta Spojených národů je určena pouze státům a nezakládá práva ani povinnosti jednotlivcům, si lze klást otázku, zda jsou členské státy OSN vázány rozhodnutími Rady bezpečnosti o uložení sankcí proti Usámu bin Ládinovi a osobám s ním spojeným. Lze si dokonce klást otázku, zda tato rozhodnutí nejsou v rozporu s výslovným cílem Spojených národů podporovat lidská práva a základní svobody pro všechny, vyjádřeným v čl. 1 odst. 3 Charty Spojených národů.

205 Rada tvrdí, že okolnosti, za kterých bylo přijato napadané nařízení, vylučují jakékoliv protiprávní jednání z její strany.

206 V tomto ohledu Rada a Komise, které odkazují zejména na čl. 24 odst. 1 a na články 25, 41, 48 a 103 Charty Spojených národů, uplatňují zaprvé, že stejně jako členské státy OSN, i Společenství je na základě mezinárodního práva povinno provést v oblastech svých pravomocí rezoluce Rady bezpečnosti, především rezoluce přijaté v rámci kapitoly VII Charty Spojených národů; zadruhé, že pravomoc orgánů Společenství v této oblasti je přesně stanovená a že tyto orgány nemají žádnou samostatnou diskreční pravomoc ani žádný prostor pro uvážení; zatřetí, že tudíž

nemohou změnit obsah těchto rezolucí ani zavést mechanismy, které by mohly vést ke změně jejich obsahu, a začtvrté, že jakákoliv jiná mezinárodní dohoda nebo pravidlo vnitrostátního práva, které by mohly být překážkou tohoto provedení, nemohou být použity.

207 Rada a Komise tak poukazují na to, že Rada bezpečnosti, jednajíc jménem členů OSN, má hlavní odpovědnost za zachování mezinárodního míru a bezpečnosti. Zdůrazňují, že rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII této Charty jsou všeobecně použitelné a jako celek a bez výhrad závazné pro členy Spojených národů, kteří jim musí přiznat přednost před jakýmkoliv jiným mezinárodním závazkem. Článek 103 Charty Spojených národů tak umožňuje nepoužít jakékoliv jiné ustanovení mezinárodního smluvního nebo zvykového práva za účelem provedení rezolucí Rady bezpečnosti, vytvářeje tak „účinek legality".

208 Podle orgánů nemůže být nadto vnitrostátní právo překážkou prováděcích opatření přijatých na základě Charty Spojených národů. Kdyby měl člen OSN možnost měnit obsah rezolucí Rady bezpečnosti, nebylo by možné zachovat jednotnost jejich uplatňování, která je nezbytná k zajištění jejich účinnosti.

209 Komise dodává, že podle článku 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, uzavřené ve Vídni dne 23. května 1969, se stát nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva k odůvodnění neplnění smlouvy. Pokud je vnitrostátní právní norma v rozporu se závazkem podle mezinárodního práva, přísluší dotyčnému státu

buď vykládat uvedenou normu v duchu smlouvy nebo změnit své vnitrostátní předpisy tak, aby byly slučitelné se závazkem podle mezinárodního práva.

210 Ačkoliv Společenství samo o sobě není členem OSN, je povinno jednat v oblastech svých pravomocí tak, aby splnilo povinnosti, které vyplývají pro jeho členské státy z toho, že jsou členy Spojených národů. V tomto ohledu Komise poukazuje na to, že při výkonu pravomocí Společenství musí být dodržováno mezinárodní právo (rozsudky Soudního dvora ze dne 24. listopadu 1992, Poulsen a Diva Navigation, C-286/90, Recueil, s. I-6019, bod 9, a ze dne 16. června 1998, Racke, C-162/96, Recueil, s. I-3655, bod 45). Rada a Komise se dovolávají rovněž rozsudku Dorsch Consult v. Rada a Komise, bod 82 výše. Třebaže se tento rozsudek týkal institutu obchodního embarga, tedy opatření společné obchodní politiky, které spadá na základě článku 133 ES do výlučné pravomoci Společenství, Rada a Komise se domnívají, že s přihlédnutím k vývoji pravomocí Společenství v oblasti sankcí vůči třetím zemím zásada, kterou stanoví, platí rovněž, pokud jde o omezení pohybu kapitálu a plateb přijatá na základě článků 60 a 301 ES.

211 Rada toto tvrzení zobecňuje, uplatňujíc, že pokud Společenství jedná za účelem splnění povinností, které vyplývají jeho členským státům z toho, že jsou členy OSN, ať už proto, že na něj členské státy převedly nezbytné pravomoci nebo proto, že se domnívají, že zásah Společenství je vhodný z hlediska politického, je pro praktické účely namístě mít za to, že Společenství je s ohledem na čl. 48 odst. 2 Charty Spojených národů v témže postavení jako členové OSN.

212 Z toho podle Rady vyplývá, že když Společenství přijme opatření k účelům odpovídajícím přání jeho členských států splnit jejich povinnosti podle Charty Spojených národů, nutně se na něj vztahuje ochrana poskytovaná Chartou a především „účinkem legality".

213 Rada nadto zdůrazňuje, že když Společenství jedná v tomto rámci, jeho pravomoc je přesně stanovena rozhodnutími v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, provádějícími rezoluce Rady bezpečnosti, zejména rezoluce přijaté na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, které mají být začleněny do právního řádu Společenství.

214 V projednávaném případě bylo napadené nařízení přijato za účelem provedení rezolucí Rady bezpečnosti 1267 (1999), 1333 (2000) a 1390 (2002) do právního řádu Společenství, a to automatickým převzetím jakéhokoliv seznamu osob nebo subjektů, vyhotoveného Výborem pro sankce v souladu s příslušnými postupy, bez výkonu jakékoliv samostatné diskreční pravomoci, jak to jasně vyplývá jak z preambule tohoto nařízení, tak z jeho čl. 7 odst. 1.

215 Podle názoru Rady a Komise takové okolnosti vylučují *a priori* jakoukoliv protiprávnost ze strany orgánů. Jakmile se jednou Společenství rozhodlo jednat na základě společného postoje 2002/402, nemělo možnost vyřadit některé osoby ze seznamu nebo je předem informovat anebo, pokud k tomu nedošlo, stanovit právní prostředky umožňující přezkoumat, zda jsou dotčená opatření odůvodněná, aniž by porušilo své vlastní mezinárodní závazky, mezinárodní závazky svých členských států a povinnost loajální spolupráce mezi členskými státy a Společenstvím, vyjádřenou v článku 10 ES.

216 Podle Rady by tomu bylo stejně, i kdyby mělo být napadené nařízení považováno za zasahující do základních práv žalobců. Rada se totiž domnívá, že „účinek legality" platí rovněž s ohledem na základní práva, která, jak to stanoví mezinárodní právní nástroje, mohou být v případě naléhavosti dočasně pozastavena.

217 Vzhledem k tomu, že žalobci ve své replice zpochybnili soulad dotčených rezolucí Rady bezpečnosti s čl. 1 odst. 3 Charty Spojených národů, Rada odpovídá, že je namístě předpokládat, že Rada bezpečnosti v rámci zvláštních pravomocí, které jsou jí přiznány kapitolou VII této Charty, zvážila základní práva obětí sankcí se základními právy obětí terorismu, především jejich právo na život.

218 Rada a Komise se kromě toho domnívají, že úvahy, které žalobci věnovali legislativnímu procesu týkajícímu se provedení rezoluce Rady bezpečnosti 1373 (2001) ve Švédsku, jehož kontext je zcela odlišný od kontextu provádění rezoluce 1390 (2002), nijak nesouvisí s projednávanou věcí. Při provádění rezoluce 1373 (2001) měly totiž členské státy a Společenství široký prostor pro uvážení.

219 Rada a Komise mají v každém případě za to, že se pravomoc Soudu v projednávané věci musí omezit na přezkoumání otázky, zda se orgány dopustily zjevného pochybení při provádění povinností uvedených v rezoluci Rady bezpečnosti 1390 (2002). Jakýkoliv výkon pravomoci překračující tento rámec, který by se rovnal nepřímému a selektivnímu soudnímu přezkumu závazných opatření přijatých Radou bezpečnosti v rámci její úlohy udržovat mezinárodní mír a bezpečnost, by mohl podrýt jeden ze základů světového řádu zavedeného v roce 1945, způsobil by výrazné narušení mezinárodních vztahů Společenství a jeho členských států, byl by zpochybnitelný s ohledem na článek 10 ES a dostal by se do rozporu s povinností Společenství dodržovat mezinárodní právo, jehož součástí jsou rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů. Orgány a Spojené království mají za to, že opatření takové povahy nemohou být zpochybňována na vnitrostátní úrovni nebo na úrovni Společenství, ale pouze před samotnou Radou bezpečnosti, prostřednictvím vlády státu, jehož státními příslušníky jsou žalobci nebo na jehož území mají bydliště (usnesení „Invest" Import und Export a Invest Commerce v. Komise, bod 85 výše, bod 40).

220 Podpůrně, pro případ, že se Soud rozhodne přistoupit k úplnému přezkumu opodstatněnosti jednotlivých argumentů dovolávaných žalobci, Rada a Komise uplatňují, že napadené nařízení nezasahuje do základních práv a svobod, jejichž porušení je tvrzeno.

221 Zaprvé, opatření provedená napadeným nařízením nezasahují do práva žalobců užívat jejich majetku, jelikož toto právo nepožívá absolutní ochrany a jeho výkon může být předmětem omezení odůvodněných obecným zájmem.

222 Zadruhé, napadené nařízení nezasahuje ani do práv obhajoby.

223 Zatřetí, pokud jde o právo na účinný soudní přezkum, orgány a Spojené království poukazují na to, že žalobci měli možnost sdělit své stanovisko Radě bezpečnosti, a že na základě článku 230 ES mohli předložit Soudu projednávanou žalobu, v rámci které se mohou dovolávat mimo jiné nedostatku příslušnosti orgánů Společenství k přijetí napadeného nařízení, jakož i protiprávnosti zásahu do jejich vlastnického práva.

224 Podle Rady se spor mezi účastníky řízení netýká samotné existence práva na účinnou soudní ochranu, ale rozsahu soudního přezkumu, který je v projednávaném případě odůvodněný nebo vhodný.

225 V tomto ohledu Rada připouští, že pokud se Společenství rozhodne přijmout z vlastní iniciativy jednostranná hospodářská a finanční donucovací opatření, musí soudní přezkum zahrnovat přezkoumání důkazů použitých proti sankcionovaným osobám. Podle Rady a Spojeného království, pokud naopak Společenství jedná, aniž by vykonávalo jakoukoliv diskreční pravomoc, na základě rozhodnutí přijatého orgánem, kterému mezinárodní společenství svěřilo značné pravomoci za účelem ochrany mezinárodního míru a bezpečnosti, úplný soudní přezkum by mohl podrýt systém OSN, jak byl ustaven v roce 1945, mohl by vážně zasáhnout do mezinárodních vztahů Společenství a členských států a dostal by se do rozporu s povinností Společenství dodržovat mezinárodní právo. Rada se domnívá, že v projednávaném případě nemůže jít soudní přezkum soudem Společenství nad rámec přezkumu, který je uznáván ve členských státech, pokud jde o převzetí rozhodnutí přijatých orgány mezinárodního společenství, jednajícími za účelem zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, do vnitrostátního právního řádu. V tomto ohledu Rada poukazuje na to, že v několika členských státech jsou akty provádějící rezoluce Rady bezpečnosti kvalifikovány jako „akty vlády" a zcela se vymykají pravomoci soudu. V jiných členských státech je soudní přezkum velmi omezený.

Závěry Soudu

Úvodní poznámky

226 Soud se může efektivně vyjádřit k žalobnímu důvodu vycházejícímu z tvrzeného porušení základních práv žalobců, pouze spadá-li do jeho soudního přezkumu a může-li, za předpokladu, že je opodstatněný, způsobit zrušení napadeného nařízení.

227 V projednávané věci však orgány i Spojené království v podstatě tvrdí, že žádná z těchto dvou podmínek není splněna z důvodu přednosti závazků Společenství a jeho členských států na základě Charty Spojených národů před jakýmkoliv jiným závazkem mezinárodního práva, práva Společenství nebo vnitrostátního práva. Přezkum argumentů těchto účastníků řízení se tak zdá být předpokladem jakéhokoliv projednání argumentů žalobců.

228 V tomto ohledu Soud považuje za vhodné přezkoumat nejprve propojení mezi mezinárodním právním řádem vycházejícím ze Spojených národů a vnitrostátním právním řádem nebo právním řádem Společenství, jakož i rozsah, v němž jsou pravomoci Společenství a jeho členských států vázány rezolucemi Rady bezpečnosti přijatými na základě kapitoly VII Charty Spojených národů.

229 Tento přezkum totiž určí rozsah přezkumu legality, zejména s ohledem na základní práva, který Soudu přísluší vykonávat, pokud jde o akty Společenství provádějící takové rezoluce, k němuž bude přistoupeno v druhé řadě.

230 Konečně zatřetí, pokud bude zjištěno, že tvrzené porušení základních práv žalobců opravdu spadá do jeho soudního přezkumu a že může způsobit zrušení napadeného nařízení, Soud se k tomuto porušení vyjádří.

K propojení mezi mezinárodním právním řádem vycházejícím ze Spojených národů a vnitrostátním právním řádem nebo právním řádem Společenství

231 Je nutné konstatovat, že z hlediska mezinárodního práva mají závazky členských států OSN na základě Charty Spojených národů nepopiratelně přednost před jakýmkoliv jiným závazkem vnitrostátního práva nebo mezinárodního smluvního práva včetně závazků na základě EÚLP pro ty z nich, které jsou členy Rady Evropy, a závazků na základě Smlouvy o ES pro ty z nich, které jsou rovněž členy Společenství.

232 Pokud jde zaprvé o vztah mezi Chartou Spojených národů a vnitrostátním právem členských států OSN, toto pravidlo přednosti vyplývá ze zásad mezinárodního zvykového práva. Podle článku 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, která tyto zásady kodifikuje (a jejíž článek 5 stanoví, že se vztahuje „na každou smlouvu, která je zakládající listinou mezinárodní organizace, a na každou smlouvu přijatou v mezinárodní organizaci"), se smluvní strana nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.

233 Pokud jde zadruhé o vztahy mezi Chartou Spojených národů a mezinárodním smluvním právem, je toto pravidlo přednosti zakotveno výslovně v článku 103 uvedené Charty, podle nějž „[j]estliže by došlo ke střetu mezi závazky členů Spojených národů podle této charty a jejich závazky podle kteréhokoli jiného mezinárodního ujednání, mají vrch závazky podle této charty". V souladu s článkem 30 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, a na rozdíl od pravidel běžně uplatňovaných v případě následných smluv, toto pravidlo platí vůči smlouvám jak dřívějším, tak pozdějším ve vztahu k Chartě Spojených národů. Podle Mezinárodního soudního dvora veškeré regionální, dvoustranné a dokonce mnohostranné dohody, které smluvní strany mohou uzavřít, podléhají vždy ustanovením článku 103 Charty Spojených národů [rozsudek ze dne 26. listopadu 1984, Vojenské a polovojenské činnosti v Nikaragui a proti ní (Nikaragua v. Spojené státy americké), Sbírka MSD 1984, s. 392, bod 107].

234 Tato přednost se vztahuje i na rozhodnutí obsažená v rezoluci Rady bezpečnosti, v souladu s článkem 25 Charty Spojených národů, podle nějž jsou členové OSN povinni přijmout a provést rozhodnutí Rady bezpečnosti. Podle Mezinárodního soudního dvora mají podle článku 103 Charty závazky smluvních stran v tomto ohledu přednost před jejich závazky podle kterékoliv jiné mezinárodní dohody [usnesení ze dne 14. dubna 1992 (předběžná opatření), Otázky výkladu a uplatnění Montrealské úmluvy z roku 1971 vyplývající z leteckého neštěstí v Lockerbie (Libyjská arabská džamáhíríje v. Spojené státy americké), Sbírka MSD 1992, s. 16, bod 42, a usnesení ze dne 14. dubna 1992 (předběžná opatření), Otázky výkladu a uplatnění Montrealské dohody z roku 1971 vyplývající z leteckého neštěstí v Lockerbie (Libyjská arabská džamáhíríje v. Spojené království), Sbírka MSD 1992, s. 113, bod 39].

235 Pokud jde konkrétněji o vztahy mezi povinnostmi členských států Společenství podle Charty Spojených národů a jejich povinnostmi podle práva Společenství, je třeba dodat, že podle čl. 307 prvního pododstavce ES „[p]ráva a povinnosti vyplývající ze smluv uzavřených před 1. lednem 1958 nebo pro přistupující státy přede dnem jejich přistoupení mezi jedním nebo několika členskými státy na jedné straně a jedním nebo několika třetími zeměmi na straně druhé nejsou touto smlouvou dotčeny".

236 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je účelem tohoto ustanovení upřesnit v souladu se zásadami mezinárodního práva, že uplatňování Smlouvy o ES se nedotýká závazku dotyčného členského státu dodržovat práva třetích zemí vyplývající z dřívější dohody a plnit své příslušné povinnosti (rozsudek Soudního dvora ze dne 28. března 1995, Evans Medical a Macfarlan Smith, C-324/93, Recueil, s. I-563, bod 27; viz také rozsudky Soudního dvora ze dne 27. února 1962, Komise v. Itálie, 10/61, Recueil, s. 1; ze dne 2. srpna 1993, Levy, C-158/91, Recueil, s. I-4287, a ze dne 14. ledna 1997, Centro-Com, C-124/95, Recueil, s. I-81, bod 56).

237 Pět z šesti signatářských států Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, podepsané v Římě dne 25. března 1957, bylo ke dni 1. ledna 1958 již členy OSN. Pokud jde o Spolkovou republiku Německo, i když je pravdou, že byla formálně uznána za člena OSN až dne 18. září 1973, její závazek dodržovat povinnosti vyplývající z Charty Spojených národů rovněž předcházel datu 1. ledna 1958, jak to vyplývá zejména ze závěrečného aktu konference, která se konala v Londýně od 28. září do 3. října 1954 (nazývaná konference „devíti mocností"), a z Pařížských dohod ze dne 23. října 1954. Kromě toho všechny státy, které přistoupily ke Společenství později, byly členy OSN před svým přistoupením.

238 Článek 224 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (nyní článek 297 ES) byl nadto do této smlouvy vložen speciálně za účelem dodržování výše vymezeného pravidla přednosti. Podle tohoto ustanovení „[č]lenské státy vzájemně konzultují společné kroky, které mají zabránit tomu, aby fungování společného trhu bylo dotčeno opatřeními, která by byl některý členský stát nucen učinit [...] aby dostál závazkům, jež přijal za účelem udržování míru a mezinárodní bezpečnosti".

239 Rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů jsou tak závazné pro všechny členské státy Společenství, které tudíž v tomto postavení musí přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich provedení (stanoviska generálního advokáta F. G. Jacobse k rozsudku Soudního dvora ze dne 30. července 1996, Bosphorus, C-84/95, Recueil, s. I-3953, I-3956, bod 2, a k rozsudku Soudního dvora ze dne 27. února 1997, Ebony Maritime a Loten Navigation, C-177/95, Recueil, s. I-1111, I-1115, bod 27).

240 Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že jak na základě pravidel obecného mezinárodního práva, tak na základě zvláštních ustanovení Smlouvy mají členské státy možnost, a dokonce povinnost, nepoužít jakékoliv ustanovení práva Společenství, ať jde o ustanovení primárního práva nebo obecnou zásadu tohoto práva, které by bránilo řádnému výkonu jejich povinností podle Charty Spojených národů.

241 V rozsudku Centro-Com, bod 236 výše, tak Soudní dvůr výslovně rozhodl, že vnitrostátní opatření odporující článku 113 Smlouvy o ES mohou být odůvodněna s ohledem na článek 234 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 307 ES), pokud se jeví jako nezbytná k zajištění toho, aby dotyčný členský stát splnil své povinnosti podle Charty Spojených národů a rezoluce Rady bezpečnosti.

242 Naproti tomu z judikatury (viz rozsudek Dorsch Consult v. Rada a Komise, bod 82 výše, bod 74) vyplývá, že Společenství jako takové není na rozdíl od svých členských států přímo vázáno Chartou Spojených národů, a že tedy není povinno, na základě povinnosti vyplývající z obecného mezinárodního práva veřejného, přijmout a provést rezoluce Rady bezpečnosti podle článku 25 uvedené Charty. Důvodem toho je, že Společenství není ani členem OSN, ani adresátem rezolucí Rady bezpečnosti, a ani nástupcem do práv a povinností svých členských států ve smyslu mezinárodního práva veřejného.

243 Je tedy třeba mít za to, že Společenství je na základě samotné smlouvy o svém založení vázáno povinnostmi vyplývajícími z Charty Spojených národů, stejně jako jsou jimi vázány jeho členské státy.

244 V tomto ohledu je nesporné, že v okamžiku uzavření Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství byly členské státy vázány svými závazky podle Charty Spojených národů.

245 Aktem přijatým mezi sebou nemohly přenést na Společenství více pravomocí, než samy měly, ani se zprostit stávajících povinností vůči třetím zemím podle uvedené Charty (viz obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 12. prosince 1972, International Fruit Company a další, 21/72 až 24/72, Recueil, s. 1219, dále jen „rozsudek International Fruit", bod 11).

246 Naopak, jejich vůle dodržovat závazky podle této Charty vyplývá z ustanovení samotné Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství a byla vyjádřena zejména v jejím článku 224 a čl. 234 prvním pododstavci (viz obdobně rozsudek International Fruit, body 12 a 13, a stanovisko generálního advokáta H. Mayrase k tomuto rozsudku, Recueil, s. 1231 až 1237).

247 Třebaže toto posledně uvedené ustanovení zmiňuje pouze povinnosti členských států, znamená zároveň povinnost orgánů Společenství nebránit plnění závazků členských státu podle uvedené Charty (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. října 1980, Burgoa, 812/79, Recueil, s. 2787, bod 9).

248 Je třeba rovněž zdůraznit, že jelikož pravomoci nezbytné k provedení závazků členských států podle Charty Spojených národů byly převedeny na Společenství, členské státy se podle mezinárodního práva veřejného zavázaly, že tyto pravomoci bude za uvedeným účelem vykonávat samotné Společenství.

249 V tomto kontextu je namístě připomenout jednak že podle čl. 48 odst. 2 Charty Spojených národů jsou rozhodnutí Rady bezpečnosti prováděna členy Spojených

národů „přímo i svou akcí v příslušných mezinárodních orgánech, jejichž jsou členy", a jednak že podle judikatury (rozsudky Poulsen a Diva Navigation, bod 210 výše, bod 9, a Racke, bod 210 výše, bod 45; viz rovněž rozsudek Soudního dvora ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn, 41/74, Recueil, s. 1337, bod 22) musí být při výkonu pravomocí Společenství dodržováno mezinárodní právo, a právo Společenství tedy musí být vykládáno, a jeho působnost vymezena, ve světle relevantních pravidel mezinárodního práva.

250 Členské státy tím, že svěřily tyto pravomoci Společenství, tedy projevily svou vůli, aby povinnosti, které na sebe převzaly podle Charty Spojených národů, zavazovaly i Společenství (viz obdobně rozsudek International Fruit, bod 15).

251 Od vstupu Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství v platnost byl přesun pravomocí, ke kterému došlo ve vztazích mezi členskými státy a Společenstvím, konkretizován různými způsoby v rámci provádění jejich závazků podle Charty Spojených národů (viz obdobně rozsudek International Fruit, bod 16).

252 Takto byl Smlouvou o Evropské unii vložen do Smlouvy o ES zejména článek 228a (nyní článek 301 ES) s cílem poskytnout zvláštní základ hospodářským sankcím, jejichž přijetí vůči třetím zemím může být od Společenství, majícího jako jediné pravomoc v oblasti společné obchodní politiky, vyžadováno z politických důvodů vymezených jeho členskými státy v rámci SZBP, nejčastěji na základě rezoluce Rady bezpečnosti ukládající jim přijetí takových sankcí.

253 Zdá se tedy, že v celém rozsahu, v němž Společenství na základě Smlouvy o ES převzalo pravomoci předtím vykonávané členskými státy v oblasti uplatňování Charty Spojených národů, jsou ustanovení této Charty závazná pro Společenství [viz obdobně pokud jde o otázku, zda je Společenství vázáno Všeobecnou dohodou o clech a obchodu (GATT) z roku 1947, rozsudek International Fruit, bod 18; viz rovněž, v tom, že uznává, že Společenství vykonává přesně stanovenou pravomoc, když uplatňuje opatření obchodního embarga nařízené rezolucí Rady bezpečnosti, rozsudek Dorsch Consult v. Rada a Komise, bod 82 výše, bod 74].

254 Na závěr této úvahy je namístě mít jednak za to, že Společenství nemůže porušovat povinnosti vyplývající pro jeho členské státy z Charty Spojených národů ani bránit jejich plnění, a jednak, že je povinno, na základě samotné Smlouvy, kterou bylo založeno, přijmout při výkonu svých pravomocí veškerá opatření nezbytná k tomu, aby umožnilo svým členským státům tyto povinnosti splnit.

255 V projednávaném případě Rada ve společném postoji 2002/402, přijatém na základě ustanovení hlavy V Smlouvy o EU, přitom konstatovala, že k provedení některých omezujících opatření proti Usámovi bin Ládinovi, členům organizace Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, v souladu s rezolucemi Rady bezpečnosti 1267 (1999), 1333 (2000) a 1390 (2002), je nezbytná akce Společenství v rámci pravomocí, které mu byly svěřeny Smlouvou o ES.

256 Společenství tato opatření provedlo přijetím napadeného nařízení. Jak již bylo rozhodnuto v bodě 170 výše, mělo pravomoc přijmout tento akt na základě článků 60, 301 a 308 ES.

257 Je tedy třeba uznat opodstatněnost argumentů předložených orgány, jak jsou shrnuty v bodě 206 výše, s tou výhradou, že Společenství bylo povinno provést příslušné rezoluce Rady bezpečnosti v oblasti svých pravomocí nikoliv na základě obecného mezinárodního práva, jak to tvrdí tito účastníci řízení, ale na základě samotné Smlouvy o ES.

258 Naproti tomu argumenty žalobců založené jednak na autonomii právního řádu Společenství ve vztahu k právnímu řádu vycházejícímu ze Spojených národů a jednak na nezbytnosti provedení rezolucí Rady bezpečnosti do vnitrostátního práva členských států, v souladu s ústavními předpisy a základními zásadami tohoto práva, musí být odmítnuty.

259 Pokud jde o argument žalobců vycházející z nesouladu dotčených rezolucí Rady bezpečnosti s ustanoveními samotné Charty Spojených národů nelze ho oddělit od jejich argumentů týkajících se jednak soudního přezkumu, který Soudu přísluší vykonávat u aktů Společenství provádějících takové rezoluce, a jednak tvrzeného porušení základních práv zúčastněných osob. Bude tedy přezkoumán s těmito dalšími argumenty.

K rozsahu přezkumu legality, který má Soud provést

260 Úvodem je namístě připomenout, že Evropské společenství je právním společenstvím v tom, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány nejsou vyňaty z přezkumu souladu svých aktů se základní ústavní listinou, jakou je Smlouva, a že tato Smlouva zavedla úplný systém procesních prostředků a řízení určený k tomu, aby byl Soudnímu dvoru svěřen přezkum legality aktů orgánů (rozsudky Soudního dvora ze dne 23. dubna 1986, Les Verts v. Parlament, 294/83, Recueil, s. 1339, bod 23; ze dne 22. října 1987, Foto-Frost, 314/85, Recueil, s. 4199, bod 16, a ze dne 23. března 1993, Weber v. Parlament, C-314/91, Recueil, s. I-1093, bod 8; rozsudek Soudu ze dne

2. října 2001, Martinez a další v. Parlament, T-222/99, T-327/99 a T-329/99, Recueil, s. II-2823, bod 48; viz rovněž posudek Soudního dvora 1/91 ze dne 14. prosince 1991, Recueil, s. I-6079, bod 21).

261 Jak již Soudní dvůr opakovaně rozhodl (rozsudek ze dne 15. května 1986, Johnston, 222/84, Recueil, s. 1651, bod 18; viz rovněž rozsudky ze dne 3. prosince 1992, Oleifici Borelli v. Komise, C-97/91, Recueil, s. I-6313, bod 14; ze dne 11. ledna 2001, Kofisa Italia, C-1/99, Recueil, s. I-207, bod 46; Komise v. Rakousko, bod 192 výše, bod 45, a ze dne 25. července 2002, Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, C-50/00 P, Recueil, s. I-6677, bod 39), „[s]oudní přezkum [...] je vyjádřením obecné právní zásady, která je základem ústavních tradic společných členským státům [... a která] byla rovněž zakotvena v článcích 6 a 13 [EÚLP]".

262 V projednávaném případě tato zásada nachází své vyjádření v právu, které žalobcům přiznává čl. 230 čtvrtý pododstavec ES, a to předložit Soudu k přezkumu legalitu napadeného nařízení, dotýká-li se jich toto nařízení bezprostředně a osobně, a dovolávat se na podporu jejich žaloby jakéhokoliv důvodu vycházejícího z nedostatku příslušnosti, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smlouvy o ES nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejího provádění, nebo zneužití pravomoci.

263 V projednávané věci nicméně vyvstává otázka, zda existují strukturální meze soudního přezkumu, který má Soud provést u tohoto nařízení, stanovené obecným mezinárodním právem nebo samotnou Smlouvou o ES.

264 Je totiž namístě připomenout, že napadené nařízení, přijaté s ohledem na společný postoj 2002/402, představuje provedení, na úrovni Společenství, povinnosti uložené jeho členským státům, jakožto členům OSN, zavést, případně i prostřednictvím aktu Společenství, sankce proti Usámovi bin Ládinovi, síti Al-Kajdá a Talibanu a dalším

osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, jež byly stanoveny a následně zesíleny několika rezolucemi Rady bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů. Odůvodnění tohoto nařízení odkazuje výslovně na rezoluce 1267 (1999), 1333 (2000) a 1390 (2002).

265 V tomto kontextu orgány jednaly, jak to právem samy uplatnily, na základě přesně stanovené pravomoci, takže neměly k dispozici žádný prostor pro autonomní uvážení. Konkrétně nemohly ani přímo změnit obsah příslušných rezolucí, ani zavést mechanismus, který by mohl vést k takové změně.

266 Jakýkoliv přezkum vnitřní legality napadeného nařízení, zejména s ohledem na ustanovení nebo obecné právní zásady Společenství týkající se ochrany základních práv, by tedy znamenal, že by Soud přezkoumával incidenčně legalitu uvedených rezolucí. V přezkoumávaném případě je totiž třeba zdroj protiprávnosti dovolávané žalobci hledat nikoliv v přijetí napadeného nařízení, ale v rezolucích Rady bezpečnosti, které sankce nařídily (viz obdobně rozsudek Dorsch Consult v. Rada a Komise, bod 82 výše, bod 74).

267 Zejména kdyby Soud měl zrušit napadené nařízení v souladu s návrhy žalobců, třebaže se jeho přijetí zdá být uloženo mezinárodním právem, z důvodu, že tento akt porušuje základní práva žalobců, která jsou chráněna právním řádem Společenství, znamenalo by takové zrušení nepřímo, že dotčené rezoluce Rady bezpečnosti samy porušují uvedená základní práva. Jinými slovy, žalobci se domáhají, aby Soud implicitně prohlásil, že dotčená norma mezinárodního práva zasahuje do základních práv jednotlivce, která jsou chráněna právním řádem Společenství.

268 Orgány a Spojené království vyzývají Soud, aby již ze zásady odmítl jakoukoliv pravomoc k takovému nepřímému přezkumu legality těchto rezolucí, které se, coby předpisy mezinárodního práva zavazující členské státy Společenství, vztahují i na něj, stejně jako na všechny orgány Společenství. Tito účastníci řízení se v podstatě domnívají, že přezkum Soudu by měl být omezen jednak na ověření dodržení formálních náležitostí, procesních pravidel a pravidel o příslušnosti, která jsou v projednávaném případě závazná pro orgány Společenství, a jednak na ověření vhodnosti a přiměřenosti dotčených opatření Společenství ve vztahu k rezolucím Rady bezpečnosti, které provádějí.

269 Je nutné uznat, že takové omezení pravomoci je jediným možným logickým následkem zásad vytyčených výše v rámci přezkumu vztahů mezi mezinárodním právním řádem vycházejícím ze Spojených národů a právním řádem Společenství.

270 Jak již bylo uvedeno, dotčené rezoluce Rady bezpečnosti byly přijaty na základě kapitoly VII Charty Spojených národů. V tomto kontextu náleží určení toho, co představuje hrozbu mezinárodnímu míru a bezpečnosti, jakož i opatření nezbytných k jejich zachování nebo opětovnému nastolení, do výlučné pravomoci Rady bezpečnosti a jako takové se vymyká pravomoci vnitrostátních orgánů a soudů nebo orgánů a soudů Společenství, s jedinou výhradou přirozeného práva na individuální nebo kolektivní sebeobranu, zmíněného v článku 51 uvedené Charty.

271 Pokud Rada bezpečnosti, jednajíc na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, prostřednictvím svého Výboru pro sankce rozhodne, že prostředky některých jednotlivců nebo subjektů mají být zmrazeny, její rozhodnutí platí v souladu s článkem 48 Charty pro všechny členy Spojených národů.

272 S ohledem na úvahy uvedené v bodech 243 až 254 výše tedy nelze tvrzení o pravomoci Soudu přezkoumávat incidenčně legalitu takového rozhodnutí z hlediska standardu ochrany základních práv, jak jsou uznána v právním řádu Společenství, odůvodnit ani na základě mezinárodního práva, ani na základě práva Společenství.

273 Jednak by taková pravomoc byla neslučitelná se závazky členských států podle Charty Spojených národů, zejména jejích článků 25, 48 a 103, stejně jako s článkem 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

274 Kromě toho by taková pravomoc byla v rozporu jak s ustanoveními Smlouvy o ES, především s články 5, 10, 297 a čl. 307 prvním pododstavcem ES, tak s ustanoveními Smlouvy o EU, především s článkem 5 EU, podle nějž soud Společenství vykonává své pravomoci za podmínek a pro účely, které vymezují ustanovení Smluv o ES a EU. Byla by nadto neslučitelná se zásadou, podle níž musí být při výkonu pravomocí Společenství, a tedy i pravomoci Soudu, dodržováno mezinárodní právo (rozsudky Poulsen a Diva Navigation, bod 210 výše, bod 9, a Racke, bod 210 výše, bod 45).

275 Je třeba dodat, že s ohledem zejména na článek 307 ES a článek 103 Charty Spojených národů, se dovolávání porušení ať už základních práv, která jsou chráněna právním řádem Společenství, nebo zásad tohoto právního řádu, nemůže dotknout platnosti rezoluce Rady bezpečnosti nebo jejího účinku na území Společenství (viz obdobně rozsudky Soudního dvora Internationale Handelsgesellschaft, bod 190 výše, bod 3; ze dne 8. října 1986, Keller, 234/85, Recueil, s. 2897, bod 7, a ze dne 17. října 1989, Dow Chemical Ibérica a další v. Komise, 97/87 až 99/87, Recueil, s. 3165, bod 38).

276 Je tedy nutné mít za to, že dotčené rezoluce Rady bezpečnosti jsou v zásadě vyloučeny ze soudního přezkumu ze strany Soudu, a že Soud není oprávněn zpochybňovat, ani incidenčně, jejich legalitu vzhledem k právu Společenství. Naopak, Soud je povinen v co největším možném rozsahu vykládat a uplatňovat toto právo způsobem slučitelným se závazky členských států podle Charty Spojených národů.

277 Soud je nicméně oprávněn incidenčně přezkoumávat legalitu dotčených rezolucí Rady bezpečnosti s ohledem na *ius cogens*, chápané jako mezinárodní právní řád, který je závazný pro veškeré subjekty mezinárodního práva, včetně orgánů OSN, a od nějž se nelze odchýlit.

278 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že Vídeňská úmluva o smluvním právu, která kodifikuje mezinárodní zvykové právo (a jejíž článek 5 stanoví, že se vztahuje „na každou smlouvu, která je zakládající listinou mezinárodní organizace, a na každou smlouvu přijatou v mezinárodní organizaci"), ve svém článku 53 stanoví neplatnost smluv, které jsou v rozporu s imperativní normou obecného mezinárodního práva (*ius cogens*), definovanou jako „norma přijatá a uznaná mezinárodním společenstvím států jako celkem za normu, od níž není dovoleno se odchýlit a která může být změněna pouze novou normou obecného mezinárodního práva stejné povahy". Stejně tak článek 64 Vídeňské úmluvy o smluvním právu stanoví, že „vznikne-li nová imperativní norma obecného mezinárodního práva, každá smlouva, která je v rozporu s touto normou, se stane neplatnou a zanikne".

279 Ostatně samotná Charta Spojených národů předpokládá existenci kogentních zásad mezinárodního práva, a zejména ochranu základních práv lidské osobnosti. V preambuli Charty tak lid Spojených národů prohlásil, že je odhodlán „prohlásiti [...] svou víru v základní lidská práva, v důstojnost a hodnotu lidské osobnosti". Z první kapitoly Charty nazvané „Cíle a zásady" krom toho vyplývá, že cílem

Spojených národů je mimo jiné podporovat úctu k lidským právům a základním svobodám.

280 Tyto zásady platí jak pro členy OSN, tak pro její orgány. Podle čl. 24 odst. 2 Charty Spojených národů tak Rada bezpečnosti musí při plnění povinností, které jí ukládá hlavní odpovědnost za zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, jednat „podle cílů a zásad Spojených národů". Při využívání pravomoci ukládat sankce, kterou má Rada bezpečnosti při výkonu této odpovědnosti, tedy musí být dodržováno mezinárodní právo a především cíle a zásady Spojených národů.

281 Mezinárodní právo tak umožňuje dojít k závěru, že existuje omezení zásady závazného účinku rezolucí Rady bezpečnosti: tyto rezoluce musí dodržovat základní kogentní ustanovení *ius cogens*. V opačném případě, ať je jakkoliv nepravděpodobný, by jimi nebyly vázány ani členské státy OSN, a tedy ani Společenství.

282 Incidenční soudní přezkum prováděný Soudem v rámci žaloby na neplatnost aktu Společenství přijatého, bez jakéhokoliv prostoru pro uvážení, za účelem provést rezoluci Rady bezpečnosti, tedy může být případně rozšířen na ověření dodržení vyšších pravidel mezinárodního práva, náležejících k *ius cogens*, a zejména imperativních norem týkajících se univerzální ochrany lidských práv, od nichž se ani členské státy, ani orgány OSN nemohou odchýlit, protože představují „nezadatelné zásady mezinárodního zvykového práva" (poradní stanovisko Mezinárodního soudního dvora ze dne 8. července 1996, Přípustnost hrozby atomovými zbraněmi nebo jejich použití, Sbírka MSD 1996, s. 226, bod 79; viz v tomto smyslu rovněž stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse k rozsudku Bosphorus, bod 239 výše, bod 65).

283 Ve světle těchto obecných úvah je třeba přezkoumat žalobní důvod vycházející z porušení základních práv žalobců.

K tvrzenému porušení základních práv žalobců

284 Argumenty uplatňované žalobci ve vztahu k tvrzenému porušení jejich základních práv mohou být rozděleny do tří skupin: porušení jejich práva nakládat se svým majetkem, porušení práv obhajoby a porušení jejich práva na účinnou soudní ochranu.

— K tvrzenému porušení práva žalobců nakládat se svým majetkem

285 Žalobci se dovolávají porušení jejich práva nakládat se svým majetkem, jak je chráněno právním řádem Společenství.

286 Jelikož však tvrzené porušení vychází výlučně ze zmrazení prostředků žalobců, jak o něm bylo rozhodnuto Radou bezpečnosti prostřednictvím jejího Výboru pro sankce a jak bylo ve Společenství provedeno napadeným nařízením bez výkonu jakékoliv posuzovací pravomoci, je třeba přezkoumat výtky žalobců v zásadě pouze z hlediska standardu univerzální ochrany základních práv lidské osobnosti náležejících k *ius cogens* v souladu se zásadami již vymezenými výše.

287 Vzhledem k tomu, že rozsah a intenzita zmrazení prostředků žalobců se v průběhu času měnily (viz postupně článek 2 nařízení č. 467/2001, článek 2 nařízení č. 881/2002 v jeho původním znění a konečně článek 2a napadeného nařízení, který byl vložen článkem 1 nařízení č. 561/2003), je třeba mimo jiné upřesnit, že v rámci

projednávané žaloby na neplatnost se musí přezkum ze strany Soudu týkat pouze nyní platné právní úpravy. V řízeních o neplatnost totiž soud Společenství běžně přihlíží k událostem, které v průběhu řízení ovlivňují samotný předmět sporu, jako je zrušení, prodloužení platnosti, nahrazení nebo změna napadeného aktu (viz kromě rozsudků Alpha Steel v. Komise, Fabrique de fer de Charleroi a Dillinger Hüttenwerke v. Komise a CCRE v. Komise, bod 72 výše, usnesení Soudního dvora ze dne 8. března 1993, Lezzi Pietro v. Komise, C-123/92, Recueil, s. I-809, body 8 až 11). Všichni účastníci řízení vyjádřili na jednání svůj souhlas v tomto bodě.

288 Je tedy namístě posoudit, zda zmrazení prostředků stanovené napadeným nařízením, ve znění nařízení č. 561/2003, a nepřímo rezolucemi Rady bezpečnosti, které tato opatření provádějí, porušuje základní práva žalobců.

289 Soud se domnívá, že z hlediska standardu univerzální ochrany základních práv lidské osobnosti náležejících k *ius cogens* tomu tak není, aniž by zde bylo třeba rozlišovat mezi situací subjektu Al Barakaat jakožto právnické osoby a situací A. Yusufa jakožto fyzické osoby.

290 V tomto ohledu je namístě rovnou zdůraznit, že napadené nařízení, ve znění nařízení č. 561/2003, přijatého v návaznosti na rezoluci Rady bezpečnosti 1452 (2002), stanoví mezi jinými odchylkami a výjimkami, že na žádost zúčastněných osob, a pokud Výbor pro sankce nevyjádří výslovně nesouhlas, příslušné vnitrostátní orgány rozhodnou o tom, že zmrazení prostředků se nevztahuje na prostředky nezbytné k hrazení základních výdajů, zejména na úhrady za potraviny, nájemné, lékařské ošetření, daně a poplatky za veřejné služby (viz bod 40 výše). Navíc po výslovném schválení Výborem pro sankce mohou být nyní uvolněny prostředky nezbytné pro hrazení jakýchkoliv „mimořádných výdajů".

291 Výslovně stanovené možnosti výjimek a odchylek, kterými je tak doprovázeno zmrazení prostředků osob zapsaných na seznamu Výboru pro sankce, jasně ukazují, že cílem ani důsledkem tohoto opatření není zacházet s těmito osobami nelidským nebo ponižujícím způsobem.

292 Krom toho je namístě poukázat na to, že i když čl. 17 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv, přijaté valným shromážděním Spojených národů dne 10. prosince 1948, stanoví, že „[k]aždý má právo vlastnit majetek jak sám, tak spolu s jinými", čl. 17 odst. 2 uvedené všeobecné deklarace upřesňuje, že „[n]ikdo nesmí být svévolně zbaven svého majetku".

293 Má-li tedy být ochrana práva vlastnit majetek považována za součást imperativních norem obecného mezinárodního práva, lze v každém případě za odporující *ius cogens* považovat pouze svévolné zbavení tohoto práva.

294 Je však nutné konstatovat, že žalobci nebyli tohoto práva svévolně zbaveni.

295 Zaprvé totiž zmrazení jejich prostředků představuje jednu stránku sankcí stanovených Radou bezpečnosti proti Usámu bin Ládinovi, síti Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny.

296 V tomto ohledu je třeba zdůraznit význam boje proti mezinárodnímu terorismu a legitimitu ochrany Spojených národů před činnostmi teroristických organizací.

297 V preambuli rezoluce 1390 (2002) Rada bezpečnosti mimo jiné kategoricky odsoudila teroristické útoky spáchané dne 11. září 2001 a prohlásila se za odhodlánu zabránit všem takovým činům; poznamenala, že Usáma bin Ládin a síť Al-Kajdá pokračují v činnosti na podporu mezinárodního terorismu; odsoudila síť Al-Kajdá a s ní spojené teroristické skupiny za řadu teroristických trestných činů, které spáchaly a jejichž cílem bylo zabití mnoha nevinných civilistů a zničení majetku, a znovu potvrdila, že činy mezinárodního terorismu představují hrozbu pro mezinárodní mír a bezpečnost.

298 S ohledem na tyto okolnosti má cíl, který sledují sankce, značný význam, spočívající podle rezoluce Rady bezpečnosti 1373 (2001), na kterou odkazuje bod 3 odůvodnění napadeného nařízení, především v boji všemi prostředky, v souladu s Chartou Spojených národů, proti hrozbám mezinárodnímu míru a bezpečnosti způsobeným teroristickými činy. Dotčená opatření tedy sledují základní cíl obecného zájmu pro mezinárodní společenství.

299 Zadruhé, zmrazení prostředků je zajišťovací opatření, které na rozdíl od konfiskace nezasahuje do samotné podstaty vlastnického práva zúčastněných osob k jejich finančním aktivům, ale pouze do jejich užívání.

300 Zatřetí, dotčené rezoluce Rady bezpečnosti stanoví mechanismus pravidelného přezkumu obecného režimu sankcí (viz body 16, 26 a 37 výše a bod 313 dále).

301 Začtvrté, jak bude uvedeno dále, dotčená právní úprava stanoví postup umožňující zúčastněným osobám předložit kdykoliv svůj případ prostřednictvím členského státu, jehož jsou státními příslušníky nebo v němž mají bydliště, Výboru pro sankce k přezkumu.

302 S ohledem na tyto okolnosti nelze zmrazení prostředků osob a subjektů podezřelých, na základě informací poskytnutých členskými státy Spojených národů a přezkoumaných Radou bezpečnosti, ze spojení s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a z účasti na financování, plánování, přípravě a provedení teroristických činů považovat za svévolný, nevhodný nebo nepřiměřený zásah do základních práv zúčastněných osob.

303 Z výše uvedeného vyplývá, že argumenty, které žalobci vyvozují z tvrzeného porušení jejich práva nakládat se svým majetkem, musí být odmítnuty.

— K tvrzenému porušení práv obhajoby

304 Argumenty, které žalobci vyvozují z tvrzeného porušení práv obhajoby, vycházejí především z toho, že před přijetím sankcí, které jim byly uloženy, nebyli vyslechnuti ani nedostali jinou možnost hájit se. V této souvislosti žalobci zdůrazňují, že nebyli informováni o příčinách ani o odůvodnění těchto sankcí.

305 V tomto ohledu je třeba rozlišovat mezi údajným právem žalobců být vyslechnuti Výborem pro sankce před jejich zapsáním do seznamu osob, jejichž prostředky mají být zmrazeny na základě dotčených rezolucí Rady bezpečnosti, a jejich údajným právem být vyslechnuti orgány Společenství před přijetím napadeného nařízení.

306 Co se týče zaprvé údajného práva žalobců být vyslechnuti Výborem pro sankce před jejich zapsáním do seznamu osob, jejichž prostředky mají být zmrazeny na základě dotčených rezolucí Rady bezpečnosti, je nutné konstatovat, že takové právo příslušné rezoluce neupravují.

307 Kromě toho se zdá, že žádná imperativní norma mezinárodního právního řádu nevyžaduje, aby byly zúčastněné osoby předem vyslechnuty za takových okolností, jako jsou v projednávaném případě, kdy Rada bezpečnosti, jednajíc na základě hlavy VII Charty Spojených národů, rozhodne prostřednictvím svého Výboru pro sankce, že prostředky určitých osob nebo subjektů podezřelých z toho, že přispívají k financování mezinárodního terorismu, musí být zmrazeny.

308 Je ostatně nezpochybnitelné, že vyslechnutí žalobců před jejich zapsáním do uvedeného seznamu mohlo ohrozit účinnost sankcí, a bylo tak neslučitelné se sledovaným cílem obecného zájmu. Opatření spočívající ve zmrazení prostředků musí mít ze své povahy možnost využít účinku překvapení a musí se uplatnit s okamžitou účinností. Takové opatření tedy nemůže být oznámeno před svým provedením.

309 Je však třeba poukázat na to, že i když dotčené rezoluce Rady bezpečnosti, a následná nařízení, která je provedla ve Společenství, neupravují právo na předchozí vyslechnutí, zavádějí mechanismus přezkumu jednotlivých případů tím, že stanoví, že zúčastněné osoby se mohou prostřednictvím svých vnitrostátních orgánů obrátit na Výbor pro sankce, aby dosáhly buď odstranění svého jména ze seznamu osob, na které se vztahují sankce, nebo výjimky ze zmrazení prostředků (viz zejména body 11, 21, 36 a 38 až 40 výše).

310 Výbor pro sankce je pomocným orgánem Rady bezpečnosti, složeným ze zástupců států, které jsou členy Rady bezpečnosti. Stal se z něj důležitý stálý orgán odpovědný za každodenní dohled nad uplatňováním sankcí a může napomáhat k tomu, aby mezinárodní společenství vykládalo a uplatňovalo rezoluce jednotně (stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse k rozsudku Bosphorus, bod 239 výše, bod 46).

311 Co se týče konkrétně žádosti o přezkoumání individuálního případu za účelem dosažení výmazu zúčastněné osoby ze seznamu osob, na které se vztahují sankce, „směrnice upravující činnost [Výboru pro sankce]", přijaté dne 7. listopadu 2002 a změněné dne 10. dubna 2003 (viz bod 67 výše), stanoví v bodě 7 následující:

„a) Aniž by byly dotčeny platné postupy, žadatel [osoba (osoby), skupiny, podniky nebo subjekty uvedené na souhrnném seznamu výboru] může předložit vládě země, v níž má bydliště nebo jejímž je státním příslušníkem, žádost o přezkoumání svého případu. Žalobce přitom musí svoji žádost o výmaz ze seznamu odůvodnit, poskytnout relevantní informace a požádat o podporu této žádosti.

b) Vláda, jíž je žádost adresována ('požádaná vláda') musí přezkoumat veškeré relevantní informace a poté se obrátit na vládu (vlády), která(é) navrhla(y) zapsání do seznamu ['oznamující vláda(y)'], aby požádala o doplňující informace a zkonzultovala žádost o výmaz ze seznamu.

c) Vláda(y), která(é) původně požádala(y) o zápis, může (mohou) rovněž požádat o doplňující informace zemi, v níž má žadatel bydliště nebo jejímž je státním příslušníkem. Požádaná vláda a oznamující vláda(y) se mohou během těchto dvoustranných konzultací podle potřeby poradit s předsedou výboru.

d) Jestliže chce požádaná vláda po přezkoumání doplňujících informací žádosti o výmaz ze seznamu vyhovět, musí se snažit přesvědčit oznamující vládu(y), aby

předložila(y), společně nebo samostatně, výboru žádost o výmaz. Požádaná vláda může předložit výboru žádost o výmaz, aniž by byla doprovázena žádostí oznamující vlády, pokud tato projevila souhlas mlčky.

e) Výbor rozhoduje na základě dohody. Pokud výbor nedospěje k dohodě o konkrétní otázce, předseda zahájí další konzultace, které by mohly usnadnit dohodu. Jestliže po těchto konzultacích stále nedojde k dohodě, může být otázka předložena Radě bezpečnosti. Vzhledem ke specifickému charakteru informací může předseda podněcovat dvoustranná jednání mezi zúčastněnými členskými státy za účelem objasnění otázky před přijetím rozhodnutí."

312 Soud konstatuje, že přijetím těchto směrnic Rada bezpečnosti zamýšlela zohlednit v co největším možném rozsahu základní práva osob zapsaných na seznamu Výboru pro sankce, a zejména práva obhajoby.

313 Význam, který Rada bezpečnosti přisuzuje dodržování těchto práv, ostatně vyplývá jasně z její rezoluce 1526 (2004) ze dne 30. ledna 2004, jejímž cílem je jednak zdokonalení provádění opatření uložených v odst. 4 písm. b) rezoluce 1267 (1999), v odst. 8 písm. c) rezoluce 1333 (2000) a v odstavcích 1 a 2 rezoluce 1390 (2002), a jednak posílení mandátu Výboru pro sankce. Podle odstavce 18 rezoluce 1526 (2004) Rada bezpečnosti „důrazně pobízí všechny členské státy, aby v rámci možností informovaly osoby a subjekty zapsané na seznamu [Výboru pro sankce] o opatřeních [proti nim] přijatých, směrnicích [Výboru pro sankce] a o rezoluci 1452 (2002)". V souladu s odstavcem 3 rezoluce 1526 (2004) budou tato opatření opět zdokonalena po uplynutí 18 měsíců, nebo dříve, pokud to bude nezbytné.

314 Je pravdou, že výše popsaný postup nepřiznává přímo samotným zúčastněným osobám právo být vyslechnut Výborem pro sankce, který je jediným orgánem příslušným vyjádřit se na žádost státu k přezkumu jejich případu. Tyto osoby jsou tak v podstatě závislé na diplomatické ochraně, kterou státy poskytují svým státním příslušníkům.

315 Takové omezení práva být přímo a osobně vyslechnut příslušným orgánem nelze však pokládat za nepřípustné s ohledem na imperativní normy mezinárodního právního řádu. Naopak, pokud jde o zpochybnění opodstatněnosti rozhodnutí nařizujících zmrazení prostředků jednotlivců nebo subjektů podezřelých z toho, že se podílejí na financování mezinárodního terorismu, přijatých Radou bezpečnosti prostřednictvím jejího Výboru pro sankce podle kapitoly VII Charty Spojených národů na základě informací sdělených státy a regionálními organizacemi, je přirozené, že právo zúčastněných osob být vyslechnut je upraveno v rámci vícestupňového správního řízení, v němž vnitrostátní orgány uvedené v příloze II napadeného nařízení hrají podstatnou úlohu.

316 Ostatně samotné právo Společenství uznává legalitu takového procesního uspořádání v kontextu hospodářských sankcí týkajících se jednotlivců (viz obdobně usnesení „Invest" Import und Export a Invest Commerce v. Komise, bod 85 výše).

317 Je třeba dodat, jak na to poukázalo správně Spojené království na jednání, že zúčastněné osoby mají možnost podat, na základě vnitrostátního práva nebo přímo na základě napadeného nařízení, jakož i na základě příslušných rezolucí Rady bezpečnosti, které provádí, žalobu k soudu proti případnému nepřiměřenému odmítnutí příslušného vnitrostátního orgánu předložit jejich případ k opětovnému přezkumu Výboru pro sankce (viz obdobně usnesení předsedy Soudu ze dne 15. května 2003, Sison v. Rada, T-47/03 R, Recueil, s. II-2047, bod 39).

318 V projednávaném případě byli ostatně žalobci prostřednictvím švédské vlády vyslechnuti Výborem pro sankce a jejich vyslechnutí bylo do té míry účinné, že dva z původních žalobců, A. Aden a A. Ali, byli vymazáni ze seznamu osob, na které se vztahuje zmrazení prostředků, a v návaznosti na to byli rovněž vymazáni ze seznamu v příloze I napadeného nařízení (viz body 33 až 35 výše). V tomto ohledu je třeba citovat bod 11 zprávy 2002 Výboru pro sankce:

„Na svém jedenáctém jednání konaném dne 11. února 2002, po přezkoumání dvou ústních sdělení, v nichž Švédsko požádalo, aby tři osoby švédské státní příslušnosti a jeden subjekt byly vymazány ze seznamu, se výbor rozhodl přistoupit k řádnému přezkumu této žádosti. Švédsko, pozvané k účasti na jednání, bylo zastoupeno generálním ředitelem právních záležitostí švédského ministerstva zahraničních věcí. Členové výboru uznali význam nalezení rovnováhy mezi jednak rychlostí a účinností boje proti terorismu a jednak ochranou základních práv osob na mezinárodní i vnitrostátní úrovni. Po skončení jednání uspořádal předseda pro tisk a zúčastněné členské státy informativní setkání, které přilákalo široké obecenstvo, což naznačuje, že otázka vznesená Švédskem má význam rovněž pro další země."

319 Skutečností zůstává, že možnost žalobců vyjádřit se efektivně k realitě a relevanci skutečností, s ohledem na něž byly jejich prostředky zmrazeny, a ještě spíše k důkazním materiálům použitým proti nim, se zdá být kategoricky vyloučena. Vzhledem k tomu, že tyto skutečnosti a důkazní materiály jsou státem, který je sdělil Výboru pro sankce, označeny za důvěrné nebo tajné, nebudou jim zjevně sděleny, a nebudou ostatně sděleny ani členským státům OSN, které jsou adresáty dotčených rezolucí Rady bezpečnosti.

320 Za takových okolností, jaké jsou v projednávaném případě, kdy jde o zajišťující opatření omezující nakládání s majetkem žalobců, se Soud nicméně domnívá, že

dodržení základních práv zúčastněných osob nevyžaduje, aby jim byly sděleny skutečnosti a důkazní materiály použité proti nim, pokud Rada bezpečnosti nebo její Výbor pro sankce mají za to, že důvody týkající se bezpečnosti mezinárodního společenství tomu brání.

321 Z toho vyplývá, že argumenty žalobců vycházející z tvrzeného porušení jejich práva být vyslechnuti Výborem pro sankce před jejich zapsáním do seznamu osob, jejichž prostředky mají být zmrazeny na základě dotčených rezoluci Rady bezpečnosti, musí být odmítnuty.

322 Co se týče zadruhé údajného práva žalobců být vyslechnuti před přijetím napadeného nařízení, toto právo jim nelze odepřít pouze na základě důvodu, jehož se dovolává Rada a Spojené království, že ani EÚLP, ani obecné právní zásady Společenství nepřiznávají jednotlivcům žádné právo být vyslechnut před přijetím aktu normativní povahy.

323 Je pravda, že judikaturu týkající se práva být vyslechnut nelze rozšiřovat na kontext legislativního postupu Společenství vedoucího k přijetí normativních opatření, která zahrnují rozhodnutí hospodářské politiky a která se vztahují na všechny dotčené hospodářské subjekty (rozsudek Soudu ze dne 11. prosince 1996, Atlanta a další v. ES, T-521/93, Recueil, s. II-1707, bod 70, potvrzený v rámci opravného prostředku rozsudkem Soudního dvora ze dne 14. října 1999, Atlanta v. Evropské společenství, C-104/97 P, Recueil, s. I-6983, body 31 až 38).

324 V projednávaném případě nicméně nemá napadené nařízení povahu výlučně normativní. Ačkoliv se vztahuje na všechny dotyčné hospodářské subjekty (viz bod 186 výše), dotýká se bezprostředně a osobně žalobců, které ostatně označuje jmenovitě jako osoby, na které se mají vztahovat sankce. Judikatura uvedená v předchozím bodě tedy není relevantní.

325 Je tedy třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je respektování práv obhajoby v každém řízení zahájeném vůči osobě, které může vést k aktu nepříznivě zasahujícímu její právní postavení, základní právní zásadou Společenství a musí být zajištěno i při neexistenci jakéhokoliv předpisu týkajícího se dotčeného řízení. Tato zásada vyžaduje, aby kterékoliv osobě, jíž může být uložena sankce, bylo umožněno efektivně vyjádřit její stanovisko k důkazům použitým proti ní jako základ sankce (rozsudky Soudního dvora ze dne 29. června 1994, Fiskano v. Komise, C-135/92, Recueil, s. I-2885, body 39 a 40; ze dne 24. října 1996, Komise v. Lisrestal a další, C-32/95 P, Recueil, s. I-5373, bod 21, a ze dne 21. září 2000, Mediocurso v. Komise, C-462/98 P, Recueil, s. I-7183, bod 36).

326 Nicméně Rada a Komise právem poukazují na to, že tato judikatura byla rozvinuta v takových oblastech, jako je právo hospodářské soutěže, boje proti dumpingu a státních podpor, ale také disciplinární právo nebo snížení finančních podpor, ve kterých mají orgány Společenství rozsáhlé pravomoci při šetření a vyšetřování, jakož i širokou diskreční pravomoc.

327 Podle judikatury skutečně respektování záruk udělených právním řádem Společenství, a zejména práva zúčastněné osoby vyjádřit své stanovisko, souvisí s výkonem posuzovací pravomoci orgánem, který je tvůrcem dotčeného aktu (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München, C-269/90, Recueil, s. I-5469, bod 14).

328 Avšak v projednávaném případě, jak vyplývá z výše uvedených úvodních poznámek k propojení mezi mezinárodním právním řádem vycházejícím ze Spojených národů, a právním řádem Společenství byly orgány Společenství povinny provést do právního řádu Společenství rezoluce Rady bezpečnosti a rozhodnutí Výboru pro sankce, které je ve stadiu jejich konkrétního provádění nijak neopravňovaly ke stanovení nějakého mechanismu Společenství k přezkumu nebo opětovnému přezkumu jednotlivých případů, jelikož jak podstata dotčených opatření, tak přezkumné mechanismy (viz bod 309 a násl. výše) byly zcela v pravomoci Rady bezpečnosti a jejího Výboru pro sankce. V důsledku toho neměly orgány

Společenství žádnou pravomoc k šetření, žádnou možnost přezkumu skutečností zjištěných Radou bezpečnosti a Výborem pro sankce, žádný prostor pro uvážení, pokud jde o tyto skutečnosti, a žádnou volnost posouzení, pokud jde o vhodnost přijetí sankcí vůči žalobcům. Právní zásadu Společenství týkající se práva být vyslechnut nelze uplatnit za takových okolností, kdy vyslechnutí zúčastněných osob nemůže v žádném případě vést k tomu, že by orgán změnil své stanovisko.

329 Z toho vyplývá, že orgány Společenství nebyly povinny vyslechnout žalobce před přijetím napadeného nařízení.

330 Argumenty žalobců vycházející z tvrzeného porušení jejich práva být vyslechnuti orgány Společenství před přijetím napadeného nařízení tedy musí být odmítnuty.

331 Z výše uvedeného vyplývá, že argumenty žalobců vycházející z tvrzeného porušení práv obhajoby musí být odmítnuty.

— K tvrzenému porušení práva na účinnou soudní ochranu

332 Přezkum argumentů žalobců ve vztahu k tvrzenému porušení jejich práva na účinnou soudní ochranu musí zohlednit obecné úvahy, které těmto argumentům již byly věnovány v rámci předběžného přezkoumání rozsahu přezkumu legality, především s ohledem na základní práva, který přísluší Soudu vykonávat nad akty Společenství provádějícími rezoluce Rady bezpečnosti přijaté na základě kapitoly VII Charty Spojených národů.

333 V projednávaném případě mohli žalobci podat k Soudu žalobu na neplatnost na základě článku 230 ES.

334 V rámci této žaloby Soud provádí úplný přezkum legality napadeného nařízení pokud jde o dodržení, ze strany orgánů Společenství, pravidel o příslušnosti, jakož i pravidel vnější legality a podstatných formálních náležitostí, které se vztahují na jejich činnost.

335 Soud přezkoumává rovněž legalitu napadeného nařízení s ohledem na rezoluce Rady bezpečnosti, které má toto nařízení provést, zejména z hlediska formální a věcné vhodnosti, vnitřní soudržnosti a přiměřenosti nařízení vzhledem k rezolucím.

336 Soud na základě tohoto přezkumu konstatuje, že údajné chyby v identifikaci žalobců a dvou dalších subjektů, jimiž je dotčeno napadené nařízení (viz body 196 a 197 výše), nejsou pro účely projednávaného sporu relevantní, protože není zpochybňováno, že žalobci jsou opravdu jednou z fyzických osob, respektive jedním ze subjektů zapsaných dne 9. listopadu 2001 na seznam Výboru pro sankce (viz bod 24 výše). Totéž platí, i pokud jde o okolnost, že švédské policejní orgány po ověření usoudily, že účetnictví druhého žalobce je v pořádku (viz bod 198 výše).

337 V rámci projednávané žaloby na neplatnost Soud navíc uznal svou příslušnost k přezkoumání legality napadeného nařízení a nepřímo i legality dotčených rezolucí Rady bezpečnosti s ohledem na vyšší normy mezinárodního práva náležející k *ius cogens*, zejména imperativní normy týkající se univerzální ochrany práv lidské osobnosti.

338 Naproti tomu, jak bylo uvedeno již v bodě 276 výše, Soudu nepřísluší přezkoumávat nepřímo soulad samotných dotčených rezolucí Rady bezpečnosti se základními právy chráněnými právním řádem Společenství.

339 Soudu nadto nepřísluší ověřovat neexistenci nesprávného posouzení skutkového stavu a důkazních materiálů, které Rada bezpečnosti použila na podporu opatření, která přijala, a ani, s výhradou omezeného rámce vymezeného v bodě 337 výše, nepřímo přezkoumávat vhodnost a přiměřenost těchto opatření. Takovýto přezkum by nemohl být vykonáván bez toho, aby zasahoval do výsad Rady bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů v oblasti určení zaprvé existence hrozby mezinárodnímu míru a bezpečnosti a zadruhé vhodných opatření, jimiž jí lze čelit nebo ji lze odstranit. Ostatně otázka, zda jednotlivec nebo organizace představují hrozbu mezinárodnímu míru a bezpečnosti, stejně jako otázka, která opatření je třeba přijmout vůči zúčastněným osobám za účelem potlačení této hrozby, předpokládá politické posouzení a hodnocení, které spadá v zásadě pouze do pravomoci orgánu, kterému mezinárodní společenství svěřilo hlavní odpovědnost za zachování mezinárodního míru a bezpečnosti.

340 Je tedy nutné konstatovat, že v rozsahu, který byl právě uveden v bodě 339 výše, žalobci nedisponují žádným soudním procesním prostředkem, jelikož Rada bezpečnosti nepovažovala za vhodné zřídit nezávislý mezinárodní soud pověřený rozhodovat, z právního i faktického hlediska, o žalobách směřujících proti individuálním rozhodnutím přijatým Výborem pro sankce.

341 Je nutné však rovněž uznat, že taková mezera v soudní ochraně žalobců není sama o sobě v rozporu s *ius cogens*.

342 V tomto ohledu Soud poukazuje na to, že právo na přístup k soudům, jehož podstata je uznána jak článkem 8 Všeobecné deklarace lidských práv, tak článkem 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, přijatým valným shromážděním Spojených národů dne 16. prosince 1966, není absolutní. Jednak z tohoto práva mohou existovat výjimky v případě mimořádného veřejného nebezpečí ohrožujícího existenci národa, jak to upravuje za určitých podmínek čl. 4 odst. 1 uvedeného paktu. Kromě toho i mimo tyto mimořádné okolnosti musí být některá omezení považována za inherentní tomuto právu, jako omezení obecně připouštěná společenstvím národů v souvislosti s právní teorií o imunitě států (viz v tomto ohledu Evropský soud pro lidská práva, rozsudky Prince Hans-Adam II de Liechtenstein v. Německo ze dne 12. července 2001, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí*, 2001-VIII, body 52, 55, 59 a 68, a McElhinney v. Irsko ze dne 21. listopadu 2001, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí*, 2001-XI, obzvláště body 34 až 37) a mezinárodních organizací (viz v tomto ohledu Evropský soud pro lidská práva, rozsudek Waite a Kennedy v. Německo ze dne 18. února 1999, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí*, 1999-I, body 63 a 68 až 73).

343 V projednávaném případě se Soud domnívá, že omezení práva žalobců na přístup k soudu, vyplývající ze soudní imunity, která se ve vnitrostátním právním řádu členských států Spojených národů v zásadě vztahuje na rezoluce Rady bezpečnosti přijaté na základě kapitoly VII Charty Spojených národů v souladu s relevantními zásadami mezinárodního práva (zejména články 25 a 103 Charty), je inherentní tomuto právu, jak je zaručeno *ius cogens*.

344 Takové omezení je odůvodněno jak povahou rozhodnutí, která Rada bezpečnosti přijímá na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, tak sledovaným legitimním cílem. Za okolností projednávaného případu není zájem žalobců na tom, aby byl jejich případ po meritorní stránce projednán soudem, dostatečný k tomu, aby převážil nad základním obecným zájmem na zachování mezinárodního míru a bezpečnosti tváří v tvář hrozbě jasně určené Radou bezpečnosti v souladu s ustanoveními Charty Spojených národů. V tomto ohledu je třeba přisoudit značný význam okolnosti, že rezoluce postupně přijímané Radou bezpečnosti, daleky toho

stanovit opatření s neomezenou nebo neurčitou dobou trvání jejich uplatňování, vždy upravovaly mechanismus přezkumu vhodnosti zachování těchto opatření po uplynutí 12 nebo nanejvýše 18 měsíců (viz body 16, 26, 37 a 313 výše).

345 Konečně, Soud se domnívá, že při neexistenci mezinárodního soudu příslušného přezkoumávat legalitu aktů Rady bezpečnosti zřízení takového orgánu, jako je Výbor pro sankce, a možnost, stanovená právními předpisy, kdykoliv se na něj obrátit s cílem dosáhnout přezkumu kteréhokoliv jednotlivého případu prostřednictvím formalizovaného mechanismu, do nějž je zapojena jak „požádaná vláda", tak „oznamující vláda" (viz body 310 a 311 výše), představují jiný přiměřený způsob vhodné ochrany základních práv žalobců, jak je uznává *ius cogens*.

346 Z výše uvedeného vyplývá, že argumenty žalobců vycházející z tvrzeného porušení jejich práva na účinnou soudní ochranu musí být odmítnuty.

347 Vzhledem k tomu, že žádný z žalobních důvodů a argumentů žalobců nemůže obstát a Soud pokládá věc za dostatečně objasněnou na základě přezkumu spisu a údajů předložených účastníky řízení na jednání, žaloba musí být zamítnuta, aniž by bylo třeba vyhovět návrhu na výslech prvního žalobce a Sira Jeremyho Greenstocka, bývalého předsedy Výboru pro sankce (viz bod 199 výše).

K nákladům řízení

348 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník řízení, který byl ve sporu

úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Podle čl. 87 odst. 4 prvního pododstavce členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Podle čl. 87 odst. 6, není-li namístě ve věci rozhodnout, o nákladech řízení rozhodne Soud dle volného uvážení.

349 S ohledem na okolnosti projednávané věci a na návrhy účastníků řízení budou tato ustanovení spravedlivě uplatněna rozhodnutím, že žalobci ponesou mimo vlastní náklady řízení i náklady řízení Rady, jakož i náklady řízení vynaložené Komisí do 10. července 2002, včetně nákladů spojených s řízením o předběžném opatření. Spojené království a Komise, posledně uvedená pokud jde o období po 10. červenci 2002, ponesou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

SOUD (druhý rozšířený senát)

rozhodl takto:

1) **Již není namístě rozhodnout o návrzích na zrušení nařízení Rady (ES) č. 467/2001 ze dne 6. března 2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu a zrušuje nařízení (ES) č. 337/2000, a nařízení Komise (ES) č. 2199/2001 ze dne 12. listopadu 2001, kterým se po čtvrté mění nařízení č. 467/2001.**

2) **Žaloba se zamítá v rozsahu, v němž směřuje proti nařízení Rady (ES) č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a o zrušení nařízení č. 467/2001.**

3) **Žalobcům se ukládá mimo náhrady vlastních nákladů řízení i náhrada nákladů řízení Rady, jakož i nákladů řízení vynaložených Komisí do 10. července 2002, včetně nákladů spojených s řízením o předběžném opatření.**

4) **Spojené království Velké Británie a Severního Irska a Komise, posledně uvedená pokud jde o období po 10. červenci 2002, ponesou vlastní náklady řízení.**

Forwood Pirrung Mengozzi

Meij Vilaras

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 21. září 2005.

Vedoucí soudní kanceláře

H. Jung

Předseda

J. Pirrung

Obsah

Právní rámec ..... II - 3546

Skutečnosti předcházející sporu ..... II - 3549

Řízení a návrhy účastníků řízení ..... II - 3562

K procesním důsledkům přijetí napadeného nařízení ..... II - 3568

K věci samé ..... II - 3570

1. K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatku příslušnosti Rady k přijetí napadeného nařízení ..... II - 3570

K první části ..... II - 3570

Argumenty účastníků řízení ..... II - 3570

Závěry Soudu ..... II - 3579

— K právnímu základu nařízení č. 467/2001 ..... II - 3579

— K právnímu základu napadeného nařízení ..... II - 3585

K druhé části ..... II - 3596

Argumenty účastníků řízení ..... II - 3596

Závěry Soudu ..... II - 3597

Ke třetí části ..... II - 3597

Argumenty účastníků řízení ..... II - 3597

Závěry Soudu ..... II - 3598

2. K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 249 ES ..... II - 3598

Argumenty účastníků řízení ..... II - 3598

Závěry Soudu ..... II - 3599

3. Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení základních práv žalobců ..... II - 3602

Argumenty účastníků řízení ..... II - 3602

Závěry Soudu ..... II - 3612

Úvodní poznámky ..... II - 3612

K propojení mezi mezinárodním právním řádem vycházejícím ze Spojených národů a vnitrostátním právním řádem nebo právním řádem Společenství II - 3614

K rozsahu přezkumu legality, který má Soud provést ..... II - 3621

K tvrzenému porušení základních práv žalobců ..... II - 3628

— K tvrzenému porušení práva žalobců nakládat se svým majetkem .. II - 3628

— K tvrzenému porušení práv obhajoby ..... II - 3632

— K tvrzenému porušení práva na účinnou soudní ochranu ..... II - 3640

K nákladům řízení ..... II - 3644