WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (druga izba w składzie powiększonym) z dnia 21 września 2005 r. *

W sprawie T-306/01

Ahmed Ali Yusuf, zamieszkały w Spånga (Szwecja),

Al Barakaat International Foundation, z siedzibą w Spånga,

reprezentowani przez adwokatów L. Silbersky'ego oraz T. Olssona,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez M. Vitsentzatosa, I. Rådestad, E. Karlsson oraz M. Bishopa, działających w charakterze pełnomocników,

i

* Język postępowania: szwedzki.

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez A. Van Solinge'a, J. Enegrena oraz C. Browna, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

popieranym przez

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, początkowo reprezentowane przez J. Collinsa, następnie przez R. Caudwell, wspieraną przez S. Moore, barrister, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

mającej za przedmiot, początkowo, skargę o stwierdzenie nieważności: po pierwsze, rozporządzenia Rady (WE) nr 467/2001 z dnia 6 marca 2001 r. zakazującego wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniającego zakaz lotów i rozszerzającego zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 337/2000 (Dz.U. L 67, str. 1), po drugie, rozporządzenia Komisji (WE) nr 2199/2001 z dnia 12 listopada 2001 r. zmieniającego po raz czwarty rozporządzenie nr 467/2001 (Dz.U. L 295, str. 16), a następnie skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzającego niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami i uchylającego rozporządzenie nr 467/2001 (Dz.U. L 139, str. 9), w zakresie, w jakim wymienione akty dotyczą skarżących,

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (druga izba w składzie powiększonym),

w składzie: N.J. Forwood, prezes, J. Pirrung, P. Mengozzi, A.W.H. Meij i M. Vilaras, sędziowie,

sekretarz: H. Jung,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 października 2003 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Zgodnie z art. 24 ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych, podpisanej w San Francisco (Stany Zjednoczone) dnia 26 czerwca 1945 r. członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) „nakładają na Radę Bezpieczeństwa główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz uznają, że Rada Bezpieczeństwa działa z tytułu tej odpowiedzialności z ich ramienia".

2 Zgodnie z art. 25 Karty Narodów Zjednoczonych „członkowie [ONZ] zgadzają się przyjmować i wykonywać decyzje Rady Bezpieczeństwa zgodnie z niniejszą Kartą".

3 Na podstawie art. 48 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych decyzje Rady Bezpieczeństwa zmierzające do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa „będą wykonywane przez członków Narodów Zjednoczonych bezpośrednio, jak również w formie ich akcji w odpowiednich organizacjach międzynarodowych, których są oni członkami".

4 Zgodnie z art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych „[w] razie sprzeczności pomiędzy obowiązkami członków Narodów Zjednoczonych, wynikających z niniejszej Karty, a ich obowiązkami wynikającymi z jakiegoś innego porozumienia międzynarodowego, pierwszeństwo będą miały ich obowiązki wynikające z niniejszej Karty".

5 Zgodnie z art. 11 ust. 1 UE:

„Unia określa i realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, obejmującą wszystkie dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, której celami są:

— ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezawisłości i integralności Unii, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych;

— umacnianie bezpieczeństwa Unii we wszelkich formach;

— utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych [...]".

6 Zgodnie z art. 301 WE:

„Jeżeli wspólne stanowisko lub wspólne działanie przyjęte na podstawie postanowień Traktatu o Unii Europejskiej dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przewidują działanie Wspólnoty zmierzające do zerwania lub ograniczenia w części lub w całości stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, podejmuje niezbędne pilne środki".

7 Artykuł 60 ust. 1 WE stanowi:

„Jeżeli, w przypadkach przewidzianych w artykule 301, działanie Wspólnoty uważane jest za niezbędne, Rada może, zgodnie z procedurą przewidzianą w artykule 301, podjąć w stosunku do danych państw trzecich pilne i niezbędne środki w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności".

8 Zgodnie z art. 307 akapit pierwszy WE:

„Postanowienia niniejszego Traktatu nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych przed 1 stycznia 1958 roku lub, wobec państw przystępujących, przed datą ich przystąpienia, między jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony a jednym lub większą liczbą państw trzecich z drugiej strony".

9 Wreszcie art. 308 WE stanowi:

„Jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje właściwe działania".

Okoliczności powstania sporu

10 Dnia 15 października 1999 r. Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych (zwana dalej „Radą Bezpieczeństwa") przyjęła rezolucję 1267 (1999), w której w szczególności potępiła fakt dalszego przyjmowania i szkolenia terrorystów oraz przygotowywania aktów terrorystycznych na terytorium afgańskim, potwierdziła swoje przekonanie, że zwalczanie międzynarodowego terroryzmu jest konieczne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz wyraziła żal z powodu tego, że talibowie w dalszym ciągu udzielają schronienia Osamie bin Ladenowi oraz umożliwiają jemu oraz osobom z nim powiązanym kierowanie siecią obozów szkoleniowych dla terrorystów na zajmowanym przez nich obszarze, jak również wykorzystują Afganistan jako bazę do przeprowadzania międzynarodowych operacji

terrorystycznych. W ust. 2 wspomnianej rezolucji Rada Bezpieczeństwa zażądała, aby talibowie niezwłocznie wydali Osamę bin Ladena właściwym władzom. W celu zapewnienia wykonania tego obowiązku rezolucja 1267 (1999) stanowi w ust. 4 lit. b), że wszystkie państwa zobowiązane są w szczególności do „zamrożenia funduszy i innych środków finansowych, pochodzących w szczególności z majątku należącego do talibów albo bezpośrednio bądź pośrednio przez nich kontrolowanego, lub też należącego do bądź kontrolowanego przez jakiekolwiek przedsiębiorstwo należące do talibów lub przez nich kontrolowane, zidentyfikowanych przez komitet utworzony na podstawie ust. 6 niniejszej rezolucji oraz do czuwania, aby te fundusze lub inne środki finansowe ani jakiekolwiek inne zidentyfikowane w ten sposób fundusze lub inne środki finansowe nie zostały udostępnione talibom lub przedsiębiorstwu do nich należącemu albo kontrolowanemu przez nich bezpośrednio bądź pośrednio, lub też wykorzystane na ich rzecz, przez obywateli tych państw lub wszelkie inne osoby przebywające na ich terytorium, chyba że wspomniany komitet w konkretnym przypadku wyrazi zgodę na działanie przeciwne, kierując się względami humanitarnymi".

11 Rada Bezpieczeństwa w ust. 6 rezolucji 1267 (1999) postanowiła o powołaniu, zgodnie z art. 28 tymczasowego regulaminu wewnętrznego, w swych ramach komitetu, złożonego ze wszystkich jej członków (zwanego dalej „komitetem ds. sankcji"), do którego obowiązków należy w szczególności czuwanie nad wykonaniem przez państwa środków nałożonych na podstawie ust. 4, zidentyfikowanie funduszy lub innych środków finansowych, o których mowa w ust. 4 oraz rozpatrywanie wniosków o zastosowanie odstępstw od środków nałożonych na podstawie ust. 4 wspomnianej rezolucji.

12 Uznając, że wykonanie tej rezolucji wymaga działania Wspólnoty, dnia 15 listopada 1999 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko 1999/727/WPZiB dotyczące środków ograniczających przeciwko talibom (Dz.U. L 294, str. 1). Artykuł 2 wspólnego stanowiska nakazuje zamrożenie funduszy i innych środków finansowych zdeponowanych przez talibów za granicą na zasadach określonych w rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999).

13 Dnia 14 lutego 2000 r. Rada przyjęła na podstawie art. 60 WE i 301 WE rozporządzenie (WE) nr 337/2000 dotyczące zakazu lotów oraz zamrożenia funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie (Dz.U. L 43, str. 1).

14 Dnia 19 grudnia 2000 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję 1333 (2000), w której w szczególności zażądała, aby talibowie zastosowali się do rezolucji 1267 (1999), w szczególności przez zaprzestanie prowadzenia szkolenia międzynarodowych terrorystów i ich organizacji oraz udzielania im schronienia, jak również przez wydanie Osamy bin Ladena właściwym władzom w celu postawienia go przed organami wymiaru sprawiedliwości. Rada Bezpieczeństwa postanowiła w szczególności o wzmocnieniu zakazu lotów oraz rozszerzeniu zamrożenia funduszy, wprowadzonych na podstawie rezolucji 1267 (1999). Rezolucja 1333 (2000) stanowi zatem w ust. 8 lit. c), że wszystkie państwa zobowiązane są w szczególności do „niezwłocznego zamrożenia funduszy i innych aktywów finansowych Osamy bin Ladena oraz powiązanych z nim osób fizycznych i podmiotów, zidentyfikowanych przez [komitet ds. sankcji], w tym organizacji Al-Kaida, jak również funduszy pochodzących z majątku należącego do Osamy bin Ladena oraz osób fizycznych i podmiotów, które są z nim powiązane, lub też majątku bezpośrednio bądź pośrednio kontrolowanego przez te osoby i podmioty; oraz do czuwania, aby ani wymienione fundusze i inne środki finansowe, ani jakiekolwiek inne fundusze lub inne środki finansowe nie zostały udostępnione Osamie bin Ladenowi, osobom z nim powiązanym lub jakiemukolwiek podmiotowi do nich należącemu albo kontrolowanemu przez nich bezpośrednio lub pośrednio lub też wykorzystane na ich rzecz, w tym organizacji Al-Kaida, przez obywateli tych państw lub wszelkie inne osoby przebywające na ich terytorium".

15 W tym samym przepisie Rada Bezpieczeństwa zobowiązała komitet ds. sankcji do prowadzenia, na podstawie informacji przekazywanych przez państwa i organizacje regionalne, aktualizowanego wykazu osób fizycznych i podmiotów zidentyfikowanych przez komitet ds. sankcji za powiązane z Osamą bin Ladenem, w tym osób fizycznych i podmiotów należących do organizacji Al-Kaida.

16 W ust. 23 rezolucji 1333 (2000) Rada Bezpieczeństwa postanowiła, że środki nałożone w szczególności na podstawie ust. 8 będą stosowane przez okres dwunastu miesięcy, a po zakończeniu tego okresu Rada Bezpieczeństwa określi, czy należy przedłużyć ich stosowanie na tych samych warunkach.

17 Uznając, że wykonanie tej rezolucji wymaga działania Wspólnoty, dnia 26 lutego 2001 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko 2001/154/WPZiB dotyczące dodatkowych środków ograniczających przeciwko talibom oraz zmieniające wspólne stanowisko 96/746/WPZiB (Dz.U. L 57, str. 1). Artykuł 4 wymienionego wspólnego stanowiska stanowi:

„Fundusze i inne aktywa finansowe Osamy bin Ladena oraz osób i podmiotów z nim powiązanych, zidentyfikowanych przez [komitet ds. sankcji] zostaną zamrożone, a żadne fundusze lub inne środki finansowe nie zostaną udostępnione Osamie bin Ladenowi ani osobom bądź podmiotom z nim powiązanym, zidentyfikowanym przez [komitet ds. sankcji] zgodnie z postanowieniami [rezolucji 1333 (2000)]" [tłumaczenie nieoficjalne].

18 Dnia 6 marca 2001 r. Rada przyjęła na podstawie art. 60 WE i 301 WE rozporządzenie (WE) nr 467/2001 zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów i rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie i uchylające rozporządzenie nr 337/2000 (Dz.U. L 67, str. 1).

19 Zgodnie z motywem trzecim tego rozporządzenia środki przewidziane w rezolucji 1333 (2000) „podlegają zakresowi traktatu i w szczególności w celu uniknięcia zakłócenia konkurencji, niezbędne dla prawodawstwa Wspólnoty jest więc wykonanie odpowiednich decyzji Rady Bezpieczeństwa, w zakresie, w jakim dotyczy to terytorium Wspólnoty" [tłumaczenie nieoficjalne].

20 Artykuł 1 rozporządzenia nr 467/2001 definiuje pojęcia „fundusze" i „zamrożenie funduszy".

21 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia 467/2001:

„1. Wszystkie fundusze i inne środki finansowe należące do jakiejkolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organizacji, zidentyfikowanych przez [komitet ds. sankcji] i wymienionych w załączniku I zostają zamrożone.

2. Fundusze lub inne środki finansowe nie zostają udostępnione, bezpośrednio lub pośrednio, osobom, podmiotom lub organizacjom oznaczonym przez komitet ds. sankcji przeciwko talibom i wymienionym w załączniku I lub też wykorzystane na ich rzecz.

3. Ustępów 1 i 2 nie stosuje się w odniesieniu do funduszy i środków finansowych podlegających odstępstwu udzielonemu przez komitet ds. sankcji przeciwko talibom. Odstępstwo uzyskać można za pośrednictwem właściwych organów w państwach członkowskich, wymienionych w załączniku II" [tłumaczenie nieoficjalne].

22 Załącznik I do rozporządzenia nr 467/2001 zawiera wykaz osób, podmiotów i organizacji, których dotyczy zamrożenie funduszy wprowadzone na podstawie art. 2. Zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 467/2001 Komisja jest uprawniona do zmiany oraz uzupełniania tego załącznika na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa lub komitetu ds. sankcji.

23 Dnia 8 marca 2001 r. komitet ds. sankcji opublikował pierwszy ujednolicony wykaz podmiotów i osób objętych zamrożeniem funduszy na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999) i 1333 (2000) (zob. komunikat komitetu ds. sankcji nr AFG/131 SC/7028 z dnia 8 marca 2001 r.). Wykaz ten był od tego czasu wielokrotnie zmieniany i uzupełniany. Komisja przyjęła więc kilka rozporządzeń na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 467/2001, za pomocą których zmieniła bądź uzupełniła załącznik I do wspomnianego rozporządzenia.

24 Dnia 9 listopada 2001 r. komitet ds. sankcji opublikował nowy dodatek do wykazu, zawierający m.in. nazwę następującego podmiotu oraz nazwiska następujących osób:

— „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 Nazwa tego podmiotu oraz nazwiska tych trzech osób fizycznych wraz z nazwiskami innych osób zostały dodane do wykazu z załącznika I rozporządzenia nr 467/2001 na mocy rozporządzenia Komisji (WE) nr 2199/2001 z dnia 12 listopada 2001 r. zmieniającego po raz czwarty rozporządzenie nr 467/2001 (Dz.U. L 295, str. 16).

26 Dnia 16 stycznia 2002 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję 1390 (2002), ustalającą środki, jakie należy zastosować wobec Osamy bin Ladena, członków organizacji Al-Kaida, talibów oraz innych osób, grup, przedsiębiorstw i podmiotów z nimi powiązanych. Ustępy 1 i 2 wspomnianej rezolucji przewiduje w istocie utrzymanie środków nałożonych na podstawie ust. 4 lit. b) rezolucji 1267 (1999) oraz ust. 8 lit. c) rezolucji 1333 (2000), w szczególności zamrożenia funduszy. Zgodnie z ust. 3 rezolucji 1390 (2002) środki te zostaną ponownie rozpatrzone przez Radę Bezpieczeństwa dwanaście miesięcy po ich przyjęciu i po zakończeniu tego okresu Rada Bezpieczeństwa albo zadecyduje o ich utrzymaniu, albo ich usprawnieniu.

27 Uznając, że wykonanie tej rezolucji wymaga działania Wspólnoty, dnia 27 maja 2002 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko 2002/402/WPZiB dotyczące środków ograniczających przeciwko Osamie bin Ladenowi, członkom organizacji Al-Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanym oraz uchylające wspólne stanowiska 96/746, 1999/727, 2001/154 i 2001/771/WPZiB (Dz.U. L 139, str. 4). W art. 3 tego wspólnego stanowiska zarządza się zamrożenie funduszy i innych aktywów finansowych lub zasobów gospodarczych osób fizycznych, grup, przedsiębiorstw i podmiotów, o których mowa w wykazie sporządzonym przez komitet ds. sankcji zgodnie z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999) i 1333 (2000).

28 Dnia 27 maja 2002 r. Rada przyjęła na podstawie art. 60 WE, 301 WE i 308 WE rozporządzenie (WE) nr 881/2002 wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami i uchylające rozporządzenie Rady nr 467/2001 (Dz.U. L 139, str. 9).

29 Zgodnie z motywem czwartym tego rozporządzenia środki przewidziane w szczególności w rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1390 (2002) „podlegają zakresowi traktatu i dlatego, szczególnie w celu unikania zakłócania konkurencji, niezbędne dla prawodawstwa Wspólnoty jest wykonanie odpowiednich decyzji Rady Bezpieczeństwa, w zakresie w jakim dotyczy to terytorium Wspólnoty".

30 Definicje pojęć „fundusze" oraz „zamrożenie funduszy", zawarte w art. 1 rozporządzenia nr 881/2002 pokrywają się w istocie z definicjami przedstawionymi w art. 1 rozporządzenia nr 467/2001.

31 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 881/2002:

„1. Wszystkie fundusze i zasoby gospodarcze należące do, będące własnością lub będące w posiadaniu osoby fizycznej lub prawnej, grupy lub podmiotu oznaczonego przez komitet ds. sankcji i wymienionego w załączniku I zostają zamrożone.

2. Żadne fundusze nie zostają udostępnione, bezpośrednio lub pośrednio, osobie fizycznej lub prawnej, grupie lub podmiotowi oznaczonemu przez komitet ds. sankcji i wymienionemu w załączniku I lub też na ich rzecz.

3. Żadne zasoby gospodarcze nie zostają udostępnione, bezpośrednio lub pośrednio, osobie fizycznej lub prawnej, grupie lub podmiotowi oznaczonemu przez komitet ds. sankcji i wymienionemu w załączniku I lub też na ich rzecz, aby uniemożliwić tej osobie, grupie lub podmiotowi uzyskiwanie funduszy, towarów czy usług".

32 Załącznik I do rozporządzenia nr 881/2002 zawiera wykaz osób, podmiotów i grup, których dotyczy zamrożenie funduszy nałożone w art. 2. Wykaz ten zawiera w szczególności następującą nazwę podmiotu oraz nazwiska trzech osób:

— „Barakaat International Foundation, 4036, Spånga, Sztokholm, Szwecja; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Szwecja";

— „Aden, Abdirisak, Akaftingebacken 8, 16367 Spånga, Szwecja, data urodzenia 1.6.1968 r.";

— „Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Szwecja; urodzony 1.1.1955 r.";

— „Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Szwecja, urodzony 20.11.1974 r.".

33 Dnia 26 sierpnia 2002 r. komitet ds. sankcji postanowił skreślić nazwiska „Abdi Abdulaziz Ali" i „Abdirisak Aden" z wykazu osób, grup i podmiotów, w odniesieniu do których stosuje się zamrożenie funduszy i innych zasobów gospodarczych.

34 W następstwie tego Komisja przyjęła dnia 4 września 2002 r. rozporządzenie (WE) nr 1580/2002 po raz drugi zmieniające rozporządzenie nr 881/2002 (Dz.U. L 237, str. 3).

35 Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1580/2002 m.in. następujące osoby zostają usunięte z listy w załączniku I do rozporządzenia nr 881/2002:

— „Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvägen 21, 17750 Spånga, Szwecja, data urodzenia: 1 stycznia 1955 r.";

— „Aden, Adirisak, Skäftingebacken 8, 16367 Spånga, Szwecja, data urodzenia: 1 czerwca 1968 r.".

36 Dnia 20 grudnia 2002 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję 1452 (2002) mającą na celu ułatwienie przestrzegania obowiązków w zakresie walki z terroryzmem. Ustęp 1 tej rezolucji przewiduje pewną liczbę odstępstw oraz wyjątków od nałożonego na podstawie rezolucji 1267 (1999), 1333 (2000) i 1390 (2002) środka ograniczającego w postaci zamrożenia funduszy oraz zasobów gospodarczych, które mogą zostać przyznane przez państwa ze względów humanitarnych, z zastrzeżeniem zgody komitetu ds. sankcji.

37 Dnia 17 stycznia 2003 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję 1455 (2003) mającą na celu usprawnienie wykonania środków nałożonych na podstawie ust. 4 lit. b) rezolucji 1267 (1999), ust. 8 lit. c) rezolucji 1333 (2000) oraz ust. 1 i 2 rezolucji 1390 (2002). Zgodnie z ust. 2 rezolucji 1455 (2003) środki te zostaną ponownie usprawnione po dwunastu miesiącach lub w razie konieczności przed ich upływem.

38 Uznając, że wykonanie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1452 (2002) wymaga działania Wspólnoty, dnia 27 lutego 2003 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko 2003/140/WPZiB dotyczące wyjątków od środków ograniczających nałożonych przez wspólne stanowisko 2002/402/WPZiB (Dz.U. L 53, str. 62). Artykuł 1 tego wspólnego stanowiska stanowi, że wprowadzając w życie środki określone w art. 3

wspólnego stanowiska 2002/402/WPZiB, Wspólnota Europejska przewiduje wyjątki dozwolone rezolucją Rady Bezpieczeństwa 1452 (2002).

39 Dnia 27 marca 2003 r. Rada przyjęła rozporządzenie (WE) nr 561/2003 zmieniające, w zakresie wyjątków odnoszących się do zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych, rozporządzenie nr 881/2002 (Dz.U. L 82, str. 1). W motywie czwartym tego rozporządzenia Rada wskazuje, że w następstwie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1452 (2002) niezbędne jest dostosowanie środków wprowadzonych przez Wspólnotę.

40 Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 561/2003:

„W rozporządzeniu [...] nr 881/2002 dodaje się art. 2a w brzmieniu:

»Artykuł 2a

1. Artykułu 2 nie stosuje się w odniesieniu do funduszy i zasobów gospodarczych w przypadku, gdy:

a) każdy z właściwych organów państw członkowskich, wymienionych w załączniku II, ustalił na wniosek złożony przez zainteresowaną osobę fizyczną lub prawną, że fundusze te lub zasoby gospodarcze są:

i) konieczne do pokrycia podstawowych wydatków, wraz z płatnościami za środki spożywcze, wynajem lub kredyt hipoteczny, lekarstwa i leczenie, podatki, składki ubezpieczeniowe i opłaty na rzecz przedsiębiorstw użyteczności publicznej;

ii) przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów honorariów oraz zwrotów poniesionych wydatków związanych z zapewnieniem usług prawniczych;

iii) przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów lub opłat za obsługę w odniesieniu do przetrzymywania zamrożonych funduszy lub utrzymywania zasobów gospodarczych; lub

iv) niezbędne do pokrycia wydatków nadzwyczajnych; oraz

b) takie ustalenie zostało notyfikowane komitetowi ds. sankcji; oraz

c) i) w przypadku ustalenia odnoszącego się do lit. a)(i), (ii) lub (iii), komitet ds. sankcji nie zgłasza sprzeciwu do ustalenia w ciągu 48 godzin od powiadomienia; lub

ii) w przypadku ustalenia odnoszącego się do lit. a)(iv), komitet ds. Sankcji zatwierdził ustalenie.

2. Każda osoba pragnąca korzystać z przepisów określonych w ust. 1 kieruje swój wniosek do właściwego kompetentnego organu państwa członkowskiego, wymienionego w załączniku II.

Właściwy organ wymieniony w załączniku II niezwłocznie powiadomi na piśmie zarówno osobę składającą wniosek, jak również każdą inną bezpośrednio zainteresowaną osobę, organ lub podmiot, czy wniosek został rozpatrzony pozytywnie.

Właściwy organ powiadamia również inne państwa członkowskie, czy wniosek o dokonanie takiego wyjątku został rozpatrzony pozytywnie.

3. Fundusze zwolnione i przekazywane we Wspólnocie w celu pokrycia wydatków lub uznane na mocy niniejszego artykułu nie podlegają dalszym środkom ograniczającym na podstawie art. 2.

[...]«".

41 Dnia 19 maja 2003 r. Komisja przyjęła rozporządzenie (WE) nr 866/2003 zmieniające po raz osiemnasty rozporządzenie nr 881/2002 (Dz.U. L 124, str. 19). Zgodnie z art. 1 oraz pkt 1 załącznika do tego rozporządzenia w załączniku I do rozporządzenia nr 881/2002 wprowadza się zmianę polegającą na tym, że wpis „Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Szwecja, data urodzenia 20 listopada 1974 r." pod pozycją „osoby fizyczne" zastępuje się wpisem:

„Ali Ahmed Yusaf (alias Ali Galoul), Krälingegränd 33, S-16362 Spånga, Szwecja; data urodzenia 20 listopada 1974 r.; miejsce urodzenia: Garbaharey, Somalia; obywatelstwo szwedzkie; numer paszportu: szwedzki paszport 1041635; numer identyfikacji krajowej: 741120–1093".

Przebieg postępowania i żądania stron

42 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu Pierwszej Instancji w dniu 10 grudnia 2001 r., zarejestrowanym pod numerem T-306/01, Abdirisak Aden, Abdulaziz Ali i Ahmed Yusuf oraz Al Barakaat International Foundation (zwana dalej „Al Barakaat") złożyli skargę na podstawie art. 230 WE przeciwko Radzie i Komisji, w której wnieśli o:

— stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 2199/2001,

— stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 467/2001 lub ewentualnie, stwierdzenie niemożności jego stosowania na podstawie art. 241 WE,

— rozstrzygnięcie o kosztach, których wysokość zostanie określona w terminie późniejszym.

43 W tym samym piśmie skarżący wnieśli o zawieszenie wykonania rozporządzenia nr 2199/2001 na podstawie art. 243 WE.

44 W odrębnym piśmie, wniesionym do sekretariatu Sądu dnia 10 grudnia 2001 r. skarżący złożyli wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym, zgodnie z art. 76a regulaminu Sądu Pierwszej Instancji. Po wysłuchaniu strony pozwanej Sąd (pierwsza izba) oddalił ten wniosek decyzją z dnia 22 stycznia 2002 r. z powodu złożonego i wymagającego ostrożności charakteru kwestii prawnych podniesionych w sprawie.

45 Pismem z sekretariatu Sądu z dnia 24 stycznia 2002 r. skarżący zostali poinformowani, że niemożliwe jest rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku o zawieszenie wykonania rozporządzenia nr 2199/2001, ponieważ nie został on złożony w odrębnym piśmie procesowym, zgodnie z przepisami regulaminu. W piśmie tym zaznaczono jednak, że przedstawienie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych było wciąż możliwe w terminie późniejszym, zgodnie z przepisami regulaminu.

46 W odpowiedziach na skargę, złożonych w sekretariacie Sądu dnia 19 lutego 2002 r. Rada i Komisja wniosły do Sądu Pierwszej Instancji o:

— oddalenie skargi,

— obciążenie skarżących kosztami postępowania.

47 Pismem wniesionym do sekretariatu Sądu dnia 8 marca 2002 r. skarżący złożyli wniosek o zastosowanie środka tymczasowego w formie zawieszenia wykonania rozporządzeń nr 467/2001 i nr 2199/2001 w zakresie, w jakim ich dotyczą, do czasu rozstrzygnięcia sporu.

48 Prezes Sądu wysłuchał strony dnia 22 marca 2002 r. w obecności Królestwa Szwecji, reprezentowanego w trakcie przesłuchania.

49 Postanowieniem z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie T-306/01 R Aden i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. II-2387, prezes Sądu oddalił wniosek o zastosowanie środka tymczasowego z powodu niespełnienia przesłanki pilnego charakteru sprawy, zastrzegając rozstrzygnięcie o kosztach w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

50 Pismem z sekretariatu Sądu z dnia 27 czerwca 2002 r. strony zostały wezwane do przedstawienia uwag w przedmiocie skutków uchylenia rozporządzenia nr 467/2001 oraz zastąpienia go rozporządzeniem nr 881/2002.

51 W uwagach złożonych w sekretariacie Sądu dnia 29 lipca 2002 r. skarżący oświadczyli, że zmieniają dotychczasowe żądania, zarzuty i argumenty w ten sposób, że mają one odtąd na celu stwierdzenie przez Sąd nieważności rozporządzenia nr 881/2002 (zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem"), przyjętego na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1390 (2002), która utrzymuje sankcje na nich nałożone. Skarżący zauważyli ponadto, że początkową skargę na rozporządzenie nr 467/2001 należy uznać za bezprzedmiotową z powodu uchylenia tego rozporządzenia przez zaskarżone rozporządzenie.

52 W uwagach złożonych w sekretariacie Sądu dnia 12 lipca 2002 r. Rada stwierdziła, że skarżący są uprawnieni do rozszerzenia lub zmiany początkowych żądań skargi w ten sposób, żeby miała ona na celu stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia.

53 W uwagach złożonych w sekretariacie Sądu dnia 10 lipca 2002 r. Komisja oświadczyła, że uwzględniając fakt obecności skutków prawnych rozporządzenia nr 2199/2001 w zaskarżonym rozporządzeniu, nie sprzeciwia się zmianie przez skarżących ich żądań w celu objęcia nimi tego rozporządzenia.

54 Ponadto Komisja wniosła do Sądu o stwierdzenie, na podstawie art. 113 regulaminu Sądu Pierwszej Instancji, że skarga na rozporządzenie nr 2062/2001 stała się bezprzedmiotowa i że nie ma potrzeby jej rozpatrywania w zakresie, w jakim dotyczy rozporządzenia nr 2199/2001.

55 Komisja wniosła nadto, na podstawie art. 115 § 1 i art. 116 § 6 regulaminu, o dopuszczenie jej do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady, podtrzymując swój wniosek o obciążenie skarżących kosztami postępowania, poniesionymi przez Komisję w okresie kwestionowania przez skarżących rozporządzenia nr 2199/2001.

56 Postanowieniem prezesa pierwszej izby Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12 lipca 2002 r. wydanym na podstawie art. 116 § 6 regulaminu Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania strony pozwanej.

57 Pismem z sekretariatu Sądu z dnia 11 września 2002 r. skarżących wezwano do przedstawienia uwag w przedmiocie możliwych skutków przyjęcia rozporządzenia nr 1580/2002 dla postępowania w sprawie skargi.

58 Wskutek zmian wprowadzonych w składzie izb Sądu Pierwszej Instancji w nowym roku sądowym rozpoczynającym się od dnia 1 października 2002 r., sędzia sprawozdawca został przydzielony do drugiej izby, której przydzielono w konsekwencji rozpoznanie niniejszej sprawy.

59 W uwagach w przedmiocie skutków przyjęcia rozporządzenia nr 1580/2002, złożonych w sekretariacie Sądu dnia 11 listopada 2002 r. skarżący oświadczyli po pierwsze, że ich skarga nie jest już skierowana przeciwko Komisji, a po drugie, że Abdirisak Aden i Abdulaziz Ali nie wyrażają już szczególnego, osobistego interesu w kontynuowaniu postępowania w sprawie skargi, z wyjątkiem rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów.

60 Decyzją z dnia 20 listopada 2002 r. sekretarz Sądu odmówił dołączenia do akt sprawy wyrażonych przez skarżących w przedstawionych przez nich uwagach komentarzy dotyczących dupliki Rady i Komisji na podstawie tego, że komentarze takie nie są przewidziane w regulaminie.

61 W uwagach interwenienta, złożonych w sekretariacie Sądu dnia 27 lutego 2003 r. Zjednoczone Królestwo wniosło do Sądu o oddalenie skargi.

62 Pismem z sekretariatu Sądu z dnia 13 czerwca 2003 r. A.A. Yusuf został wezwany do przedstawienia uwag w przedmiocie skutków przyjęcia rozporządzenia nr 866/2003 dla dalszego postępowania.

63 W uwagach złożonych w sekretariacie Sądu dnia 7 lipca 2003 r. A. A. Yusuf zaznaczył, że zmiany wprowadzone przez rozporządzenie nr 866/2003 miały charakter wyłącznie redakcyjny i pozostały bez wpływu na dalsze postępowanie.

64 Po wysłuchaniu stron Sąd, zgodnie z art. 51 regulaminu, przekazał sprawę izbie złożonej z pięciu sędziów.

65 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (druga izba w składzie powiększonym) zadecydował o otwarciu procedury ustnej i w ramach środków organizacji postępowania, o których mowa w art. 64 regulaminu, wystosował na piśmie pytanie do Rady i Komisji, które udzieliły na nie odpowiedzi w wyznaczonym terminie.

66 Postanowieniem prezesa drugiej izby Sądu w składzie powiększonym z dnia 18 września 2003 r. niniejsza sprawa oraz sprawa T-315/01 Kadi przeciwko Radzie i Komisji zostały połączone do łącznego rozpoznania w procedurze ustnej, zgodnie z art. 50 regulaminu.

67 Pismem z dnia 8 października 2003 r. Komisja zwróciła się do Sądu o dołączenie do akt sprawy „wytycznych w sprawie przebiegu prac [komitetu ds. sankcji]", przyjętych przez komitet ds. sankcji dnia 7 listopada 2002 r. i zmienionych dnia 10 kwietnia 2003 r. Decyzją prezesa drugiej izby Sądu w składzie powiększonym z dnia 9 października 2003 r. wniosek ten został uwzględniony.

68 Po zawiadomieniu Sądu przez A. Adena i A. A. Aliego, zgodnie z § 99 regulaminu, o cofnięciu skargi i zawarciu ze stroną pozwaną ugody w przedmiocie kosztów, prezes drugiej izby Sądu w składzie powiększonym postanowieniem z dnia 9 października 2003 r. zarządził wykreślenie nazwisk tych skarżących z rejestru sprawy T-306/01 i rozstrzygnął o kosztach zgodnie z ugodą.

69 W odrębnych pismach, złożonych w sekretariacie Sądu dnia 13 października 2003 r. A. A. Yusuf i Al Barakaat złożyli wnioski o przyznanie pomocy w zakresie kosztów postępowania. Wnioski te zostały oddalone dwoma postanowieniami prezesa drugiej izby Sądu w składzie powiększonym z dnia 3 maja 2004 r.

70 Wystąpienia stron oraz ich odpowiedzi na pytania Sądu zostały wysłuchane na rozprawie w dniu 14 października 2003 r.

W przedmiocie skutków procesowych przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia

71 Strony postępowania uznały uprawnienie skarżących do zmiany przedstawionych żądań i zarzutów w sposób zmierzający do stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia, uchylającego i zastępującego rozporządzenie nr 467/2001, zmienione rozporządzeniem nr 2199/2001. W uwagach złożonych w sekretariacie Sądu dnia 29 lipca 2002 r. skarżący oświadczyli, że zmieniają początkowe żądania, zarzuty i argumenty skargi w tym właśnie celu.

72 W tym względzie należy przypomnieć, że jeżeli w toku postępowania dana decyzja zostaje zastąpiona przez inną decyzję w tym samym przedmiocie, należy to uważać za nową okoliczność umożliwiającą skarżącym dokonanie zmiany przedstawionych żądań i zarzutów. Zobowiązanie skarżących do wniesienia nowej skargi byłoby w istocie sprzeczne z zasadą prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości oraz wymogiem skuteczności postępowania. Ponadto niesłuszne byłoby umożliwienie danej instytucji dokonania zmiany w zaskarżonej decyzji lub zastąpienie jej inną decyzją w celu ustosunkowania się do zarzutów podniesionych w skardze na tę decyzję, wniesionej do sądu wspólnotowego oraz powoływania się w toku postępowania na decyzję zmieniającą lub zastępującą pierwotnie zaskarżoną decyzję w celu pozbawienia drugiej strony postępowania możliwości rozszerzenia początkowych żądań i zarzutów na tę późniejszą decyzję lub przedstawienia uzupełniających żądań i zarzutów wobec niej (wyroki Trybunału: z dnia 3 marca 1982 r. w sprawie 14/81 Alpha Steel przeciwko Komisji, Rec. str. 749, pkt 8; z dnia 29 września 1987 r. w sprawach połączonych 351/85 i 360/85 Fabrique de fer de Charleroi i Dillinger Hüttenwerke przeciwko Komisji, Rec. str. 3639, pkt 11 oraz z dnia 14 lipca 1988 r. w sprawie 103/85 Stahlwerke Peine-Salzgitter przeciwko Komisji, Rec. str. 4131, pkt 11 i 12; wyrok Sądu z dnia 3 lutego 2000 r. w sprawach połączonych T-46/98 i T-151/98 CCRE przeciwko Komisji, Rec. str. II-167, pkt 33).

73 Orzecznictwo to znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy rozporządzenie dotyczące bezpośrednio i indywidualnie osoby fizycznej zostaje w toku postępowania zastąpione przez rozporządzenie mające ten sam przedmiot.

74 Ponieważ w niniejszym postępowaniu mamy do czynienia z identyczną we wszystkich aspektach sytuacją, należy przychylić się do wniosku skarżących i uznać, że celem skargi jest uzyskanie stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy ono skarżących oraz umożliwić stronom ponowne sformułowanie żądań, zarzutów i argumentów w świetle tych nowych okoliczności.

75 Skarżący twierdzą również, że wniosek o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 467/2001 stał się bezprzedmiotowy z powodu uchylenia tego rozporządzenia przez zaskarżone rozporządzenie (zob. pkt 51 niniejszego wyroku). W tych okolicznościach nie ma więc już potrzeby rozpatrywania wspomnianego wniosku ani wniosku o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 2199/2001, który również stał się bezprzedmiotowy.

76 Z powyższego wynika, że nie ma potrzeby rozpatrywania skargi w części, w jakiej skierowana jest ona przeciwko Komisji. Jednakże w okolicznościach niniejszej sprawy zasada prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości oraz wymóg skuteczności postępowania, na których oparte jest orzecznictwo powołane w pkt 72 niniejszego wyroku, uzasadniają również wzięcie pod uwagę żądań, odpowiedzi na zarzuty skargi oraz argumentów Komisji, ponownie sformułowanych, jak wspomniano w pkt 74 niniejszego wyroku, bez potrzeby ponownego formalnego dopuszczania tej instytucji do postępowania na podstawie art. 115 § 1 i art. 116 § 6 regulaminu, tym razem w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

77 Uwzględniając powyższe rozważania, należy stwierdzić, że niniejsza skarga jest odtąd skierowana wyłącznie przeciwko Radzie, popieranej przez Komisję oraz Zjednoczone Królestwo, a jej przedmiotem jest wyłącznie stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy ono A.A. Yusufa i Al Barakaat.

W przedmiocie skargi

78 Na poparcie swych żądań skarżący podnieśli w skardze trzy zarzuty nieważności oparte kolejno na braku kompetencji Rady do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, naruszeniu art. 249 WE oraz naruszeniu przysługujących skarżącym praw podstawowych.

1. *W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na braku kompetencji Rady do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia*

79 Niniejszy zarzut jest podzielony na trzy części.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu

Argumenty stron

80 W skardze skierowanej początkowo przeciwko rozporządzeniu nr 467/2001 skarżący twierdzili, że art. 60 WE i 301 WE, na podstawie których przyjęto zaskarżone rozporządzenie, upoważniały Radę do podjęcia środków wyłącznie przeciwko państwom trzecim, a nie, jak w niniejszym przypadku, przeciwko obywatelom jednego z państw członkowskich mających w nim miejsce zamieszkania.

81 W tym względzie skarżący odparli twierdzenie, jakoby zostali obłożeni sankcjami z powodu ich powiązań z reżimem talibów w Afganistanie. W opinii skarżących nałożone na nich sankcje nie były w żaden sposób uzasadnione występowaniem związku ze wspomnianym reżimem, lecz leżącą po stronie Rady Bezpieczeństwa wolą zwalczania międzynarodowego terroryzmu, uznawanego za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Skarżący podkreślili więc, że określony w ust. 8 lit. c) rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1333 (2000) wykaz, do którego zostali włączeni decyzją komitetu ds. sankcji z dnia 9 listopada 2001 r. (zob. pkt 24 niniejszego wyroku), dotyczył Osamy bin Ladena oraz osób i podmiotów z nim powiązanych, a nie talibów.

82 Ponieważ sankcje przyjęte przez instytucje wspólnotowe musiały całkowicie zgadzać się z sankcjami zastosowanymi przez Radę Bezpieczeństwa, skarżący stwierdzili, że rozporządzenie nr 467/2001 nie było skierowane przeciwko państwu trzeciemu, lecz przeciwko osobom fizycznym w celu zwalczania międzynarodowego terroryzmu. Zdaniem skarżących tego rodzaju środki nie należały do kompetencji Wspólnoty, w odróżnieniu od środka w postaci embarga handlowego nałożonego na Irak, rozpatrywanego przez Sąd w wyroku z dnia 28 kwietnia 1998 r. w sprawie T-184/95 Dorsch Consult przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. II-667.

83 Skarżący utrzymywali również, że interpretacja art. 60 WE i 301 WE, której konsekwencją jest traktowanie obywateli wspólnotowych jak obywateli państw trzecich, jest sprzeczna z zasadą legalności wyrażoną w art. 5 WE i 7 WE oraz z zasadą pewności prawnej, zgodnie z którą stosowanie prawa wspólnotowego jest przewidywalne dla podległych mu podmiotów (wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 1987 r. w sprawie 348/85 Dania przeciwko Komisji, Rec. str. 5225).

84 W uwagach w przedmiocie skutków uchylenia rozporządzenia nr 467/2001 i zastąpienia go zaskarżonym rozporządzeniem, przyjętym na podstawie art. 60 WE, 301 WE i 308 WE skarżący dodają, że art. 308 WE, samodzielnie lub w połączeniu z art. 60 WE i 301 WE, nie przyznaje Radzie kompetencji do nakładania sankcji bezpośrednich lub pośrednich na obywateli Unii. Zdaniem skarżących kompetencji tego rodzaju nie można uznać za przyznane w sposób

dorozumiany lub niezbędne w celu osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty w rozumieniu art. 308 WE. W szczególności zamrożenie aktywów skarżących nie ma ich zdaniem nic wspólnego z celem „[w szczególności] unikania zakłócania konkurencji" określonym w motywie czwartym zaskarżonego rozporządzenia.

85 Instytucje w odpowiedzi na pozew, a Zjednoczone Królestwo w uwagach interwenienta stwierdzili, po pierwsze, że treść art. 60 WE i 301 WE nie wyklucza możliwości przyjęcia sankcji gospodarczych skierowanych przeciwko osobom mającym miejsce zamieszkania we Wspólnocie lub organizacjom w niej ustanowionym, o ile środki te zmierzają do zerwania lub ograniczenia w części lub w całości stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich. Instytucje oraz Zjednoczone Królestwo są zdania, że obywatele państw członkowskich mają możliwość dostarczania, samodzielnie lub wspólnie z innymi, funduszy i zasobów gospodarczych państwom trzecim lub stronnictwom istniejącym wewnątrz tych państw, a zatem konsekwencją środków mających na celu kontrolowanie zasobów gospodarczych obywateli jest zerwanie lub ograniczenie stosunków gospodarczych z tymi państwami. Instytucje i Zjednoczone Królestwo stwierdziły ponadto, że sądy wspólnotowe uznały w sposób dorozumiany zgodność tej praktyki z prawem [postanowienie prezesa drugiej izby Sądu z dnia 2 sierpnia 2000 r. w sprawie T-189/00 R „Invest" Import und Export i Invest Commerce przeciwko Komisji, Rec. str. II-2993, pkt 34, w postępowaniu odwoławczym utrzymane w mocy postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 13 listopada 2000 r. w sprawie C-317/00 P(R) „Invest" Import und Export i Invest Commerce przeciwko Komisji, Rec. str. I-9541, pkt 26 i 27].

86 Po drugie, pozwani oraz interwenient odparli twierdzenie skarżących, jakoby nie występował związek między środkami przewidzianymi w rozporządzeniu nr 467/2001 i Afganistanem, podkreślając związki istniejące w tym okresie między Osamą bin Ladenem, Al-Kaidą i reżimem talibów.

87 W duplice oraz uwagach dotyczących skutków uchylenia rozporządzenia nr 467/2001 i zastąpienia go zaskarżonym rozporządzeniem Rada zaznaczyła jednak, że zaskarżone rozporządzenie stosuje się ogólnie do terrorystów oraz grup terrorystycznych, bez ustalania związku ze szczególnym państwem lub terytorium. W ten sposób wyrażona została różnica między rezolucją Rady Bezpieczeństwa

1333 (2000) dotyczącą talibów oraz osób fizycznych i podmiotów z nimi powiązanych, a rezolucją Rady Bezpieczeństwa 1390 (2002), która z powodu obalenia „Islamskiego Emiratu Afganistanu" nie wiąże już przewidzianych w niej sankcji ze szczególnym państwem lub terytorium, lecz dotyczy w sposób ogólny grup oraz osób fizycznych zaangażowanych w działalność terrorystyczną.

88 W pierwszym przypadku Rada stwierdziła, że rozporządzenie nr 467/2001 wchodziło w zakres art. 60 WE i 301 WE, ponieważ istniał oczywisty związek z Afganistanem. Ponieważ związek ten nie występował już w zaskarżonym rozporządzeniu, Rada uznała, że należało uzupełnić jego podstawę prawną poprzez dodanie art. 308 WE. Rada stwierdziła, że zmiana podstawy prawnej nowego rozporządzenia pozbawiła skuteczności pierwszą część pierwszego zarzutu.

89 Rada, wezwana na podstawie pisemnego pytania Sądu do zajęcia stanowiska, w świetle opinii Trybunału nr 2/94 z dnia 28 marca 1996 r., Rec. str. I-1759, pkt 29 i 30, w przedmiocie twierdzeń skarżących przedstawionych w punkcie 84 niniejszego wyroku, a w szczególności do wskazania celów Wspólnoty ustalonych w traktacie WE, które zamierza zrealizować za pomocą przepisów zawartych w zaskarżonym rozporządzeniu odpowiedziała, że celem tych przepisów jest interwencja gospodarcza i finansowa, która jej zdaniem jest jednym z celów traktatu WE.

90 W tym względzie Rada zaznaczyła, że cele Wspólnoty są określone nie tylko w art. 3 WE, lecz mogą one wynikać z postanowień o charakterze szczególnym.

91 Zdaniem Rady elementem rozstrzygającym jest w tym względzie to, że od czasu rewizji traktatu dokonanej w traktacie z Maastricht art. 60 WE i 301 WE określają zadania i działania Wspólnoty w dziedzinie sankcji gospodarczych i finansowych oraz są podstawą prawną dla wyraźnego przeniesienia kompetencji na rzecz

Wspólnoty w celu ich wykonania. Kompetencje te są zdaniem Rady w sposób wyraźny ograniczone oraz w rzeczywistości uzależnione od przyjęcia aktu na podstawie postanowień traktatu UE odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Zgodnie z art. 11 ust. 1 tiret trzecie UE jednym z celów WPZiB jest „utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych".

92 Należy więc uznać, że interwencja gospodarcza i finansowa z przyczyn politycznych, w szczególności w ramach wykonania wiążącej decyzji Rady Bezpieczeństwa, jest celem wyraźnie postawionym i prawnie uzasadnionym przez traktat WE, nawet jeżeli ma on charakter drugorzędny i związany jest pośrednio z głównymi celami traktatu, w szczególności dotyczącymi swobodnego przepływu kapitału [art. 3 ust. 1 lit. c) WE] oraz ustanowieniem systemu niezakłóconej konkurencji [art. 3 ust. 1 lit. g) WE], a także jest związany z traktatem UE.

93 Rada dodaje, że w niniejszym przypadku art. 308 WE został włączony do podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia w celu uzupełnienia podstawy prawnej z art. 60 WE i 301 WE, tak aby umożliwić nałożenie środków nie tylko względem państw trzecich, lecz również względem osób fizycznych oraz podmiotów niepaństwowych niekoniecznie powiązanych z rządem bądź reżimem tego państwa w sytuacji, gdy traktat WE nie przewiduje kompetencji do działania wymaganych w tym celu.

94 W ten sposób, zdaniem Rady, Wspólnota może przystosować się do zmiany w międzynarodowej praktyce, polegającej obecnie na stosowaniu „sankcji celowych", skierowanych przeciwko osobom fizycznym stanowiącym zagrożenie dla międzynarodowego bezpieczeństwa, nie zaś przeciwko ludności cywilnej.

95 Rada twierdzi, że okoliczności niniejszego przypadku, w jakich powołała się na art. 308 WE, nie są odmienne od tych, w jakich postanowienie to było poprzednio stosowane w celu osiągnięcia jednego z celów traktatu WE w ramach funkcjono-

wania wspólnego rynku, kiedy traktat ten nie przewidywał kompetencji do działania wymaganych w tym celu. Rada wskazuje w tym kontekście:

— w zakresie polityki społecznej: liczne dyrektywy, które na podstawie art. 235 traktatu WE (obecnie art. 308 WE), niekiedy uzupełnionego przez art. 100 traktatu WE (obecnie art. 94 WE), rozszerzyły zakres zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej, przewidzianej w art. 119 traktatu WE (art. 117–120 traktatu WE zostały zastąpione przez art. 136–143 WE) w celu podniesienia jej do rangi ogólnej zasady równego traktowania we wszystkich dziedzinach, w których mogła utrzymywać się potencjalna dyskryminacja oraz w celu umożliwienia skorzystania z niej osobom prowadzącym działalność na własny rachunek, w tym w sektorze rolniczym, a w szczególności dyrektywę Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (Dz.U. L 39, str. 40), dyrektywę Rady 79/9/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 1979, L 6, str. 24), dyrektywę Rady 86/378/EWG z dnia 24 lipca 1986 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników (Dz.U. L 225, str. 40) oraz dyrektywę Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (Dz.U. L 359, str. 56);

— w zakresie swobodnego przepływu osób: liczne akty prawne, które na podstawie art. 235 traktatu WE oraz art. 51 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 42 WE) rozszerzyły na osoby prowadzące działalność na własny rachunek, członków ich rodzin oraz studentów prawa przyznane pracownikom najemnym przemieszczających się we Wspólnocie, a w szczególności rozporządzenie Rady (EWG) nr 1390/81 z dnia 12 maja 1981 r. rozszerzające rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie na osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz członków ich rodzin (Dz.U. L 143, str. 1);

— ostatnio: rozporządzenie Rady (WE) nr 1035/97 z dnia 2 czerwca 1997 r. ustanawiające Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (Dz.U. L 151, str. 1), przyjęte na podstawie art. 213 traktatu WE (obecnie art. 284 WE) oraz artykułu 235 traktatu WE.

96 Trybunał uznał, że taka praktyka jest zgodna z prawem (wyrok z dnia 5 grudnia 1989 r. w sprawie C-114/88 Delbar, Rec. str. 4067).

97 Ponadto ustawodawca wspólnotowy poprzednio stosował już art. 235 traktatu WE jako podstawę prawną w zakresie sankcji. W tym względzie Rada wyjaśnia, że przed wprowadzeniem do traktatu WE art. 301 WE oraz 60 WE liczne rozporządzenia Rady nakładające sankcje handlowe były oparte na art. 113 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 133 WE) [zob. przykładowo rozporządzenie Rady (EWG) nr 596/82 z dnia 15 marca 1982 r. zmieniające system przywozu niektórych towarów pochodzących ze Związku Radzieckiego (Dz.U. L 72, str. 15), rozporządzenie Rady (EWG) nr 877/82 z dnia 16 kwietnia 1982 r. w sprawie wstrzymania przywozu wszystkich towarów pochodzących z Argentyny (Dz.U. L 102, str. 1) oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 3302/86 z dnia 27 października 1986 r. w sprawie wstrzymania przywozu bryłek złota pochodzących z Republiki Południowej Afryki (Dz.U. L 305, str. 11)]. Jeżeli jednak środki te wykraczały poza zakres stosowania wspólnej polityki handlowej lub dotyczyły osób fizycznych bądź osób prawnych ustanowionych we Wspólnocie, były one również oparte na podstawie prawnej z art. 235 traktatu WE. Było tak w szczególności w przypadku rozporządzenia Rady (EWG) nr 3541/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. zakazującego zaspokajania roszczeń irackich z tytułu umów i transakcji, na których wykonanie wpływ wywarła rezolucja 661 (1990) Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych i rezolucje pokrewne (Dz.U. L 361, str. 1), którego art. 2 stanowi, że „zakazuje się zaspokajać lub podejmować jakiekolwiek kroki zmierzające do zaspokojenia roszczenia złożonego przez [...] każdą osobę lub organ pośrednio lub bezpośrednio działający w imieniu lub na rzecz jednej lub więcej osób lub organów w Iraku".

98 W odpowiedzi na jednakowe pytania postawione na piśmie przez Sąd Komisja zwróciła uwagę, że wykonanie sankcji nałożonych przez Radę Bezpieczeństwa mogło w całości lub w części podlegać zakresowi stosowania traktatu WE w zakresie wspólnej polityki handlowej bądź rynku wewnętrznego.

99 W niniejszym przypadku Komisja utrzymuje, odsyłając do motywu czwartego zaskarżonego rozporządzenia, że sporne środki były niezbędne dla zagwarantowania jednolitego stosowania i interpretacji ograniczeń w przepływie kapitału wprowadzonych w życie zgodnie z omawianymi rezolucjami Rady Bezpieczeństwa w sposób zapewniający utrzymanie swobodnego przepływu kapitału we Wspólnocie oraz uniknięcie zakłócenia konkurencji.

100 Komisja uważa ponadto, że ochronę międzynarodowego bezpieczeństwa zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz Unii należy uznać za leżącą w ogólnych ramach postanowień traktatu WE. W tym względzie Komisja odsyła, po pierwsze, do art. 3 UE oraz 11 UE, a po drugie, do preambuły traktatu WE, w której umawiające się strony potwierdziły „solidarność, która łączy Europę z krajami zamorskimi [...] zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych" oraz zadeklarowały, że zdecydowane są „zachować i umocnić pokój i wolność". Komisja wyprowadza z tego „wyznaczony Wspólnocie cel ogólny w postaci ochrony pokoju i bezpieczeństwa", z którego wynikają szczególnie art. 60 WE oraz 301 WE, które są jednocześnie szczególnym przejawem kompetencji wspólnotowych w zakresie uregulowań w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego przepływu kapitału.

101 Komisja dodaje, że ponieważ postanowienia tytułu III rozdział 4 traktatu WE odnoszące się do przepływu kapitału nie przyznają Wspólnocie żadnych kompetencji szczególnych, art. 308 WE został w niniejszym przypadku uznany za uzupełniającą podstawę prawną w celu zapewnienia Wspólnocie możliwości nakładania spornych ograniczeń, w szczególności w odniesieniu do osób fizycznych, zgodnie ze wspólnym stanowiskiem przyjętym przez Radę.

102 Podczas rozprawy Zjednoczone Królestwo sprecyzowało, że celem o zasięgu wspólnotowym, do którego realizacji zmierza zaskarżone rozporządzenie, jest jednolite wykonywanie wewnątrz Wspólnoty obowiązków związanych z ograniczeniami w przepływie kapitału, nałożonymi na państwa członkowskie przez Radę Bezpieczeństwa.

103 Zjednoczone Królestwo podkreśla, że stworzenie rynku wewnętrznego w zakresie przepływu kapitału jest jednym z celów Wspólnoty określonych w art. 3 WE. Zjednoczone Królestwo uważa, że jednolite stosowanie wszelkich ograniczeń w swobodnym przepływie kapitału na rynku ma zasadnicze znaczenie przy tworzeniu rynku wewnętrznego.

104 Gdyby natomiast omawiane rezolucje Rady Bezpieczeństwa nie były wykonywane za pomocą środków przyjmowanych na szczeblu wspólnotowym, mogłoby to doprowadzić do wystąpienia między państwami członkowskimi rozbieżności w stosowaniu środka polegającego na zamrożeniu aktywów. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa wykonywanie wspomnianych rezolucji odrębnie przez każde państwo członkowskie doprowadziłoby nieuchronnie do pojawienia się różnic w interpretacji zakresu ciążących na nich obowiązków oraz sprzeczności w dziedzinie swobodnego przepływu kapitału między państwami członkowskimi, co mogłoby spowodować zakłócenie konkurencji.

105 Zjednoczone Królestwo twierdzi ponadto, że środków zmierzających do zamrożenia funduszy osób fizycznych, przyjętych w celu zerwania stosunków gospodarczych z międzynarodowymi organizacjami terrorystycznymi, a nie z państwami trzecimi, nie należy uznawać za rozszerzające „zakres kompetencji Wspólnoty poza ogólne ramy traktatu wynikające z całości jego postanowień", zgodnie z brzmieniem opinii prawnej 2/94, powołanej w pkt 64 niniejszego wyroku. W opinii Zjednoczonego Królestwa Wspólnota posiada w ramach traktatu kompetencje do przyjęcia środków wprowadzających ograniczenia w przepływie kapitału, również skierowanych przeciwko osobom fizycznym. Chociaż środki wprowadzające ograniczenia w przepływie kapitału osób fizycznych przyjęte w celu zerwania stosunków gospodarczych z międzynarodowymi organizacjami terrorystycznymi należą do

dziedziny, w której traktat WE nie przyznał instytucjom szczególnych kompetencji i w celu ich zastosowania należy powołać się na art. 308 WE, środków tych nie można uznać za wykraczające poza ogólne ramy traktatu.

106 Zjednoczone Królestwo twierdzi, że powołanie się na art. 308 WE w okolicznościach niniejszej sprawy nie różni się od sytuacji, w jakich postanowienie to było uprzednio stosowane, w szczególności w zakresie polityki społecznej, kiedy służyło osiągnięciu innych celów Wspólnoty w przypadku braku konkretnej podstawy prawnej w traktacie (por. pkt 71 niniejszego wyroku).

Ocena Sądu

107 Rozporządzenie nr 467/2001 oraz zaskarżone rozporządzenie zostały oparte na częściowo odmiennej podstawie prawnej, którą stanowiły art. 60 WE i 301 WE w przypadku pierwszego z wymienionych rozporządzeń oraz art. 60 WE, 301 WE i 308 WE w przypadku drugiego. Chociaż początkowe argumenty skarżących oparte na braku podstawy prawnej w rozporządzeniu nr 467/2001 stały się bezprzedmiotowe z powodu jego uchylenia przez zaskarżone rozporządzenie, Sąd uważa za stosowne przedstawienie wpierw powodów, dla których w każdym razie uznaje owe argumenty za bezzasadne, ponieważ powody te stanowią jedno z założeń w rozumowaniu przyjętym przy ocenie podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia.

— W przedmiocie podstawy prawnej rozporządzenia nr 467/2001

108 Rozporządzenie nr 467/2001 zostało przyjęte na podstawie art. 60 WE i 301 WE, czyli postanowień upoważniających Radę do podjęcia niezbędnych pilnych środków, w szczególności w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności, jeżeli wspólne

stanowisko lub wspólne działanie przyjęte na podstawie postanowień Traktatu o Unii Europejskiej dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przewiduje działanie Wspólnoty zmierzające do zerwania lub ograniczenia w całości lub w części stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich.

109 Z motywów rozporządzenia nr 467/2001 wynika, że rozporządzenie to stanowiło rozwinięcie działania Wspólnoty przewidzianego we wspólnym stanowisku 2001/154, które zostało przyjęte w ramach WPZiB i wyrażało wolę Unii i jej państw członkowskich przyjęcia aktu wspólnotowego w celu wykonania we Wspólnocie niektórych form sankcji zastosowanych przez Radę Bezpieczeństwa przeciwko afgańskim talibom.

110 Skarżący utrzymywali jednak, po pierwsze, że w niniejszym przypadku sporne środki były wymierzone przeciwko osobom fizycznym, będącym ponadto obywatelami państwa członkowskiego, podczas gdy art. 60 WE i 301 WE upoważniają Radę wyłącznie do podjęcia środków w odniesieniu do państw trzecich, po drugie, że sporne środki nie zmierzały do zerwania lub ograniczenia stosunków gospodarczych z państwem trzecim, lecz do zwalczenia międzynarodowego terroryzmu i były skierowane przeciwko Osamie bin Ladenowi, po trzecie zaś, że wspomniane środki były w każdym razie nieproporcjonalne do celu określonego w art. 60 WE i 301 WE.

111 Nie można przyjąć żadnego z powyższych argumentów.

112 W odniesieniu, po pierwsze, do rodzaju środków, jakie Rada jest uprawniona podjąć na podstawie art. 60 WE i 301 WE Sąd stwierdza, że brzmienie wymienionych postanowień nie wyklucza przyjęcia środków ograniczających skierowanych bezpośrednio przeciwko osobom fizycznym lub organizacjom, niezależnie od tego, czy mają miejsce zamieszkania lub siedzibę we Wspólnocie, o ile środki te zmierzają w istocie do ograniczenia w części lub w całości stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich.

113 Jak słusznie podkreśliła Rada, sporne środki należą do umownie nazwanych „sankcjami celowymi" („smart sanctions"), które pojawiły się w praktyce ONZ w latach dziewięćdziesiątych. Sankcje tego rodzaju zastępują klasyczny środek w postaci całkowitego embarga handlowego skierowanego przeciwko danemu państwu środkami skierowanymi przeciwko wybranemu celowi, jak przykładowo sankcje gospodarcze i finansowe, zakaz podróżowania, embargo na broń lub inne szczególne towary, nakładanymi w taki sposób, aby ograniczyć szkody wśród ludności cywilnej tego państwa, lecz rzeczywiście obciążyć sankcjami dany reżim i jego przywódców.

114 Praktyka instytucji wspólnotowych rozwinęła się w tym samym kierunku, ponieważ Rada następnie uznała, że art. 60 WE i 301 WE umożliwiały jej podjęcie środków ograniczających skierowanych przeciwko podmiotom lub osobom faktycznie sprawującym kontrolę nad częścią terytorium państwa trzeciego [zob. przykładowo rozporządzenie Rady (WE) nr 1705/98 z dnia 28 lipca 1998 r. dotyczące zerwania niektórych stosunków gospodarczych z Angolą w celu nakłonienia „Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola" (UNITA) do wypełniania jej obowiązków w procesie pokojowym i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 2229/97 (Dz.U. L 215, str. 1] oraz przeciwko podmiotom lub osobom rzeczywiście sprawującym kontrolę nad aparatem rządzącym państwa trzeciego, jak również przeciwko osobom i podmiotom z nimi powiązanym, które im zapewniają wsparcie o charakterze gospodarczym [zob. przykładowo rozporządzenie Rady (WE) nr 1294/1999 z dnia 15 czerwca 1999 r. dotyczące zamrożenia funduszy i zakazu dokonywania inwestycji w odniesieniu do Federalnej Republiki Jugosławii (FRJ) oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 1295/98 i (WE) nr 1607/98 (Dz.U. L 153, str. 63) oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 2488/2000 z dnia 10 listopada 2000 r. utrzymujące zamrożenie funduszy w stosunku do p. Milosevica i osób powiązanych z nim oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 1294/1999 i 607/2000 i art. 2 rozporządzenia (WE) nr 926/98 (Dz.U. L 287, str. 19)]. Zmiana ta jest całkowicie zgodna ze środkami przewidzianymi w art. 60 WE i 301 WE.

115 W istocie, tak jak sankcje gospodarcze lub finansowe mogą zgodnie z prawem być wymierzone w sposób szczególny przeciwko przywódcom państw trzecich, a nie państwu jako takiemu, powinny one również móc dotyczyć osób fizycznych i podmiotów powiązanych z tymi przywódcami lub przez nich bezpośrednio lub pośrednio kontrolowanych, niezależnie od tego, gdzie się znajdują. Jak słusznie podkreśliła Komisja, art. 60 WE i 301 WE nie zapewniałyby skutecznego środka

nacisku na przywódców zachowujących wpływ na politykę danego państwa trzeciego, gdyby Wspólnota nie mogła na ich podstawie przyjąć środków przeciwko osobom fizycznym, które wprawdzie nie mają miejsca zamieszkania w danym państwie trzecim, ale w wystarczającym stopniu są związane z reżimem, przeciwko któremu skierowane są sankcje. Rada podkreśliła ponadto, że fakt, iż niektóre osoby fizyczne obłożone sankcjami okazały się obywatelami jednego z państw członkowskich, jest bez znaczenia, ponieważ aby sankcje finansowe były skuteczne w kontekście swobodnego przepływu kapitału, nie mogą być one ograniczone wyłącznie do obywateli danego państwa trzeciego.

116 Interpretacja ta, zgodna z treścią art. 60 WE i 301 WE, jest uzasadniona zarówno względami skuteczności, jak i względami humanitarnymi.

117 W odniesieniu, po drugie, do celu postawionego w rozporządzeniu nr 467/2001 Rada stwierdziła, odsyłając do rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999) i 1333 (2000), wspólnego stanowiska 2001/154 oraz do motywów pierwszego i drugiego tego rozporządzenia i do jego tytułu, że sporne środki były w istocie skierowane przeciwko reżimowi talibów, który w tym czasie rzeczywiście kontrolował 80% terytorium afgańskiego i sam określał się nazwą „Islamskiego Emiratu Afganistanu", a dodatkowo przeciwko osobom i podmiotom, które za pomocą transakcji gospodarczych i finansowych udzielały wspomnianemu reżimowi pomocy w zapewnieniu schronienia i szkolenia dla międzynarodowych terrorystów i ich organizacji, występując w ten sposób jako przedstawiciele tego reżimu lub osoby ściśle z nim związane.

118 Ponieważ skarżący podnieśli zarzut, że rozporządzenie nr 467/2001 dotyczyło Osamy bin Ladena, a nie reżimu talibów, Rada dodała, że Osama bin Laden był w rzeczywistości „szarą eminencją" reżimu talibów i sprawował rzeczywistą władzę w Afganistanie. Przyznane mu tytuły świeckie i religijne, czyli „Szejk" (przywódca) oraz „Emir" (książę, naczelnik, przywódca) oraz zajmowana przez niego pozycja obok innych dostojników religijnych talibów nie pozostawiały w tym względzie wątpliwości. Ponadto jeszcze przed dniem 11 września 2001 r. Osama bin Laden złożył przysięgę wiernopoddańczą („Bay'a") ustanawiającą formalny związek religijny

między nim a teokratycznym rządem talibów. Zdaniem Rady znajdował się on więc w sytuacji porównywalnej do S. Milosevica i członków rządu jugosłowiańskiego w okresie obowiązywania sankcji gospodarczych i finansowych zastosowanych przez Radę przeciwko Federalnej Republice Jugosławii (zob. pkt 114 niniejszego wyroku). W odniesieniu do Al-Kaidy Rada stwierdziła, że było powszechnie wiadome, iż dysponowała ona licznymi wojskowymi obozami szkoleniowymi w Afganistanie, oraz że tysiące jej członków walczyło u boku talibów w okresie od października 2001 r. do stycznia 2002 r. w trakcie interwencji koalicji międzynarodowej.

119 Nie ma potrzeby kwestionowania uzasadnienia powyższych względów, co do których w ramach wspólnoty międzynarodowej istnieje szerokie porozumienie, którego wyrazem są w szczególności liczne rezolucje przyjęte jednomyślnie przez Radę Bezpieczeństwa, które nie były w szczególny sposób odpierane ani kwestionowane przez skarżących.

120 Głównym celem spornych sankcji było w niniejszym przypadku uniemożliwienie reżimowi talibów uzyskania wsparcia finansowego, niezależnie od jego źródła, co wynika z pkt 4 lit. b) rezolucji 1267 (1999). Gdyby rezolucje te nie obejmowały osób uważanych za wspierające ten reżim, mogłoby doprowadzić to do obejścia ich postanowień. W odniesieniu do stosunków między byłym reżimem talibów i Osamą bin Ladenem Rada Bezpieczeństwa uznała, że Osama bin Laden otrzymywał w tym okresie tak znaczące wsparcie ze strony reżimu, że mógł być uważany za jego część. Z tego powodu Rada Bezpieczeństwa w motywie dziesiątym rezolucji 1333 (2000) wyraziła ubolewanie z powodu tego, że talibowie w dalszym ciągu udzielają schronienia Osamie bin Ladenowi oraz umożliwiają jemu i osobom z nim powiązanym kierowanie siecią obozów szkoleniowych na zajmowanym przez nich terytorium oraz wykorzystują Afganistan jako bazę do przeprowadzania międzynarodowych akcji terrorystycznych. Ponadto w motywie siódmym rezolucji 1333 (2000) Rada Bezpieczeństwa potwierdziła swoje przekonanie, że zwalczenie międzynarodowego terroryzmu jest konieczne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

121 W przeciwieństwie zatem do twierdzeń skarżących celem spornych środków było zerwanie lub ograniczenie stosunków gospodarczych z państwem trzecim w ramach prowadzonej przez wspólnotę międzynarodową walki z międzynarodowym terroryzmem, a w szczególności z Osamą bin Ladenem i siecią Al-Kaida.

122 W odniesieniu, po trzecie, do proporcjonalności spornych środków należy ją rozważyć w świetle celowości rozporządzenia nr 467/2001. Jak przedstawiono powyżej, nakładanie sankcji „celowych" zmierza wyraźnie do wywarcia skutecznego nacisku na przywódców danego państwa, przy ograniczeniu w miarę możliwości wpływu tych środków na ludność cywilną tego państwa, w szczególności poprzez ograniczenie ich podmiotowego zakresu do pewnej liczby osób wskazanych imiennie. W niniejszym przypadku rozporządzenie nr 467/2001 zmierzało do zwiększenia nacisku wywieranego na reżim talibów, w szczególności poprzez zamrożenie funduszy i innych aktywów finansowych Osamy bin Ladena oraz osób i podmiotów z nim powiązanych, określonych przez komitet ds. sankcji. Środki tego rodzaju są zgodne z zasadą proporcjonalności, która wymaga, aby sankcje nie wykraczały poza zakres tego, co jest stosowne i niezbędne dla osiągnięcia celu postawionego przez nakładające je przepisy wspólnotowe.

123 Natomiast bez znaczenia jest fakt, że sporne środki dotyczyły również transakcji nieposiadających aspektu transgranicznego. Jeżeli słusznym celem tych środków było zatrzymanie źródeł finansowania talibów i międzynarodowego terroryzmu działającego z Afganistanu, musiały one dotyczyć zarówno transakcji międzynarodowych, jak i transakcji wyłącznie wewnętrznych, ponieważ w równej mierze mogły one zasilać finansowanie terroryzmu, w szczególności przy uwzględnieniu swobodnego przepływu osób i kapitału oraz braku przejrzystości w międzynarodowym obiegu finansowym.

124 Z powyższego wynika, że w przeciwieństwie do twierdzeń skarżących Rada miała kompetencje do przyjęcia rozporządzenia nr 467/2001 na podstawie art. 60 WE i 301 WE.

— W przedmiocie podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia

125 W odróżnieniu od rozporządzenia nr 467/2001 podstawę prawną zaskarżonego rozporządzenia stanowi nie tylko art. 60 WE i 301 WE, lecz także art. 308 WE. W ten sposób rozporządzenie to odzwierciedla rozwój sytuacji międzynarodowej, w jakiej kolejne sankcje były nakładane przez Radę Bezpieczeństwa i wykonywane przez Wspólnotę.

126 Rezolucja Rady Bezpieczeństwa 1333 (2000), przyjęta w ramach działań podjętych w celu zwalczania międzynarodowego terroryzmu, uznawana za konieczną dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (zob. motyw siódmy tej rezolucji), dotyczyła również reżimu talibów, który w tym czasie kontrolował największą część terytorium afgańskiego oraz udzielał schronienia i wsparcia Osamie bin Ladenowi i osobom z nim powiązanym.

127 Jak stwierdzono powyżej, właśnie ów wyraźnie ustalony związek z terytorium i reżimem rządzącym państwa trzeciego umożliwił Radzie oparcie rozporządzenia nr 467/2001 na podstawie prawnej art. 60 WE i 301 WE.

128 Natomiast rezolucja Rady Bezpieczeństwa 1390 (2002) została przyjęta dnia 16 stycznia 2002 r. po upadku tego reżimu w następstwie zbrojnej interwencji międzynarodowej koalicji w Afganistanie, rozpoczętej w październiku 2001 r. W konsekwencji, chociaż rezolucja ta w dalszym ciągu wyraźnie odnosi się do talibów, nie jest już skierowana przeciwko odsuniętemu od władzy reżimowi, lecz raczej bezpośrednio przeciwko Osamie bin Ladenowi, sieci Al-Kaida oraz osobom i podmiotom z nimi powiązanym.

129 Brak jakiegokolwiek związku między sankcjami nałożonymi na podstawie tej rezolucji i terytorium lub reżimem rządzącym państwa trzeciego, podkreślony już w pkt 2 motywów projektu rozporządzenia Rady przedstawionego przez Komisję dnia 6 marca 2002 r., który leży u podstaw zaskarżonego rozporządzenia [COM/2002/117 wersja ostateczna], został wyraźnie przyznany przez Radę w pkt 4 i 5 dupliki.

130 W braku tego związku Rada oraz Komisja stwierdziły, że art. 60 WE i 301 WE nie stanowiły samodzielnie wystarczającej podstawy prawnej do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia. Należy zgodzić się z powyższym stwierdzeniem.

131 Artykuł 60 ust. 1 WE stanowi w istocie, że Rada może, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 301 WE, podjąć „w stosunku do danych państw trzecich" pilne i niezbędne środki w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności. Artykuł 301 WE przewiduje wyraźnie możliwość podjęcia przez Wspólnotę działania zmierzającego do zerwania lub ograniczenia w całości lub w części stosunków gospodarczych „z jednym lub większą liczbą państw trzecich".

132 Ponadto fakt, że postanowienia te dopuszczają nałożenie „sankcji celowych" nie tylko na dane państwo trzecie jako takie, lecz również na przywódców tego państwa trzeciego oraz na osoby fizyczne i podmioty, które są z nimi powiązane lub przez nich bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane (zob. pkt 115–116 niniejszego wyroku), nie pozwala stwierdzić, że w dalszym ciągu dotyczą one tych osób fizycznych i podmiotów po odsunięciu od władzy reżimu rządzącego tym państwem trzecim. W tych okolicznościach nie istnieje już w istocie wystarczający związek między tymi osobami fizycznymi lub podmiotami a danym państwem trzecim.

133 W każdym razie z powyższego wynika, że art. 60 WE oraz 301 WE nie stanowią samodzielnie wystarczającej podstawy prawnej dla zaskarżonego rozporządzenia.

134 Ponadto w przeciwieństwie do stanowiska zajętego przez Komisję w projekcie rozporządzenia Rady leżącym u podstaw zaskarżonego rozporządzenia (zob. pkt 129 niniejszego wyroku) Rada stwierdziła, że art. 308 WE również nie stanowi samodzielnie odpowiedniej podstawy prawnej do przyjęcia wspomnianego rozporządzenia. Należy zgodzić się także i z tym stwierdzeniem.

135 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem (wyrok Trybunału z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie 45/86 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. 1493, pkt 13) z samej treści art. 308 WE wynika, że przyjęcie tego artykułu za podstawę prawną danego aktu prawnego jest uzasadnione wyłącznie w przypadku, gdy żadne inne postanowienie traktatu nie przyznaje instytucjom Wspólnoty kompetencji niezbędnych do przyjęcia tego aktu. W takiej sytuacji art. 308 WE umożliwia instytucjom podjęcie działań w celu osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty mimo braku postanowienia przyznającego im niezbędne w tym celu kompetencje.

136 W odniesieniu do pierwszej przesłanki stosowania art. 308 WE jest pewne, że żadne postanowienie traktatu WE nie przewiduje przyjęcia środków tego rodzaju jak środki przewidziane w zaskarżonym rozporządzeniu, mające na celu walkę z międzynarodowym terroryzmem, a w szczególności do nałożenia sankcji gospodarczych i finansowych, takich jak zamrożenie funduszy, skierowanych przeciwko osobom fizycznym i podmiotom podejrzewanym o udział w jego finansowaniu bez ustalenia jakiegokolwiek związku z terytorium lub reżimem rządzącym państwa trzeciego. Pierwsza przesłanka została więc w niniejszym przypadku spełniona.

137 Zgodnie z orzecznictwem powołanym w pkt 135 niniejszego wyroku spełnienie drugiej przesłanki stosowania art. 308 WE wymaga połączenia walki z międzynarodowym terroryzmem, a w szczególności nałożenia sankcji gospodarczych i finansowych, takich jak zamrożenie funduszy, na osoby fizyczne i podmioty podejrzewane o udział w jego finansowaniu, z jednym z celów wyznaczonych Wspólnocie w traktacie.

138 W niniejszym przypadku motywy zaskarżonego rozporządzenia są w tej kwestii wyjątkowo zwięzłe. Ponadto Rada w motywie czwartym rozporządzenia stwierdziła, że środki wymagane na podstawie rezolucji 1390 (2002) i wspólnego stanowiska 2002/402 „podlegają zakresowi traktatu" oraz że należało przyjąć przepisy wspólnotowe „szczególnie w celu unikania zakłócania konkurencji".

139 W odniesieniu do tezy, że sporne środki „podlegają zakresowi traktatu" należy natomiast stwierdzić od razu, że żaden z celów traktatu, wyraźnie wymienionych w art. 2 WE i 3 WE nie wydaje się możliwy do osiągnięcia za pomocą spornych środków.

140 W szczególności, w odróżnieniu od środków skierowanych przeciwko niektórym osobom fizycznym lub prawnym ustanowionym we Wspólnocie, przewidzianych w rozporządzeniu nr 3541/92, powołanym przez Radę na poparcie jej tezy (zob. pkt 97 niniejszego wyroku), środków przewidzianych w zaskarżonym rozporządzeniu nie można usprawiedliwić celem w postaci wprowadzenia wspólnej polityki handlowej [art. 3 ust. 1 lit. b) WE], co do którego zostało orzeczone, że Wspólnota ma kompetencje do przyjęcia środków w postaci embarga handlowego na podstawie art. 133 WE, ponieważ w niniejszym przypadku przedmiotem sporu nie są stosunki handlowe Wspólnoty z państwami trzecimi.

141 W odniesieniu do celu w postaci wprowadzenia systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym [art. 3 ust. 1 lit. g) WE], nie przekonuje stwierdzenie wystąpienia prawdopodobieństwa zakłócenia konkurencji, któremu zgodnie z jego motywami zaskarżone rozporządzenie miało zapobiec.

142 Reguły konkurencji zawarte w traktacie WE skierowane są do przedsiębiorstw oraz państw członkowskich, jeżeli naruszają one równowagę konkurencyjną między przedsiębiorstwami (zob. w odniesieniu do art. 87 WE wyrok Trybunału z dnia 2 lipca 1974 r. w sprawie 173/73 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. 709, pkt 26 oraz w odniesieniu do art. 81 WE wyrok Trybunału z dnia 12 lipca 1984 r. w sprawie 170/83 Hydrotherm, Rec. str. 2999, pkt 11).

143 W niniejszym przypadku, po pierwsze, żadna ze stron nie twierdzi, że osoby fizyczne bądź podmioty, których dotyczy zaskarżone rozporządzenie, są przedsiębiorstwami w rozumieniu reguł konkurencji zawartych w traktacie WE.

144 Po drugie, nie przedstawiono żadnego wyjaśnienia sposobu, w jaki wykonanie na szczeblu Wspólnoty bądź jej państw członkowskich szczególnych środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom, zarządzonych w rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1390 (2002), mogłoby zakłócić konkurencję.

145 Powyższego stwierdzenia nie podważa ustalony przez Komisję i Zjednoczone Królestwo w ich pismach procesowych związek między celem określonym w art. 3 ust. 1 lit. g) WE i środkiem w postaci ustanowienia wspólnego rynku charakteryzującego się w szczególności zniesieniem między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie kapitału [art. 3 ust. 1 lit. c) WE] (zob. w szczególności pkt 99 i 102–104 niniejszego wyroku).

146 Pod tym względem należy zaznaczyć, że Wspólnota nie ma wyraźnie przyznanych kompetencji do nałożenia ograniczeń w przepływie kapitału i płatności. Natomiast art. 58 WE umożliwia państwom członkowskim podejmowanie środków o takim skutku, o ile jest to i pozostaje uzasadnione dla osiągnięcia celów określonych w tym artykule, w szczególności uzasadnionych względami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym (zob. analogicznie z art. 30 WE wyrok Trybunału z dnia 4 października 1991 r. w sprawie C-367/89 Richardt, Rec. str. I-4621, pkt 19 oraz powołane w nim orzecznictwo). Ponieważ pojęcie bezpieczeństwa publicznego obejmuje zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i zewnętrzne państwa, państwa członkowskie z zasady są uprawnione do przyjmowania na podstawie art. 58 ust. 1 lit. b) WE środków tego rodzaju jak przewidziane w zaskarżonym rozporządzeniu. Jeżeli środki te są zgodne z art. 58 ust. 3 WE i nie wykraczają poza zakres konieczny dla osiągnięcia zamierzonego celu, są one zgodne z systemem swobodnego przepływu kapitału i płatności oraz z systemem wolnej konkurencji ustanowionymi na mocy traktatu WE.

147 Należy dodać, że gdyby zwykłe stwierdzenie, iż istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia różnic między przepisami krajowymi oraz niewykazane prawdopodobieństwo wystąpienia przeszkód w swobodnym przepływie kapitału lub zniekształcenia konkurencji, jakie mogą z tego wyniknąć, było wystarczające dla uzasadnienia przyjęcia art. 308 WE w związku z art. 3 ust. 1 lit. c) i g) WE za podstawę prawną rozporządzenia, wówczas nie tylko postanowienia rozdziału 3 tytułu VI traktatu WE, odnoszące się do zbliżania ustawodawstw, zostałyby pozbawione ich znaczenia, lecz również kontrola sądowa dotycząca przestrzegania podstawy prawnej mogłaby zostać całkowicie pozbawiona skuteczności. Przeszkodziłoby to sądowi wspólnotowemu w wypełnieniu ciążącego na nim na podstawie art. 220 WE obowiązku czuwania nad poszanowaniem prawa w wykładni i stosowaniu traktatu (zob. podobnie, à propos art. 100 A traktatu WE, obecnie, po zmianie, art. 95 WE, wyrok Trybunału z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-376/98 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-8419, pkt 84, 85 i 106–108 oraz cytowane w nim orzecznictwo).

148 W każdym razie okoliczności przedstawione Sądowi do oceny nie pozwalają stwierdzić, że zaskarżone rozporządzenie rzeczywiście przyczynia się do zapobieżenia możliwości pojawienia się przeszkód w swobodnym przepływie kapitału lub znaczącego zniekształcenia konkurencji.

149 W przeciwieństwie do twierdzeń Komisji oraz Zjednoczonego Królestwa Sąd uważa w szczególności, że wykonanie omawianych rezolucji Rady Bezpieczeństwa przez państwa członkowskie, nie zaś przez Wspólnotę, nie może doprowadzić do powstania prawdopodobnego i poważnego ryzyka pojawienia się rozbieżności między państwami członkowskimi w stosowaniu zamrożenia funduszy. Po pierwsze, wspomniane rezolucje zawierają w istocie wyraźne, precyzyjne i szczegółowe definicje oraz przepisy, które faktycznie nie pozostawiają miejsca na interpretację. Po drugie, środki przewidziane w celu wykonania tych rezolucji są tej wagi, że nie wywołują obawy pojawienia się tego ryzyka.

150 W tych okolicznościach środki będące przedmiotem sporu nie mogą być usprawiedliwione celem określonym w art. 3 ust. 1 lit. c) i g) WE.

151 Ponadto w niniejszym przypadku nietrafne okazują się liczne przykłady przyjęcia art. 308 WE za uzupełnienie podstawy prawnej, przytoczone przez Radę (zob. pkt 95 i 97 niniejszego wyroku). Po pierwsze, z podanych przykładów w rzeczywistości nie wynika, że w poszczególnych przypadkach nie spełniono przesłanek stosowania art. 308 WE, a w szczególności przesłanki w postaci osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty. Po drugie, akty prawne podane w tych przykładach nie były pod tym względem kwestionowane w postępowaniu przed Trybunałem, zwłaszcza w sprawie Delbar, o której mowa w pkt 72 niniejszego wyroku. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zwyczajna praktyka Rady nie może w żadnym przypadku naruszać postanowień traktatu, a w konsekwencji stworzyć precedensu wiążącego instytucje Wspólnoty w zakresie wyboru właściwej podstawy prawnej (wyrok Trybunału z dnia 23 lutego 1988 r. w sprawie 68/86 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. str. 855, pkt 24 oraz opinia prawna Trybunału 1/94 z dnia 15 listopada 1994 r., Rec. str. I-5267, pkt 52).

152 Z całości powyższych rozważań wynika, że walka z międzynarodowym terroryzmem, a w szczególności nałożenie sankcji gospodarczych i finansowych w postaci zamrożenia funduszy na osoby fizyczne i podmioty podejrzewane o udział w jego finansowaniu, nie może zostać połączona z żadnym z zadań wyraźnie wyznaczonych Wspólnocie w art. 2 WE oraz 3 WE.

153 Oprócz celów traktatu wyraźnie określonych w art. 2 WE i 3 WE Komisja w swoich pismach procesowych wskazała również cel Wspólnoty o charakterze bardziej ogólnym, który jej zdaniem uzasadnia w niniejszym przypadku obranie za podstawę prawną art. 308 WE. Komisja wywiodła więc z preambuły traktatu WE „wyznaczony Wspólnocie cel ogólny w postaci ochrony pokoju i bezpieczeństwa" (zob. pkt 100 niniejszego wyroku). Nie jest możliwe przyjęcie powyższej tezy.

154 W przeciwieństwie do twierdzenia Komisji z preambuły traktatu WE w istocie nie wynika w żaden sposób, aby stawiał on szerszy cel w postaci ochrony pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Bezsporne jest, że głównym celem traktatu jest zakończenie konfliktów z przeszłości między narodami Europy poprzez

stworzenie „coraz ściślejszego związku" między nimi, jednak jest on bez wpływu na realizowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Należy ona wyłącznie do celów traktatu UE, który – jak podkreślono w jego preambule – ma na celu przejście do „nowego etapu procesu integracji europejskiej, zapoczątkowanego ustanowieniem Wspólnot Europejskich".

155 Można stwierdzić z pewnością, że ów cel Unii powinien pobudzać Wspólnotę do działania w zakresie jej własnych kompetencji, przykładowo w zakresie wspólnej polityki handlowej, natomiast nie można na nim opierać przyjęcia środków na podstawie art. 308 WE, w szczególności w dziedzinach, w których kompetencje Wspólnoty mają marginalny charakter i są enumeratywnie wyliczone w traktacie.

156 Wreszcie nie wydaje się, aby dopuszczalne było interpretowanie art. 308 WE w ten sposób, że umożliwia on instytucjom powołanie się nań w celu osiągnięcia jednego z celów traktatu UE. Sąd uważa w szczególności, że współistnienie Unii i Wspólnoty jako związanych, lecz odrębnych porządków prawnych oraz struktura filarów, zamierzone przez twórców obecnie obowiązujących traktatów, nie upoważniają ani instytucji, ani państw członkowskich do oparcia się na „klauzuli elastyczności" z art. 308 WE w celu obejścia braku kompetencji Wspólnoty niezbędnych do osiągnięcia danego celu Unii. Odmienna interpretacja doprowadziłaby w ostateczności do umożliwienia stosowania tego postanowienia do wszystkich dziedzin wchodzących w zakres WPZiB oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (WSiSW), tak aby Wspólnota zawsze mogła podjąć działania w celu osiągnięcia celów wynikających z jej polityk. Wskutek tego wiele postanowień traktatu UE pozbawionych zostałoby ich zakresu stosowania, co stałoby w sprzeczności z wprowadzaniem aktów właściwych WPZiB (wspólne strategie, wspólne działania, wspólne stanowiska) oraz WSiSW (wspólne stanowiska, decyzje, decyzje ramowe).

157 Należy więc stwierdzić, że art. 308 WE, jak zresztą art. 60 WE i 301 WE rozpatrywane oddzielnie, nie stanowi samodzielnie wystarczającej podstawy prawnej dla oparcia na nim zaskarżonego rozporządzenia.

158 Zarówno w motywach zaskarżonego rozporządzenia, jak i w pismach procesowych Rada jednak zwróciła uwagę, że art. 308 WE, zastosowany w połączeniu z art. 60 WE i 301 WE, przyznaje jej kompetencje do przyjęcia rozporządzenia wspólnotowego mającego na celu walkę z finansowaniem międzynarodowego terroryzmu, podjętą przez Unię oraz jej państwa członkowskie na podstawie WPZiB, nakładającego w tym celu sankcje gospodarcze i finansowe w stosunku do osób fizycznych, bez wykazywania jakiegokolwiek powiązania z terytorium lub reżimem rządzącym państwa trzeciego. Z powyższym stwierdzeniem należy się zgodzić.

159 W tym kontekście należy w istocie wziąć pod uwagę specjalnie ustanowiony w traktacie z Maastricht pomost między działaniami Wspólnoty nakładającymi sankcje gospodarcze na podstawie art. 60 WE i 301 WE oraz celami traktatu UE w zakresie stosunków zewnętrznych.

160 W istocie stwierdzić należy, że art. 60 WE oraz 301 WE to szczególne postanowienia traktatu WE, ponieważ przewidują wyraźnie, że działanie Wspólnoty może okazać się niezbędne do osiągnięcia nie tyle jednego z celów Wspólnoty, ustalonych w traktacie WE, lecz jednego z celów specjalnie wyznaczonych Unii w art. 2 UE, tj. realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

161 W ramach art. 60 WE i 301 WE działanie Wspólnoty jest więc w rzeczywistości działaniem Unii podejmowanym na podstawie filaru wspólnotowego po przyjęciu przez Radę wspólnego stanowiska lub wspólnego działania w ramach WPZiB.

162 W tym względzie należy odnotować, że zgodnie z art. 3 UE Unia dysponuje jednolitymi ramami instytucjonalnymi, które zapewniają spójność i ciągłość działań podejmowanych dla osiągnięcia jej celów, przy poszanowaniu i rozwijaniu dorobku wspólnotowego. Unia czuwa w szczególności nad spójnością całości swych działań

zewnętrznych, podejmowanych w ramach polityk w dziedzinach stosunków zagranicznych, bezpieczeństwa, gospodarczej i rozwoju. Rada i Komisja są odpowiedzialne za zapewnienie takiej spójności i współpracują w tym celu. Gwarantują one realizację tych polityk w ramach swoich kompetencji.

163 Tak jak kompetencje do działania przewidziane w traktacie WE mogą okazać się niewystarczające do umożliwienia instytucjom podjęcia działania mającego na celu osiągnięcie w ramach funkcjonowania wspólnego rynku jednego z celów Wspólnoty, podobnie kompetencje do nałożenia sankcji gospodarczych i finansowych, przewidzianych w art. 60 WE i 301 WE, tj. zerwania lub ograniczenia stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich, w szczególności w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności, mogą się okazać niewystarczające dla umożliwienia instytucjom zrealizowania celu WPZiB podlegającego zakresowi traktatu UE, dla którego postanowienia te zostały specjalnie wprowadzone do traktatu WE.

164 Należy więc przyjąć, że w szczególnym kontekście przewidzianym w art. 60 WE i 301 WE obranie art. 308 WE za uzupełniającą podstawę prawną jest uzasadnione wymogami spójności wyrażonymi w art. 3 UE, jeżeli postanowienia te nie przyznają instytucjom wspólnotowym niezbędnych uprawnień, w dziedzinie sankcji gospodarczych i finansowych, do działania zmierzającego do osiągnięcia celu postawionego Unii oraz jej państwom członkowskim w ramach WPZiB.

165 Możliwe jest więc, że wspólne stanowisko lub wspólne działanie przyjęte w ramach WPZiB wymagają od Wspólnoty podjęcia środków w postaci sankcji gospodarczych i finansowych wykraczających poza środki wyraźnie przewidziane w art. 60 WE i 301 WE, polegających na zerwaniu lub ograniczeniu stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich, w szczególności w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności.

166 W takiej sytuacji obranie za podstawę prawną łącznie art. 60 WE, 301 WE i 308 WE pozwala zrealizować w dziedzinie sankcji gospodarczych i finansowych cel postawiony w ramach WPZiB Unii oraz jej państwom członkowskim, wyrażony w danym wspólnym stanowisku lub wspólnym działaniu, mimo wyraźnego przyznania Wspólnocie kompetencji do nakładania sankcji gospodarczych i finansowych w odniesieniu do osób lub podmiotów niemających wystarczającego związku z określonym państwem trzecim.

167 W niniejszym przypadku walka z międzynarodowym terroryzmem i jego finansowaniem bezspornie należy do celów Unii objętych WPZiB, zdefiniowanych w art. 11 UE, nawet jeżeli nie dotyczy specyficznie państw trzecich lub ich przywódców.

168 Ponadto oczywiste jest, że wspólne stanowisko 2002/402 zostało przyjęte przez Radę jednomyślnie w ramach tej walki, oraz że nakazuje ono nałożenie przez Wspólnotę sankcji gospodarczych i finansowych w stosunku do osób fizycznych podejrzewanych o udział w finansowaniu międzynarodowego terroryzmu, już bez wykazania istnienia jakiegokolwiek związku z terytorium bądź reżimem rządzącym państwa trzeciego.

169 W tym kontekście powołanie się na art. 308 WE w celu uzupełnienia kompetencji do nałożenia sankcji gospodarczych i finansowych przyznanych Wspólnocie na mocy art. 60 WE i 301 WE jest uzasadnione przez wzgląd na to, że współcześnie państw nie można już uważać za jedyne źródło zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Wspólnota międzynarodowa, a także Unia i jej filar wspólnotowy nie mogą zostać powstrzymane od przystosowania się do nowych zagrożeń poprzez nakładanie sankcji gospodarczych i finansowych nie tylko w stosunku do państw trzecich, lecz również w stosunku do osób, grup, przedsiębiorstw lub podmiotów powiązanych, prowadzących terrorystyczną działalność w skali międzynarodowej lub w inny sposób zagrażających międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu.

170 Słusznie zatem instytucje oraz Zjednoczone Królestwo twierdzą, że Rada miała kompetencje do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, które wprowadza na terytorium Wspólnoty sankcje gospodarcze i finansowe przewidziane we wspólnym stanowisku 2002/402, w oparciu łącznie o art. 60 WE, 301 WE i 308 WE.

171 Z powyższego wynika, że należy oddalić pierwszą część zarzutu.

W przedmiocie drugiej części zarzutu pierwszego

Argumenty stron

172 W ramach drugiej części zarzutu pierwszego skarżący podnoszą, że uprawnienie przyznane Komisji, początkowo na podstawie art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 467/2001, a następnie na podstawie art. 7 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, ma znacznie szerszy zakres aniżeli zwykłe uprawnienie do wykonania rozporządzenia Rady, a więc narusza ono art. 202 WE. Zdaniem skarżących decyzja Komisji o wpisaniu danej osoby do wykazu z załącznika I do zaskarżonego rozporządzenia doprowadza w istocie do zmiany art. 2 tego rozporządzenia.

173 Rada i Komisja twierdzą, że w niniejszym przypadku przekazanie Komisji uprawnień wykonawczych jest zgodne z art. 202 WE.

Ocena Sądu

174 Druga część zarzutu pierwszego stała się nieskuteczna w następstwie uchylenia rozporządzenia nr 467/2001 i zastąpienia go przez zaskarżone rozporządzenie. Wprawdzie skarżący zostali początkowo umieszczeni w wykazie z załącznika I do rozporządzenia nr 467/2001 na podstawie rozporządzenia Komisji nr 2199/2001, przyjętego z upoważnienia Rady na podstawie art. 10 ust. 1 pierwszego z wymienionych rozporządzeń, lecz umieszczenie ich w załączniku I do zaskarżonego rozporządzenia nastąpiło na podstawie tego właśnie rozporządzenia, tym razem przyjętego przez Radę bez interwencji Komisji.

175 W odniesieniu do zmian wprowadzonych przez rozporządzenie nr 866/2003 (pkt 41 niniejszego wyroku) są one wyłącznie redakcyjne, jak przyznał A. A. Yusuf (pkt 63 niniejszego wyroku), a zatem należy uznać, że podlegają zwykłym kompetencjom wykonawczym, których przekazanie Komisji jest zgodne z art. 202 WE.

176 Z powyższego wynika, że drugą część zarzutu należy oddalić.

W przedmiocie trzeciej części zarzutu

Argumenty stron

177 W ramach trzeciej części zarzutu pierwszego skarżący podnoszą, że przekazanie uprawnień decyzyjnych w zakresie praw obywatelskich i gospodarczych państw członkowskich i ich obywateli organowi zewnętrznemu, w tym przypadku komitetowi ds. sankcji, nie wchodziło w zakres kompetencji Rady.

178 Zjednoczone Królestwo odpowiada, że w niniejszym przypadku nie miało miejsca przekazanie uprawnień wspólnotowych organom Narodów Zjednoczonych. Przeciwnie, zdaniem Zjednoczonego Królestwa instytucje podjęły działanie wyłącznie w celu zapewnienia przestrzegania przez państwa członkowskie Wspólnoty ich obowiązków wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych, które zgodnie z art. 103 karty przeważają nad wszystkimi innymi obowiązkami.

Ocena Sądu

179 Decyzje względem skarżących zostały w niniejszym przypadku podjęte przez komitet ds. sankcji z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa, przy wykorzystaniu informacji zebranych na jej odpowiedzialność. Sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa nie stanowiły ponadto wykonania uprawnień przekazanych przez Wspólnotę, lecz wykonanie własnych uprawnień Rady Bezpieczeństwa na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych. Fakt, że instytucje wspólnotowe w następstwie przyjęcia wspólnego stanowiska 2002/402 uznały się za zobowiązane do dostosowania się do tych decyzji i rezolucji w ramach wykonywania własnych kompetencji, jest w tym względzie nieistotny.

180 Trzecia część zarzutu oparta więc została na błędnym założeniu, a zatem należy ją oddalić.

2. *W przedmiocie zarzutu drugiego opartego na naruszeniu art. 249 WE*

Argumenty stron

181 Skarżący twierdzą, że ponieważ zaskarżone rozporządzenie bezpośrednio narusza prawa jednostek oraz nakazuje stosowanie sankcji indywidualnych, nie ma ono

zasięgu ogólnego, a zatem narusza art. 249 WE. Zdaniem skarżących przewidziany w tym postanowieniu warunek zasięgu ogólnego sprzeciwia się temu, by indywidualne przypadki były regulowane, jak w tej sprawie, w drodze rozporządzenia. Skarżący twierdzą, że warunek ten wynika z ogólnej zasady równości wobec prawa i jest warunkiem sine qua non tego, by prawo wspólnotowe było zgodne z przepisami konstytucyjnymi państw członkowskich lub zasadami ogólnymi dotyczącymi podstawowych praw i wolności człowieka. Zdaniem skarżących sposób postępowania polegający na uchwaleniu przepisu za pośrednictwem wykazu jest również sprzeczny z zasadą legalności i pewności prawnej.

182 W replice skarżący podkreślają, że osoby i podmioty objęte zaskarżonym rozporządzeniem nie pochodzą z dowolnego kręgu osób określonego w abstrakcyjny sposób, ale odpowiadają kolejno osobom wymienionym w wykazie komitetu ds. sankcji. Skarżący dodają, że nie występuje więc również sytuacja obiektywna, określona na podstawie warunków wyrażonych w sposób ogólny, mogąca wyjaśnić powód, dla którego właśnie nazwiska skarżących wymienione są w załączniku I do zaskarżonego rozporządzenia. W tych okolicznościach zaskarżony akt nie powinien być rozpatrywany jako rozporządzenie, lecz jako pakiet indywidualnych decyzji w rozumieniu wyroku Trybunału z dnia 13 maja 1971 r. w sprawach połączonych od 41/70 do 44/70 International Fruit i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 411.

183 Instytucje oraz Zjednoczone Królestwo twierdzą, że zaskarżone rozporządzenie ma zasięg ogólny.

Ocena Sądu

184 Zgodnie z art. 249 akapit drugi WE rozporządzenie ma zasięg ogólny i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, natomiast decyzja wiąże wyłącznie adresatów, do których jest skierowana.

185 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem kryterium odróżniającego rozporządzenie od decyzji należy szukać w zasięgu ogólnym danego aktu. Istotne cechy decyzji wynikają z ograniczenia kręgu adresatów, do których jest kierowana, podczas gdy rozporządzenie, mające w istocie normatywny charakter, jest stosowane do sytuacji określonych obiektywnie, wywierając skutki prawne dla grup osób określonej w sposób ogólny i abstrakcyjny. Ponadto normatywny charakter aktu nie może być kwestionowany z racji możliwości mniej lub bardziej dokładnego określenia liczby, a nawet tożsamości podmiotów prawnych, do których się on w danej chwili odnosi, o ile oczywiste jest, że obowiązywanie tego aktu zależy od zaistnienia abstrakcyjnego stanu prawnego lub faktycznego, określonego w tym akcie w związku z jego celem (wyroki Trybunału: z dnia 14 grudnia 1962 r. w sprawach połączonych od 19/62 do 22/62 Fédération nationale de la boucherie en gros i in. przeciwko Radzie, Rec. str. 943, pkt 2, z dnia 11 lipca 1968 r. w sprawie 6/68 Zuckerfabrik Watenstedt przeciwko Radzie, Rec. str. 595, 604, z dnia 30 września 1982 r. w sprawie 242/81 Roquette Frères przeciwko Radzie, Rec. str. 3213, pkt 6 i 7, z dnia 29 czerwca 1993 r. w sprawie C-298/89 Gibraltar przeciwko Radzie, Rec. str. I-3605, pkt 17 oraz z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie C-41/99P Sadam Zuccherifici i in. przeciwko Radzie, Rec. str. I-4239, pkt 24, postanowienie Trybunału z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie C-87/95P CNPAAP przeciwko Radzie, Rec. str. I-2003, pkt 33, postanowienie Sądu z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie T-45/02 DOW AgroSciences przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. II-1973, pkt 31).

186 W niniejszym przypadku zaskarżone rozporządzenie ma bezspornie zasięg ogólny, ponieważ zakazuje komukolwiek udostępniania niektórym osobom funduszy lub zasobów gospodarczych. Okoliczność, że osoby te są imiennie wskazane w załączniku I do tego rozporządzenia w ten sposób, że rozporządzenie wydaje się dotyczyć ich bezpośrednio i indywidualnie, w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE, nie ma żadnego wpływu na ogólny charakter tego zakazu, który wiąże erga omnes, jak wynika w szczególności z art. 11 tego rozporządzenia, zgodnie z którym stosuje się je:

— na terytorium Wspólnoty, wraz z jej przestrzenią powietrzną,

— na pokładzie jakiegokolwiek samolotu lub statku podlegającego jurysdykcji państwa członkowskiego,

— wobec każdej osoby, która jest obywatelem państwa członkowskiego, niezależnie od miejsca pobytu,

— wobec każdej osoby prawnej, grupy lub podmiotu zarejestrowanego lub ustanowionego na mocy prawa państwa członkowskiego,

— wobec każdej osoby prawnej, grupy lub podmiotu prowadzących działalność gospodarczą we Wspólnocie.

187 Argumentacja skarżących wynika w istocie z pomylenia pojęć adresata aktu z pojęciem jego przedmiotu. Artykuł 249 WE dotyczy tylko pierwszego z wymienionych pojęć, stanowiąc, że rozporządzenie ma zasięg ogólny, podczas gdy decyzja wiąże wyłącznie adresatów, do których jest kierowana. Natomiast przedmiot aktu jest kryterium nieistotnym dla zakwalifikowania danego aktu jako aktu o charakterze normatywnym lub decyzyjnym.

188 Akt mający za przedmiot zamrożenie funduszy sprawców zamachów terrorystycznych, określonych jako ogólna i abstrakcyjna grupa byłby więc decyzją, gdyby jego adresatem była jedna lub kilka osób wskazanych imiennie. Natomiast akt mający za przedmiot zamrożenie funduszy jednej lub kilku osób wskazanych imiennie jest rozporządzeniem, jeżeli skierowany jest w sposób ogólny i abstrakcyjny do grupy osób mogących w rzeczywistości mieć sporne środki w posiadaniu. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszym przypadku.

189 Drugi zarzut należy zatem oddalić.

3. *W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu podstawowych praw skarżących*

Argumenty stron

190 Skarżący twierdzą, powołując zarówno art. 6 akapit drugi UE, jak i orzecznictwo Trybunału (wyroki: z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69 Stauder, Rec. str. 419, z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Rec. str. 1125, oraz z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73 Nold przeciwko Komisji, Rec. str. 491, pkt 13), że zaskarżone rozporządzenie narusza ich prawa podstawowe, w szczególności prawo do dysponowania ich mieniem i prawo do obrony, zagwarantowane w art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), ponieważ rozporządzenie to nakłada na nich surowe sankcje o charakterze jednocześnie cywilnym i karnym bez wcześniejszego ich wysłuchania oraz umożliwienia im obrony oraz bez poddania wspomnianego aktu jakiejkolwiek kontroli sądowej.

191 W odniesieniu w szczególności do zarzucanego naruszenia prawa do obrony skarżący podkreślają, że nie zostali powiadomieni o powodach nałożenia na nich sankcji, nie podano im do wiadomości świadczących przeciwko nim okoliczności faktycznych i środków dowodowych, jak również że nie umożliwiono im przedstawienia wyjaśnień w tej sprawie (wyroki Trybunału: z dnia 23 października 1974 r. w sprawie 17/74 Transocean Marine Point przeciwko Komisji, Rec. str. 1063, z dnia 7 czerwca 1983 r. w sprawach połączonych od 100/80 do 103/80 Musique Diffusion française i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 1825, pkt 14, z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie 40/85 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. 2321 oraz z dnia 27 czerwca 1991 r. w sprawie C-49/88 Al-Jubail Fertilizer i Saudi Arabian Fertilizer przeciwko Radzie, Rec. str. I-3187). Zdaniem skarżących wpisanie ich do wykazu z załącznika I do zaskarżonego rozporządzenia opiera się wyłącznie na tym, że zostali wpisani do wykazu sporządzonego przez komitet ds. sankcji na podstawie informacji przekazanych przez państwa oraz organizacje międzynarodowe lub

regionalne. Rada ani Komisja nie zbadały przyczyn, dla których komitet ds. sankcji umieścił skarżących w wykazie. Skarżący dodają, że źródło informacji uzyskanych przez komitet ds. sankcji było szczególnie niejasne, a powody, dla których niektóre osoby zostały wpisane do wykazu bez uprzedniego ich wysłuchania, nie zostały wymienione. Procedura prowadząca do wpisania skarżących do wykazu z załącznika I do zaskarżonego rozporządzenia była więc w całości objęta klauzulą poufności. Zdaniem skarżących tego rodzaju uchybienia względem nich nie mogły być usunięte a posteriori (wyrok Trybunału z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-51/92P Hercules Chemicals przeciwko Komisji, Rec. str. I-4235).

192 W odniesieniu w szczególności do zarzucanego naruszenia prawa do kontroli sądowej skarżący podnoszą, że w wyroku z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie C-424/99 Komisja przeciwko Austrii, Rec. str. I-9285, pkt 45, Trybunał orzekł, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymóg tej kontroli stanowi ogólną zasadę prawa wspólnotowego, która wypływa z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim i która jest potwierdzona w art. 6 i 13 EKPC. Zdaniem skarżących prawo to zakłada istnienie skutecznych środków prawnych wnoszonych do organów sądowych spełniających pewne wymogi, jak niezawisłość i bezstronność.

193 Skarżący dodają, że w niniejszym przypadku Komisja i Rada owych wymogów nie spełniły.

194 Skarżący twierdzą, że podobnie jest w przypadku Rady Bezpieczeństwa i komitetu ds. sankcji, będących organami politycznymi, przed którymi uprawnione do występowania są wyłącznie państwa. W niniejszym przypadku komitet ds. sankcji poinformował rząd szwedzki, że niemożliwe było merytoryczne rozpatrzenie wniosku skarżących o wykreślenie z wykazu przezeń sporządzonego. Skarżący przypominają, że wniosek ten został jednak przekazany piętnastu członkom komitetu ds. sankcji jako projekt decyzji. Tylko trzech członków komitetu sprzeciwiło się wspomnianemu wnioskowi, a mianowicie Stany Zjednoczone, Zjednoczone Królestwo oraz Rosja. Jednakże z powodu zasady jednomyślności

obowiązującej w obradach komitetu ds. sankcji nazwiska skarżących zostały utrzymane w spornym wykazie.

195 W odniesieniu do kontroli sprawowanej przez Sąd w ramach niniejszej skargi skarżący zarzucają, że skarga o stwierdzenie nieważności, która dotyczy wyłącznie kwestii zgodności z prawem zaskarżonego rozporządzenia, nie pozwala na dokonanie merytorycznej oceny legalności sankcji względem praw podstawowych, których naruszenie zostało wskazane. Skarżący twierdzą ponadto, biorąc pod uwagę wykorzystaną technikę legislacyjną, polegającą na przygotowaniu wykazów osób i podmiotów objętych sankcjami, że podobna ocena merytoryczna byłaby pozbawiona sensu, ponieważ ograniczałaby się do kwestii, czy nazwiska wymienione w tych wykazach odpowiadają nazwiskom wymienionym w wykazach komitetu ds. sankcji.

196 Skarżący odnotowują jednak pewne błędy lub nieprawidłowości, jakimi dotknięte jest ich zdaniem zaskarżone rozporządzenie. Wskazują oni, że podmiot o nazwie „Barakaat International, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Szwecja", wymieniony w załączniku I do tego rozporządzenia w dziale „osoby prawne, grupy i podmioty" jest tym samym podmiotem, co skarżący Al Barakaat wymieniony w tym samym dziale. Skarżący wyjaśniają, że Al Barakaat zmienił siedzibę, zaznaczając ponadto, że wskazany adres jest nieprawidłowy.

197 Skarżący dodają, że podmiot pod nazwą „Somali Network AB, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Szwecja", wymieniony w tym samym dziale załącznika I do zaskarżonego rozporządzenia, poprzednio będący w posiadaniu trzech z początkowych skarżących (tj. Aden, Ali i Yusuf), którego działalność polegała na sprzedaży kart telefonicznych, zaprzestał działalności z końcem 2000 r., latem 2001 r. dokonano jego zbycia, a dnia 4 października 2001 r. jego nazwa została zmieniona na „Trä & Inredningsmontage i Kärrtorp". Zdaniem skarżących, nowi udziałowcy nie mieli żadnego związku ze skarżącymi i prawdopodobnie prowadzili działalność w zakresie budownictwa. Ponieważ jednak komitet ds. sankcji wpisał ten podmiot do sporządzonego przez siebie wykazu w dniu 9 listopada 2001 r., zdaniem skarżących oczywiste jest, że dokumentacja komitetu ds. sankcji była niekompletna, a poszczególne przypadki nie były weryfikowane.

198 Skarżący dodają, że spółka Al Barakaat z własnej inicjatywy przedstawiła swoje dokumenty księgowe szwedzkim służbom policyjnym odpowiedzialnym za walkę z terroryzmem, czyli SÄPO. Po przeanalizowaniu wspomnianych dokumentów SÄPO zwróciło je skarżącym z adnotacją o ich prawidłowości, co zdaniem skarżących dowodzi, że sankcje zastosowane wobec Al Barakaat są nieuzasadnione.

199 W charakterze proponowanego środka dowodowego pierwszy ze skarżących, A. A. Yusuf, wnosi o wysłuchanie go przez Sąd. Wnosi również o przesłuchanie Sir Jeremy'ego Greenstocka, przewodniczącego komitetu ds. sankcji w okresie przyjęcia sankcji wymierzonych przeciwko niemu.

200 W replice skarżący kwestionują ponadto argument, że Rada jest zobowiązana do wykonania sankcji podjętych przez Radę Bezpieczeństwa z powodu tego, że państwa członkowskie Wspólnoty są zobowiązane do ich nałożenia na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych.

201 Zdaniem skarżących art. 25 Karty Narodów Zjednoczonych nie tworzy zobowiązania o charakterze bezwzględnym, a przepis art. 103 karty jest wiążący wyłącznie w świetle międzynarodowego prawa publicznego i w żadnym przypadku nie pociąga on obowiązku odstąpienia przez członków Narodów Zjednoczonych od ich własnego prawodawstwa.

202 Skarżący są zdania, że rezolucje Rady Bezpieczeństwa nie są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich ONZ, lecz podlegają obowiązkowej transpozycji do prawa krajowego zgodnie z przepisami konstytucyjnymi i podstawowymi zasadami prawa. Jeżeli wspomniane przepisy sprzeciwiają się tej transpozycji, powinny być uprzednio zmienione w celu umożliwienia jej dokonania.

203 Skarżący dodają, że projekt ustawy mającej na celu wykonanie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1373 (2001) z dnia 28 września 2001 r. w Szwecji, przewidujący w szczególności zamrożenie aktywów osób i podmiotów dokonujących lub mających zamiar dokonania aktu terrorystycznego, a także ułatwiających lub uczestniczących w nich, został wycofany przez rząd po stwierdzeniu przez Lagrådet (Rada Legislacyjna), że każda decyzja o zamrożeniu aktywów musi być podjęta przez prokuraturę i podlegać kontroli sądowej.

204 Ponadto zdaniem skarżących z art. 24 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych wynika, że Rada Bezpieczeństwa powinna zawsze działać w zgodzie z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych. Warunkiem zobowiązania członków ONZ na podstawie art. 25 karty jest w opinii skarżących to, że kompetencje Rady Bezpieczeństwa do przyjmowania wiążących decyzji wynikają z innych postanowień karty. Ponieważ Karta Narodów Zjednoczonych kierowana jest wyłącznie do państw i nie tworzy praw i obowiązków wobec jednostek, dozwolone jest zdaniem skarżących pytanie, czy państwa członkowskie ONZ są związane decyzjami Rady Bezpieczeństwa nakładającymi sankcje na Osamę bin Ladena i osoby z nim powiązane. Skarżący dodają, że można by wręcz zastanawiać się, czy wspomniane decyzje nie stoją w sprzeczności z wyraźnym celem Narodów Zjednoczonych w postaci popierania praw człowieka i podstawowych swobód dla wszystkich, zgodnie z art. 1 ust. 3 Karty Narodów Zjednoczonych.

205 Rada utrzymuje zasadniczo, że okoliczności, w jakich zostało przyjęte zaskarżone rozporządzenie, wykluczają bezprawność działania z jej strony.

206 W tym względzie Rada oraz Komisja, odsyłając w szczególności do art. 24 ust. 1, art. 25, 41, 48 oraz 103 Karty Narodów Zjednoczonych, podnoszą, po pierwsze, że na wzór państw członkowskich ONZ Wspólnota jest zobowiązana na podstawie prawa międzynarodowego do wykonywania w zakresie swoich kompetencji rezolucji Rady Bezpieczeństwa, w szczególności przyjętych w ramach rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych; po drugie, że kompetencje instytucji wspólnotowych są w tej

dziedzinie ograniczone, a instytucje nie dysponują jakimikolwiek uprawnieniami dyskrecjonalnymi ani zakresem swobodnego uznania; po trzecie, że wskutek tego nie mogą zmienić treści tych rezolucji ani ustanowić mechanizmów dających do takiej zmiany podstawę oraz, po czwarte, że należy odrzucić każdą inną umowę międzynarodową lub uregulowanie krajowe, mogące stanowić przeszkodę w wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa.

207 Rada i Komisja zaznaczają, że na Radzie Bezpieczeństwa, działającej w imieniu członków ONZ, spoczywa główna odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Instytucje podkreślają, że rezolucje przyjęte przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII karty są powszechnie stosowane i są wiążące w całości, bez zastrzeżeń ze strony członków Narodów Zjednoczonych, którzy mają obowiązek uznania ich pierwszeństwa przed każdym innym zobowiązaniem międzynarodowym. Artykuł 103 karty umożliwia więc, zdaniem Rady i Komisji, odrzucenie jakichkolwiek innych przepisów międzynarodowego prawa umownego lub zwyczajowego w celu zastosowania rezolucji Rady Bezpieczeństwa, wprowadzając tym samym „skutek konwalidacji".

208 Zdaniem instytucji systemy prawa krajowego nie mogą ponadto stanowić przeszkody dla środków wykonawczych przyjętych na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych. Gdyby członek ONZ miał możliwość zmiany treści rezolucji Rady Bezpieczeństwa, niemożliwe byłoby utrzymanie jednolitego ich stosowania, co jest niezbędne dla zagwarantowania ich skuteczności.

209 Komisja dodaje, że zgodnie z art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu w dniu 23 maja 1969 r. państwo nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nie traktatu. Jeżeli krajowa norma prawna jest sprzeczna z obowiązkiem wynikającym z prawa międzynarodowego, państwo jest zobowiązane do dokony-

wania jej wykładni w duchu traktatu bądź do zmiany przepisów krajowych w taki sposób, by były zgodne z obowiązkami wynikającymi z prawa międzynarodowego.

210 Chociaż Wspólnota jako taka nie jest członkiem ONZ, zdaniem instytucji jest ona zobowiązana do podejmowania w zakresie swoich kompetencji działań zmierzających do wykonania obowiązków ciążących na jej państwach członkowskich z tytułu ich przynależności do Narodów Zjednoczonych. W tym względzie Komisja zaznacza, że kompetencje Wspólnoty powinny być wykonywane z poszanowaniem prawa międzynarodowego (wyroki Trybunału: z dnia 24 listopada 1992 r. w sprawie C-286/90 Poulsen et Diva Navigation, Rec. str. I-6019, pkt 9 oraz z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-162/96 Racke, Rec. str. I-3655, pkt 45). Rada i Komisja przywołują również wyrok w sprawie Dorsch Consult przeciwko Radzie i Komisji, cytowany w pkt 82 niniejszego wyroku. Chociaż wyrok ten dotyczył wprowadzenia embarga handlowego, środka wspólnej polityki handlowej wchodzącego w zakres wyłącznych kompetencji Wspólnoty na podstawie art. 133 WE, Rada i Komisja uważają, że zasada ustanowiona w tym wyroku obowiązuje również w odniesieniu do ograniczeń w przepływie kapitału i płatności przyjętych, jak w niniejszym przypadku, na podstawie art. 60 WE oraz 301 WE, przy uwzględnieniu rozwoju kompetencji Wspólnoty w zakresie sankcji skierowanych przeciwko państwom trzecim.

211 Rada uogólnia powyższe twierdzenie, zwracając uwagę na fakt, że kiedy Wspólnota podejmuje działania mające na celu wykonanie obowiązków ciążących na jej państwach członkowskich z tytułu ich przynależności do ONZ na podstawie przeniesienia przez państwa członkowskie niezbędnych kompetencji na jej rzecz bądź uznania przez nie, że interwencja Wspólnoty jest wskazana ze względów politycznych, w celu stosowania prawa należy uznać, że z punktu widzenia art. 48 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych Wspólnota znajduje się w tej samej sytuacji co członkowie ONZ.

212 Z powyższego wynika, zdaniem Rady, że jeżeli Wspólnota podejmuje środki, odpowiadające woli państw członkowskich wykonania obowiązków ciążących na nich na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych, korzysta ona z pewnością z ochrony przyznanej przez kartę, a w szczególności ze „skutku konwalidacji".

213 Rada podkreśla ponadto, że kiedy Wspólnota działa w tych ramach, jej kompetencje są ograniczone przez wykonujące rezolucje Rady Bezpieczeństwa decyzje z zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w szczególności podjęte na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, które muszą być wprowadzone do wspólnotowego porządku prawnego.

214 W niniejszym przypadku zaskarżone rozporządzenie zostało uchwalone w celu wykonania we wspólnotowym porządku prawnym rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999), 1333 (2000) i 1390 (2002) poprzez automatyczną transpozycję całego wykazu osób lub podmiotów sporządzonego przez komitet ds. sankcji zgodnie ze stosowanymi procedurami, bez wykonywania jakichkolwiek dyskrecjonalnych uprawnień, co wynika wyraźnie zarówno z motywów zaskarżonego rozporządzenia, jak i jego art. 7 ust. 1.

215 Zdaniem Rady i Komisji okoliczności te a priori wykluczają bezprawność po stronie instytucji. Odkąd Wspólnota postanowiła podjąć działanie na podstawie wspólnego stanowiska 2002/402, nie miała możliwości, bez naruszenia własnych obowiązków międzynarodowych, międzynarodowych zobowiązań jej państw członkowskich oraz określonego w art. 10 WE obowiązku lojalnej współpracy między państwami członkowskimi i Wspólnotą, wyłączenia pewnych osób z wykazu, uprzedniego ich powiadomienia lub uchwalenia środków prawnych umożliwiających sprawdzenie, czy sporne środki były uzasadnione.

216 W opinii Rady tak samo byłoby nawet w przypadku, gdyby uznano zaskarżone rozporządzenie za naruszające prawa podstawowe skarżących. Rada uważa, że skutek ten znajduje zastosowanie również w odniesieniu do praw podstawowych, które na podstawie właściwych mechanizmów prawa międzynarodowego mogą w sytuacjach nadzwyczajnych zostać tymczasowo zawieszone.

217 Ponieważ w replice skarżący podali w wątpliwość zgodność spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa z art. 1 ust. 3 Karty Narodów Zjednoczonych, Rada odpowiada, że należy przypuszczać, iż w ramach szczególnych uprawnień przyznanych Radzie Bezpieczeństwa w rozdziale VII karty ta ostatnia zrównoważyła podstawowe prawa osób objętych sankcjami i ofiar terroryzmu, w szczególności ich prawo do życia.

218 Rada i Komisja uważają ponadto, że wkład skarżących w proces legislacyjny odnoszący się do wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1373 (2001) w Szwecji nie ma związku z niniejszą sprawą, który miał miejsce w zupełnie innym kontekście niż proces wykonania rezolucji 1390 (2002). Przy wykonywaniu rezolucji 1373 (2001) państwa członkowskie i Wspólnota dysponowały szerokim zakresem swobodnej oceny.

219 W każdym razie Rada i Komisja uważają, że w niniejszej sprawie kompetencje Sądu Pierwszej Instancji należy ograniczyć do rozważenia kwestii, czy instytucje popełniły oczywisty błąd, wykonując obowiązki wymienione w rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1390 (2002). Wykonanie kompetencji wykraczających poza ten zakres oznaczałoby, zdaniem Rady, pośrednią i selektywną kontrolę sądową w odniesieniu do wiążących środków zarządzonych przez Radę Bezpieczeństwa w ramach pełnionej przez nią roli polegającej na utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, mogłoby naruszyć podstawy ładu międzynarodowego wprowadzonego przez państwa po 1945 r., wywołałoby znaczne zakłócenia w międzynarodowych stosunkach Wspólnoty i jej państw członkowskich, mogłoby zostać zakwestionowane na podstawie art. 10 WE oraz stałoby w sprzeczności z obowiązkiem Wspólnoty przestrzegania prawa międzynarodowego, którego część stanowią rezolucje Rady Bezpieczeństwa przyjęte na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. Instytucje oraz Zjednoczone Królestwo uważają, że środki tego rodzaju nie mogą być kwestionowane na szczeblu krajowym lub wspólnotowym, lecz wyłącznie przed samą Radą Bezpieczeństwa, za pośrednictwem rządu państwa, w którym skarżący mają miejsce zamieszkania lub którego mają obywatelstwo (zob. cytowane w pkt 85 niniejszego wyroku postanowienie w sprawie „Invest" Import und Export i Invest Commerce przeciwko Radzie, pkt 40).

220 Tytułem argumentu dodatkowego, na wypadek gdyby Sąd postanowił zbadać w całości zasadność poszczególnych argumentów przytoczonych przez skarżących, Rada i Komisja zaznaczają, że zaskarżone rozporządzenie nie narusza wskazanych przez skarżących praw i wolności podstawowych.

221 Rada i Komisja twierdzą, po pierwsze, że środki wykonywane w zaskarżonym rozporządzeniu nie stanowią naruszenia prawa skarżących do korzystania z ich własności, ponieważ prawo to nie korzysta z bezwzględnej ochrony, a jego wykonywanie może być przedmiotem ograniczeń uzasadnionych celami interesu ogólnego.

222 Instytucje twierdzą, po drugie, że zaskarżone rozporządzenie nie narusza także prawa do obrony.

223 Po trzecie, w odniesieniu do prawa do skutecznego środka sądowego instytucje oraz Zjednoczone Królestwo zaznaczają, że skarżący mieli możliwość przedstawić swoje uwagi Radzie Bezpieczeństwa oraz wnieść do Sądu niniejszą skargę na podstawie art. 230 WE, w ramach której mogą powoływać się w szczególności na brak kompetencji instytucji wspólnotowych do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia oraz bezprawne naruszenie ich prawa własności.

224 Zdaniem Rady spór między stronami nie dotyczy samego istnienia prawa do skutecznego środka sądowego, lecz zakresu kontroli sądowej, jaki wydaje się uzasadniony lub właściwy w niniejszym przypadku.

225 W tym względzie Rada przyznaje, że jeżeli Wspólnota z własnej inicjatywy decyduje się na podjęcie jednostronnych środków interwencji gospodarczej i finansowej, kontrola sądowa powinna obejmować badanie dowodów zebranych przeciwko osobom objętym sankcjami. Natomiast, zdaniem Rady i Zjednoczonego Królestwa, jeżeli Wspólnota działa bez uprawnień dyskrecjonalnych, na podstawie decyzji podjętej przez organ, któremu wspólnota międzynarodowa powierzyła znaczne uprawnienia w celu zachowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, pełna kontrola sądowa mogłaby naruszyć system ONZ ustanowiony w 1945 r., znacznie zaszkodzić międzynarodowym stosunkom Wspólnoty i jej państw członkowskich oraz byłaby sprzeczna z obowiązkiem Wspólnoty przestrzegania prawa międzynarodowego. Rada uważa, że w niniejszym przypadku kontrola sądowa sądu wspólnotowego nie może wykraczać poza zakres przyznany w państwach członkowskich w odniesieniu do przyjęcia w krajowym porządku prawnym decyzji podjętych przez organy wspólnoty międzynarodowej w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W tym względzie Rada zwraca uwagę, że w kilku państwach członkowskich akty wykonujące rezolucje Rady Bezpieczeństwa są klasyfikowane jako „akty rządowe" i nie podlegają kompetencji sądu. Rada dodaje, że w innych państwach członkowskich zakres kontroli sądowej jest bardzo ograniczony.

Ocena Sądu

Uwagi wstępne

226 Sąd może skutecznie rozstrzygnąć w przedmiocie zarzutu opartego na rzekomym naruszeniu praw podstawowych skarżących wyłącznie w zakresie, w jakim podlega on jego kontroli sądowej oraz w zakresie, w jakim — przy założeniu, że jest zasadny — może doprowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia.

227 W niniejszym przypadku instytucje oraz Zjednoczone Królestwo utrzymują w istocie, że żadna z powyższych dwóch przesłanek nie została spełniona z powodu pierwszeństwa obowiązków ciążących na Wspólnocie i jej państwach członkowskich na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych przed każdym innym obowiązkiem wynikającym z prawa międzynarodowego, wspólnotowego lub krajowego. Ocena argumentów tych stron postępowania powinna zatem poprzedzać rozważenie argumentów skarżących.

228 W tym względzie Sąd uznaje za stosowne dokonanie w pierwszej kolejności oceny związku między międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych a krajowym lub wspólnotowym porządkiem prawnym, jak również zbadanie zakresu, w jakim kompetencje Wspólnoty i jej państw członkowskich są związane rezolucjami Rady Bezpieczeństwa przyjętymi na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

229 Ocena ta rozstrzyga w istocie o ocenie zakresu sprawowanej przez Sąd kontroli legalności, w szczególności pod względem zgodności z prawami podstawowymi, aktów wspólnotowych wykonujących takie rezolucje. Druga z wymienionych ocen zostanie więc przeprowadzona w następnej kolejności.

230 W trzeciej kolejności Sąd orzeknie w przedmiocie zarzutu naruszenia praw podstawowych skarżących, o ile zostanie stwierdzone, że podlega on kontroli sądowej przezeń sprawowanej oraz że może spowodować nieważność zaskarżonego rozporządzenia.

W przedmiocie związku między międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych a krajowym lub wspólnotowym porządkiem prawnym

231 Należy stwierdzić, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego obowiązki państw członkowskich ONZ wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych bezspornie przeważają nad wszystkimi innymi obowiązkami wynikającymi z prawa krajowego lub umownego międzynarodowego prawa, włączając w to, w odniesieniu do państw członkowskich Rady Europy, obowiązki wynikające z europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz, w odniesieniu do państw, które są również członkami Wspólnoty, obowiązki wynikające z traktatu WE.

232 W odniesieniu, po pierwsze, do zależności między Kartą Narodów Zjednoczonych a prawem krajowym państw członkowskich ONZ wspomniana zasada pierwszeństwa wynika z zasad międzynarodowego prawa zwyczajowego. Zgodnie z art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu w dniu 23 maja 1969 r., systematyzującej te zasady (której art. 5 stanowi, że konwencja ta ma zastosowanie „do każdego traktatu, który jest aktem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej oraz do każdego traktatu przyjętego w ramach organizacji międzynarodowej" [tłumaczenie nieoficjalne]), strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu.

233 W odniesieniu, po drugie, do zależności między Kartą Narodów Zjednoczonych a umownym prawem międzynarodowym wspomniana zasada pierwszeństwa została wyraźnie potwierdzona w art. 103 karty, zgodnie z którym „w razie sprzeczności pomiędzy obowiązkami członków Narodów Zjednoczonych, wynikającymi z niniejszej Karty, a ich obowiązkami wynikającymi z jakiegokolwiek innego porozumienia międzynarodowego pierwszeństwo będą miały ich obowiązki wynikające z niniejszej Karty". Zgodnie z art. 30 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów i wbrew zasadom zwykle stosowanym w przypadku późniejszych traktatów konwencja ta ma zastosowanie zarówno do traktatów wcześniejszych, jak i późniejszych w stosunku do Karty Narodów Zjednoczonych. Zdaniem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, wszystkie traktaty regionalne, dwustronne i wielostronne, jakie mogą zostać zawarte przez strony, zawsze są podporządkowane postanowieniom art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych [zob. wyrok MTS z dnia 26 listopada 1984 r. w sprawie Nikaragua przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki, dotyczący działań militarnych i paramilitarnych podejmowanych na terytorium oraz przeciwko Nikaragui, ICJ Reports 1984, str. 392, pkt 107].

234 Zasada pierwszeństwa obejmuje również postanowienia zawarte w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa, zgodnie z art. 25 Karty Narodów Zjednoczonych, który stanowi, że członkowie Narodów Zjednoczonych zobowiązani są przyjmować i wykonywać decyzje Rady Bezpieczeństwa. Zdaniem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, obowiązki stron w tym względzie, zgodnie z art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych, przeważają nad obowiązkami wynikającymi z jakiegokolwiek innego porozumienia międzynarodowego [zob. postanowienie MTS z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie Libia przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki (środki tymczasowe), dotyczące kwestii wykładni i stosowania konwencji montrealskiej z 1971 r., wynikających z wypadku lotniczego w Lockerbie, ICJ Reports 1992, str. 16, pkt 42 oraz postanowienie MTS z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie Libia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (środki tymczasowe), dotyczące kwestii wykładni i stosowania konwencji montrealskiej z 1971 r., wynikających z wypadku lotniczego w Lockerbie, ICJ Reports 1992, str. 113, pkt 39].

235 W odniesieniu w szczególności do zależności między obowiązkami państw członkowskich Wspólnoty wynikającymi z Karty Narodów Zjednoczonych a obowiązkami ciążącymi na nich na podstawie prawa wspólnotowego należy dodać, że zgodnie z art. 307 akapit pierwszy WE „postanowienia niniejszego Traktatu nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych przed 1 stycznia 1958 roku lub, wobec państw przystępujących, przed datą ich przystąpienia, między jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony a jednym lub większą liczbą państw trzecich z drugiej strony".

236 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich celem tego postanowienia jest uściślenie, zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, że stosowanie traktatu WE nie narusza ciążącego na danym państwie członkowskim obowiązku poszanowania praw państw trzecich, wynikających z wcześniejszej umowy ani obowiązku przestrzegania wynikających z niej zobowiązań (wyrok Trybunału z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie C-324/93 Evans Medical i Macfarlan Smith, Rec. str. I-563, pkt 27, zob. także wyroki Trybunału: z dnia 27 lutego 1962 r. w sprawie 10/61 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 1, z dnia 2 sierpnia 1993 r. w sprawie C-158/91 Levy, Rec. str. I-4287 oraz z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawie C-124/95 Centro-Com, Rec. str. I-81, pkt 56).

237 Pięć z sześciu państw sygnatariuszy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisanego w Rzymie dnia 25 marca 1957 r. było w dniu 1 stycznia 1958 r. członkami ONZ. Chociaż Republika Federalna Niemiec została formalnie przyjęta w poczet członków ONZ dnia 18 września 1973 r., jej zobowiązanie do przestrzegania obowiązków wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych powstało również przed 1 stycznia 1958 r., jak wynika w szczególności z treści Aktu końcowego konferencji odbytej w Londynie w dniach od 28 września do 3 października 1954 r. (zwanej konferencją „dziewięciu mocarstw ") oraz układów paryskich z dnia 23 października 1954 r. Poza tym wszystkie państwa przystępujące do Wspólnoty w okresie późniejszym były już przed przystąpieniem członkami ONZ.

238 Ponadto w celu zapewnienia poszanowania określonej powyżej zasady pierwszeństwa do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą włączono art. 224 (obecnie art. 297 WE). Zgodnie z tym artykułem „państwa członkowskie konsultują się ze sobą w celu wspólnego podjęcia działań niezbędnych, aby środki do podjęcia których państwo członkowskie może być skłonione [...] w celu wypełnienia przyjętych przez nie w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego nie miały wpływu na funkcjonowanie wspólnego rynku".

239 Rezolucje przyjęte przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych mają więc skutek wiążący wobec wszystkich państw członkowskich Wspólnoty, które zobowiązane są więc z tego tytułu do podjęcia wszelkich środków zapewniających ich wykonanie (opinia rzecznika generalnego F. G. Jacobsa w sprawie C-84/95 Bosphorus, w której zapadł wyrok Trybunału z dnia 30 lipca 1996 r., Rec. str. I-3953, I-3956, pkt 2, oraz w sprawie C-177/95 Ebony Maritime i Loten Navigation, w której zapadł wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 1997 r., Rec. str. I-1111, I-1115, pkt 27).

240 Z powyższego wynika również, że zarówno na podstawie zasad powszechnego prawa międzynarodowego, jak i na podstawie szczegółowych postanowień traktatu, państwa członkowskie mają prawo, a nawet obowiązek niestosowania wszystkich postanowień prawa wspólnotowego mogących stanowić przeszkodę w prawidłowym wykonaniu obowiązków ciążących na nich na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych, niezależnie od tego, czy chodzi tu o postanowienie prawa pierwotnego, czy zasadę ogólną prawa wspólnotowego.

241 W wyroku w sprawie Centro-Com, powołanym w pkt 236 niniejszego wyroku, Trybunał orzekł w szczególności, że środki krajowe sprzeczne z art. 113 traktatu WE mogłyby być usprawiedliwione na mocy art. 234 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 307 WE), jeżeli okazałyby się one niezbędne dla zapewnienia wykonania przez dane państwo członkowskie obowiązków wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych oraz rezolucji Rady Bezpieczeństwa.

242 Z orzecznictwa wynika natomiast (zob. ww. w pkt 82 wyrok w sprawie Dorsch Consult przeciwko Radzie i Komisji, pkt 74), że w odróżnieniu od jej państw członkowskich Wspólnota jako taka nie jest bezpośrednio związana postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych, a w konsekwencji nie jest zobowiązana na podstawie powszechnego prawa międzynarodowego publicznego do przyjmowania i stosowania rezolucji Rady Bezpieczeństwa, zgodnie art. 25 karty. Przyczyną tego jest fakt, że Wspólnota nie jest ani członkiem ONZ, ani adresatem rezolucji Rady Bezpieczeństwa, ani sukcesorem praw i obowiązków jej państw członkowskich w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego.

243 W związku z tym należy uznać, że zobowiązania wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych ciążą na Wspólnocie w ten sam sposób jak na jej państwach członkowskich na podstawie traktatu ją ustanawiającego.

244 W tym względzie oczywiste jest, że w chwili zawarcia Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą na państwach członkowskich ciążyły zobowiązania wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych.

245 Państwa członkowskie nie mogły na podstawie aktu przyjętego między nimi przenieść na rzecz Wspólnoty kompetencji, których same nie posiadały, ani też zwolnić się w ten sposób z obowiązków ciążących na nich wobec państw trzecich na podstawie tej karty (zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 12 grudnia 1972 r. w sprawach połączonych od 21/72 do 24/72 International Fruit Company i in., Rec. str. 1219, zwany dalej „wyrokiem w sprawie International Fruit", pkt 11).

246 Przeciwnie, ich pragnienie przestrzegania zobowiązań tej karty wynika z samych postanowień Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą i zostało wyrażone w szczególności w art. 224 i art. 234 akapit pierwszy tego traktatu (zob. analogicznie wyrok w sprawie International Fruit, pkt 12 i 13 oraz opinia rzecznika generalnego M. Mayrasa w tej sprawie, Rec. str. 1231–1237).

247 Chociaż ostatnie z wymienionych postanowień dotyczy wyłącznie obowiązków państw członkowskich, zakłada ono również, że instytucje Wspólnoty zobowiązane są do nieprzeszkadzania państwom członkowskim w wykonaniu obowiązków wynikających z tej karty (wyrok Trybunału z dnia 14 października 1980 r. w sprawie 812/79 Burgoa, Rec. str. 2787, pkt 9).

248 Należy także podkreślić, że skoro kompetencje niezbędne do wykonania zobowiązań państw członkowskich wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych zostały przeniesione na rzecz Wspólnoty, państwa członkowskie przyjęły w świetle międzynarodowego prawa publicznego zobowiązanie, że Wspólnota wykonuje je w tym celu samodzielnie.

249 W tym kontekście należy przypomnieć, po pierwsze, że zgodnie z art. 48 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych decyzje Rady Bezpieczeństwa są wykonywane przez

członków Narodów Zjednoczonych „bezpośrednio, jak również w formie ich akcji w odpowiednich organizacjach międzynarodowych, których są oni członkami", a po drugie, że zgodnie z orzecznictwem (ww. w pkt 210 wyrok w sprawie Poulsen i Diva Navigation, pkt 9 oraz ww. w pkt 210 wyrok w sprawie Racke, pkt 45; zob. również wyrok Trybunału z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 Van Duyn, Rec. str. 1337, pkt 22), kompetencje Wspólnoty powinny być wykonywane z poszanowaniem prawa międzynarodowego, a w konsekwencji prawo wspólnotowe należy interpretować, a jego zakres stosowania ograniczyć w świetle właściwych zasad prawa międzynarodowego.

250 Państwa członkowskie, powierzając swoje kompetencje Wspólnocie, wyraziły więc swoją wolę związania Wspólnoty obowiązkami przez nie przyjętymi na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych (zob. analogicznie wyrok w sprawie International Fruit, pkt 15).

251 Od wejścia w życie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą przekazanie kompetencji, które nastąpiło w stosunkach między państwami członkowskimi a Wspólnotą, zostało przeprowadzone na różne sposoby w ramach wykonania ich zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych (zob. analogicznie wyrok w sprawie International Fruit, pkt 16).

252 W ten właśnie sposób na mocy Traktatu o Unii Europejskiej do traktatu WE został wprowadzony art. 228A (obecnie art. 301 WE), dający szczególną podstawę prawną dla sankcji handlowych, które Wspólnota, w dziedzinie wspólnej polityki handlowej mająca wyłączne kompetencje, może zastosować wobec państw trzecich z powodów politycznych określonych przez jej państwa członkowskie w ramach WPZiB, najczęściej na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa nakładających na nie obowiązek przyjęcia takich sankcji.

253 Wynika stąd zatem, że skoro na mocy traktatu WE Wspólnota przyjęła kompetencje wykonywane uprzednio przez państwa członkowskie w dziedzinie stosowania Karty Narodów Zjednoczonych, postanowienia tej karty mają skutek wiążący dla Wspólnoty [w odniesieniu do kwestii związania Wspólnoty Układem Ogólnym w sprawie Ceł i Handlu (GATT) z 1947 r. zob. analogicznie wyrok w sprawie International Fruit, pkt 18; w odniesieniu do przyznania, że Wspólnocie przysługują ograniczone kompetencje w przypadku wykonywania środka w postaci embarga handlowego zarządzonego przez rezolucję Rady Bezpieczeństwa zob. również ww. w pkt 82 wyrok w sprawie Dorsch Consult przeciwko Radzie i Komisji, pkt 74].

254 Uwzględniając powyższe rozważania należy stwierdzić, po pierwsze, że Wspólnota nie może naruszyć obowiązków ciążących na jej państwach członkowskich na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych ani przeszkodzić w ich wykonaniu, a po drugie, że Wspólnota na podstawie tego samego traktatu, który ją ustanowił, jest zobowiązana do przyjęcia, w ramach wykonywania swoich kompetencji, wszelkich niezbędnych przepisów umożliwiających jej państwom członkowskim wywiązanie się z tych obowiązków.

255 W niniejszym przypadku we wspólnym stanowisku 2002/402, przyjętym na podstawie postanowień tytułu V traktatu UE Rada stwierdziła, że działanie Wspólnoty w granicach kompetencji przyznanych jej w traktacie WE było wymagane w celu wykonania niektórych środków ograniczających skierowanych przeciwko Osamie bin Ladenowi, członkom organizacji Al-Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanym, zgodnie z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999), 1333 (2000) i 1390 (2002).

256 Wspólnota wykonała te środki poprzez przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia. Jak stwierdzono w pkt 170 niniejszego wyroku, Wspólnota miała kompetencje do przyjęcia tego aktu na podstawie art. 60 WE, 301 WE i 308 WE.

257 Należy więc uznać za zasadne argumenty przedstawione przez instytucje, ujęte w pkt 206 niniejszego wyroku, jednak z zastrzeżeniem, że to nie na podstawie powszechnego prawa międzynarodowego, jak utrzymywały instytucje, lecz na podstawie samego traktatu WE Wspólnota była zobowiązana do wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa w zakresie swoich kompetencji.

258 Natomiast odrzucić należy argumenty skarżących oparte, po pierwsze, na twierdzeniu, że wspólnotowy porządek prawny jest niezależny od Narodów Zjednoczonych, a po drugie, że istnieje konieczność dokonywania transpozycji rezolucji Rady Bezpieczeństwa do prawa krajowego państw członkowskich, zgodnie z przepisami konstytucyjnymi i podstawowymi zasadami prawa.

259 W odniesieniu do argumentu skarżących opartego na niezgodności spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa z samymi postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych, nie jest on odmienny od przedstawionych przez nich argumentów dotyczących, po pierwsze, kontroli sądowej, jaką Sąd powinien sprawować nad aktami wspólnotowymi wykonującymi te rezolucje, a po drugie, zarzucanego naruszenia podstawowych praw zainteresowanych. Argument ten zostanie więc rozpatrzony łącznie ze wspomnianymi argumentami.

W przedmiocie zakresu sprawowanej przez Sąd kontroli legalności

260 Na wstępie należy przypomnieć, że Wspólnota Europejska jest wspólnotą prawa w tym znaczeniu, że akty wydawane przez państwa członkowskie i instytucje podlegają kontroli zgodności z aktem zasadniczym, jakim jest traktat, oraz że traktat wprowadził całościowy system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości kontroli legalności aktów wydawanych przez instytucje (wyroki Trybunału: z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 Les Verts przeciwko Parlamentowi, Rec. str. 1339, pkt 23, z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 Foto-Frost, Rec. str. 4199, pkt 16 i z dnia 23 marca 1993 r. w sprawie C-314/91 Weber przeciwko Parlamentowi, Rec. str. I-1093, pkt 8; wyrok Sądu z dnia 2 października 2001 r. w sprawach połączonych T-222/99, T-327/99

i T-329/99 Martinez i in. przeciwko Parlamentowi, Rec. str. II-2823, pkt 48, zob. także opinię prawną Trybunału 1/91 z dnia 14 grudnia 1991 r., Rec. str. I-6079, pkt 21).

261 Trybunał orzekł wielokrotnie, że „ kontrola sądowa [...] jest wyrazem ogólnej zasady prawa stanowiącej podstawę tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim [i która] została potwierdzona w art. 6 i 13 [EKPC]" (zob. wyrok z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. str. 1561, pkt 18; zob. również wyroki Trybunału: z dnia 3 grudnia 1992 r. w sprawie C-97/91 Oleifici Borelli przeciwko Komisji, Rec. str. I-6313, pkt 14, z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-1/99 Kofisa Italia, Rec. str. I-207, pkt 46, ww. w pkt 192 wyrok z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie C-424/99 Komisja przeciwko Austrii, Rec. str. I-9285, pkt 45 oraz wyrok z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. str. I-6677, pkt 39).

262 W niniejszym przypadku zasada ta znajduje wyraz w przyznanym skarżącym w art. 230 akapit czwarty WE prawie do powierzenia Sądowi kontroli legalności zaskarżonego rozporządzenia, o ile dotyczy ich ono bezpośrednio i indywidualnie, oraz do powołania na poparcie ich skargi jakiegokolwiek zarzutu opartego na braku kompetencji, naruszeniu istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatu WE lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem lub na nadużyciu władzy.

263 Jednak w niniejszym przypadku pojawia się kwestia, czy istnieją strukturalne ograniczenia w kontroli sądowej sprawowanej przez Sąd w odniesieniu do tego rozporządzenia, wyznaczone przez powszechne prawo międzynarodowe lub przez traktat WE.

264 Należy przypomnieć w istocie, że zaskarżone rozporządzenie, przyjęte przy uwzględnieniu wspólnego stanowiska 2002/402, jest wykonaniem na szczeblu Wspólnoty ciążącego na jej państwach członkowskich jako członkach ONZ obowiązku wprowadzenia w życie, w razie konieczności na podstawie aktu

wspólnotowego, sankcji skierowanych przeciwko Osamie bin Ladenowi, sieci Al-Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanym, które zostały nałożone, a następnie zaostrzone przez kolejne rezolucje Rady Bezpieczeństwa przyjęte na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. Motywy tego rozporządzenia czynią wyraźne odniesienie do rezolucji 1267 (1999), 1333 (2000) i 1390 (2002).

265 W tym kontekście instytucje słusznie odnotowały, że podjęły działania na podstawie ograniczonych kompetencji, a więc nie posiadały niezależnych uprawnień uznaniowych. W szczególności instytucje nie mogły bezpośrednio wprowadzić zmian w treści spornych rezolucji ani ustanowić mechanizmu dającego podstawę do wprowadzenia tych zmian.

266 Jakakolwiek wewnętrzna kontrola zaskarżonego rozporządzenia, w szczególności z punktu widzenia przepisów bądź zasad ogólnych prawa wspólnotowego dotyczących ochrony praw podstawowych, pociągałaby za sobą rozpatrzenie przez Sąd kwestii incydentalnej w postaci zgodności z prawem wspomnianych rezolucji. W takiej sytuacji źródła zarzucanej przez skarżących niezgodności z prawem należałoby upatrywać w istocie nie w przyjęciu zaskarżonego rozporządzenia, lecz w nakładających sankcje rezolucjach Rady Bezpieczeństwa (zob. analogicznie ww. w pkt 82 wyrok w sprawie Dorsch Consult przeciwko Radzie i Komisji, pkt 74).

267 W szczególności, gdyby Sąd zgodnie z żądaniem skarżących i mimo tego, że zaskarżone rozporządzenie wydaje się nakazane przez prawo międzynarodowe, stwierdził jego nieważność z powodu naruszenia w nim chronionych przez wspólnotowy porządek prawny podstawowych praw skarżących, stwierdzenie nieważności przedmiotowego rozporządzenia zakładałoby w sposób pośredni, że sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa naruszały wspomniane prawa podstawowe. Innymi słowy, skarżący wnoszą do Sądu o stwierdzenie w sposób dorozumiany, że przedmiotowa norma prawa międzynarodowego naruszyła prawa podstawowe przysługujące osobom fizycznym, chronione przez wspólnotowy porządek prawny.

268 Instytucje oraz Zjednoczone Królestwo wnoszą, aby Sąd stwierdził zasadniczo brak właściwości do przeprowadzenia tego rodzaju pośredniej kontroli legalności tych rezolucji, które jako uregulowania z zakresu prawa międzynarodowego wiążące państwa członkowskie Wspólnoty, obowiązują również Sąd oraz wszystkie instytucje Wspólnoty. Strony te twierdzą w istocie, że kontrola Sądu powinna zostać ograniczona, po pierwsze, do zbadania, czy instytucje przestrzegały obowiązujących w tym przypadku przepisów regulujących kwestie formalne, procesowe oraz kompetencyjne, a po drugie, zbadania kwestii, czy sporne środki wspólnotowe były właściwe i proporcjonalne w odniesieniu do rezolucji Rady Bezpieczeństwa, które wykonywały.

269 Należy przyznać, że tego rodzaju ograniczenie kompetencji jest koniecznym następstwem zasad, przedstawionych powyżej w ramach oceny związku między międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych a wspólnotowym porządkiem prawnym.

270 Podkreślone już zostało, że sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa zostały przyjęte na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. W tym kontekście określenie zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz środków koniecznych w celu jego utrzymania bądź przywrócenia należy do wyłącznej odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa, a zatem jako takie nie podlega kompetencjom organów i sądów krajowych lub wspólnotowych, z jedynym zastrzeżeniem niezbywalnego prawa do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej, o której mowa w art. 51 karty.

271 Jeżeli zatem Rada Bezpieczeństwa, działając za pośrednictwem komitetu ds. sankcji, w oparciu o rozdział VII Karty Narodów Zjednoczonych zdecyduje o konieczności zamrożenia funduszy niektórych osób fizycznych lub podmiotów, decyzja ta wiąże wszystkich członków Narodów Zjednoczonych, zgodnie z art. 48 karty.

272 Uwzględniając rozważania przedstawione w pkt 243–254 niniejszego wyroku stwierdzenie kompetencji Sądu do przeprowadzenia w sposób incydentalny kontroli legalności tego rodzaju decyzji z punktu widzenia systemu ochrony praw podstawowych uznanych we wspólnotowym porządku prawnym byłoby więc nieuzasadnione zarówno na podstawie prawa międzynarodowego, jak i prawa wspólnotowego.

273 Kompetencja ta stałaby w sprzeczności, po pierwsze, z zobowiązaniami państw członkowskich wynikającymi z Karty Narodów Zjednoczonych, a w szczególności z jej art. 25, 48 i 103, a także z art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

274 Po drugie, kompetencja ta byłaby sprzeczna zarówno z postanowieniami traktatu WE, a w szczególności z art. 5 WE, 10 WE, 297 WE i 307 akapit pierwszy WE, jak i z postanowieniami traktatu UE, a w szczególności z art. 5 UE, zgodnie z którym sądy wspólnotowe realizują swe uprawnienia zgodnie z warunkami i celami przewidzianymi w postanowieniach traktatu WE oraz traktatu UE. Kompetencja ta byłaby ponadto niezgodna z zasadą, według której kompetencje Wspólnoty, a zatem również Sądu, należy wykonywać z poszanowaniem prawa międzynarodowego (ww. w pkt 210 wyroki: w sprawie Poulsen i Diva Navigation, pkt 9 oraz w sprawie Racke, pkt 45).

275 Należy dodać, że przy uwzględnieniu w szczególności art. 307 WE oraz 103 Karty Narodów Zjednoczonych powołanie się na naruszenie praw podstawowych znajdujących się pod ochroną we wspólnotowym porządku prawnym bądź zasad tego porządku prawnego nie ma wpływu na ważność rezolucji Rady Bezpieczeństwa ani na jej skuteczność na terytorium Wspólnoty (zob. analogicznie ww. w pkt 190 wyrok Trybunału w sprawie Internationale Handelsgesellschaft, pkt 3, wyroki: z dnia 8 października 1986 r. w sprawie 234/85 Keller, Rec. str. 2897, pkt 7 oraz z dnia 17 października 1989 r. w sprawach połączonych od 97/87do 99/87 Dow Chemical Ibérica i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 3165, pkt 38).

276 Należy więc stwierdzić, że sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa z zasady nie podlegają kontroli sądowej sprawowanej przez Sąd Pierwszej Instancji oraz że Sąd nie jest uprawniony do orzekania, chociażby incydentalnie, w zakresie zgodności tych rezolucji z prawem wspólnotowym. Przeciwnie, Sąd jest w największym stopniu zobowiązany do interpretowania i stosowania tego prawa w taki sposób, aby pozostawało w zgodności z obowiązkami państw członkowskich wynikającymi z Karty Narodów Zjednoczonych.

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

278 W tym względzie należy odnotować, że Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, systematyzująca międzynarodowe prawo zwyczajowe (której art. 5 stanowi, że ma ona zastosowanie „do każdego traktatu, który jest aktem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej, oraz do każdego traktatu przyjętego w ramach organizacji międzynarodowej") w art. 53 przewiduje nieważność traktatu sprzecznego z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego (ius cogens), zdefiniowaną jako „norma przyjęta i uznana przez międzynarodową społeczność państw jako całość za normę, od której żadne odstępstwo nie jest dozwolone i która może być zmieniona jedynie przez późniejszą normę postępowania prawa międzynarodowego o tym samym charakterze". Artykuł 64 konwencji wiedeńskiej stanowi również, że „jeżeli powstanie nowa imperatywna norma powszechnego prawa międzynarodowego, jakikolwiek istniejący traktat sprzeczny z tą normą staje się nieważny i wygasa".

279 Ponadto Karta Narodów Zjednoczonych sama zakłada istnienie imperatywnych norm prawa międzynarodowego, w szczególności podstawowych praw człowieka. W preambule karty Ludy Narodów Zjednoczonych oświadczyły, że są zdecydowane „przywrócić wiarę w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość człowieka". Z rozdziału I karty, zatytułowanego „Cele i zasady" wynika, że jednym z celów

Narodów Zjednoczonych jest zachęcanie do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

280 Zasady te obowiązują zarówno członków ONZ, jak i jej organy. Zgodnie z art. 24 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych Rada Bezpieczeństwa, wypełniając obowiązki wynikające z jej głównej odpowiedzialności za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, zobowiązana jest do „[kierowania] się celami zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych". Uprawnienia do nakładania sankcji, jakimi dysponuje Rada Bezpieczeństwa w związku z tą odpowiedzialnością, muszą być więc wykonywane z poszanowaniem prawa międzynarodowego, a w szczególności celów i zasad Narodów Zjednoczonych.

281 Prawo międzynarodowe dopuszcza więc uznanie, że istnieją ograniczenia zasady wiążącego charakteru rezolucji Rady Bezpieczeństwa: rezolucje muszą być zgodne z podstawowymi i niezbywalnymi normami o charakterze ius cogens. W przeciwnym razie, jakkolwiek jest to nieprawdopodobne, nie byłyby one wiążące dla państw członkowskich ONZ ani Wspólnoty.

282 Kontrola sądowa incydentalnie przeprowadzona przez Sąd w ramach skargi o stwierdzenie nieważności przyjętego aktu wspólnotowego, przy braku jakiegokolwiek zakresu swobodnego uznania, w celu wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa, może więc w danym przypadku objąć swym zakresem poszanowanie nadrzędnych norm prawa międzynarodowego o charakterze ius cogens, a w szczególności norm imperatywnych mających na celu powszechną ochronę praw człowieka, od których nie przysługują odstępstwa ani państwom członkowskim, ani organom ONZ, ponieważ stanowią one „nienaruszalne prawa zwyczajowego prawa międzynarodowego" (opinia doradcza MTS z dnia 8 lipca 1996 r. o dopuszczalności groźby użycia bądź użycia broni jądrowej, ICJ Reports 1996, str. 226, pkt 79; zob. podobnie ww. w pkt 239 opinię rzecznika generalnego F. G. Jacobsa w sprawie C-84/95 Bosphorus, pkt 65).

283 W świetle powyższych rozważań należy zbadać zarzuty oparte na naruszeniu podstawowych praw skarżących.

W przedmiocie zarzucanych naruszeń praw podstawowych skarżących

284 Argumenty przedstawione przez skarżących w związku z rzekomym naruszeniem praw podstawowych można podzielić na trzy grupy: naruszenie prawa do dysponowania mieniem, naruszenie prawa do obrony oraz naruszenie prawa do skutecznej kontroli sądowej.

— W przedmiocie zarzucanego naruszenia prawa do dysponowania mieniem

285 Skarżący powołują naruszenie przysługującego im prawa do dysponowania mieniem, znajdującego się pod ochroną prawa wspólnotowego.

286 Ponieważ jednak zarzucane naruszenie polegało wyłącznie na zamrożeniu funduszy skarżących, zgodnie z decyzją Rady Bezpieczeństwa podjętą za pośrednictwem komitetu ds. sankcji, która została wykonana we Wspólnocie za pomocą zaskarżonego rozporządzenia, bez wykonania żadnych uprawnień uznaniowych, zarzuty skarżących należy rozpatrzyć w zasadzie wyłącznie w świetle powszechnego systemu ochrony praw człowieka, w odniesieniu do norm o charakterze ius cogens, zgodnie z zasadami określonymi powyżej.

287 W związku z tym, że zakres oraz surowość zamrożenia funduszy skarżących zmieniały się z upływem czasu (zob. kolejno art. 2 rozporządzenia nr 467/2001, art. 2 rozporządzenia nr 881/2002 w początkowym brzmieniu oraz art. 2a zaskarżonego rozporządzenia, wprowadzony przez art. 1 rozporządzenia nr 561/2003), należy

ponadto uściślić, że w ramach niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności kontrola sprawowana przez Sąd dotyczy wyłącznie obecnie obowiązującego stanu prawnego. W postępowaniu o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego sądy wspólnotowe uwzględniają w istocie zdarzenia, które w toku postępowania mają wpływ na przedmiot sporu, jak uchylenie, przedłużenie obowiązywania, zastąpienie lub zmiana zaskarżonego aktu (zob. ww. pkt 72 wyroki w sprawach: Alpha Steel przeciwko Komisji, Fabrique de fer de Charleroi et Dillinger Hüttenwerke przeciwko Komisji, CCRE przeciwko Komisji oraz postanowienie Trybunału z dnia 8 marca 1993 r. w sprawie C-123/92 Lezzi Pietro przeciwko Komisji, Rec. str. I-809, pkt 8–11). Wszystkie strony postępowania zgodziły się w tej kwestii w trakcie rozprawy.

288 Należy więc osądzić, czy zamrożenie funduszy przewidziane w zaskarżonym rozporządzeniu, zmienionym rozporządzeniem nr 561/2003, jak również w sposób pośredni, przez rezolucje Rady Bezpieczeństwa, które są przez te rozporządzenia wykonywane, narusza podstawowe prawa skarżących.

289 Sąd uważa, że w świetle powszechnego systemu ochrony praw człowieka w odniesieniu do norm o charakterze ius cogens, naruszenie takie nie nastąpiło i nie ma potrzeby rozróżniania w tym względzie sytuacji Al Barakaat, będącej osobą prawną, od sytuacji A. A. Yusufa jako osoby fizycznej.

290 W tym względzie należy podkreślić przede wszystkim, że zaskarżone rozporządzenie w brzmieniu zmienionym przez rozporządzenie nr 561/2003, przyjęte w następstwie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1452 (2002) stanowi, że obok innych odstępstw i wyjątków, na wniosek zainteresowanego i w braku wyraźnego sprzeciwu komitetu ds. sankcji, właściwe organy krajowe mogą zarządzić niestosowanie zamrożenia funduszy w odniesieniu do środków koniecznych do pokrycia podstawowych wydatków, w tym płatności za środki spożywcze, wynajmu, leczenia, podatków i opłat na rzecz przedsiębiorstw użyteczności publicznej (zob. pkt 40 niniejszego wyroku). Ponadto za wyraźną zgodą komitetu ds. sankcji zamrożenia funduszy nie stosuje się w odniesieniu do funduszy niezbędnych do pokrycia jakichkolwiek „wydatków nadzwyczajnych".

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

292 Ponadto zaznaczyć należy, że art. 17 ust. 1 Powszechnej deklaracji praw człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 10 grudnia 1948 r. stanowi, że „[k]ażdy człowiek, zarówno sam, jak i wespół z innymi, ma prawo do posiadania własności", a art. 17 ust. 2 precyzuje, że „[n]ie wolno nikogo samowolnie pozbawiać jego własności".

293 W konsekwencji, chociaż poszanowanie prawa własności należy do norm imperatywnych powszechnego prawa międzynarodowego, to wyłącznie samowolne pozbawienie tego prawa można uznać za sprzeczne z ius cogens.

294 Należy jednak stwierdzić, że skarżący nie zostali samowolnie pozbawieni tego prawa

295 Po pierwsze, zamrożenie funduszy skarżących stanowi w istocie część sankcji nałożonych przez Radę Bezpieczeństwa przeciwko Osamie bin Ladenowi, sieci Al-Kaida oraz talibom i innym osobom, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanym.

296 W tym względzie należy podkreślić znaczenie walki z międzynarodowym terroryzmem oraz prawowitość ochrony przed działaniami organizacji terrorystycznych zapewnianej przez Narody Zjednoczone.

297 W preambule rezolucji 1390 (2002) Rada Bezpieczeństwa w szczególności potępiła zamachy terrorystyczne przeprowadzone dnia 11 września 2001 r., deklarując swe zdecydowanie co do zapobiegania aktom tego rodzaju; zaznaczyła, że Osama bin Laden i sieć Al-Kaida prowadzili działania wspierające międzynarodowy terroryzm; potępiła sieć Al-Kaida i związane z nią ugrupowania terrorystyczne za kryminalne akty terrorystyczne wielokrotnie popełniane przez nie w celu pozbawienia życia dużej liczby cywili i zniszczenia mienia oraz potwierdziła ponownie, że międzynarodowe akty terrorystyczne stanowią zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

298 W świetle powyższych okoliczności znaczącej wagi nabiera cel stawiany sankcjom, który zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa 1373 (2001) z dnia 28 września 2001 r., do której czyni odniesienie motyw trzeci zaskarżonego rozporządzenia, polega na zwalczaniu za pomocą wszelkich środków dostępnych na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych, zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, w które godzą międzynarodowe akty terrorystyczne. Sporne środki zmierzają więc do osiągnięcia celu leżącego w interesie ogólnym o fundamentalnym znaczeniu dla wspólnoty międzynarodowej.

299 Po drugie, zamrożenie funduszy jest środkiem o charakterze zachowawczym, który w odróżnieniu od konfiskaty mienia nie narusza istoty prawa własności zainteresowanych w stosunku do ich aktywów finansowych, lecz jedynie prawo dysponowania nimi.

300 Po trzecie, sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa przewidują procedurę okresowej rewizji ogólnego systemu sankcji (zob. pkt 16, 26, 37 i 313 niniejszego wyroku).

301 Po czwarte, co zostanie przedstawione w następnej kolejności, sporne uregulowania ustanawiają procedurę umożliwiającą zainteresowanym w każdym momencie przedstawienie ich sprawy komitetowi ds. sankcji w celu jej ponownego rozpatrzenia, za pośrednictwem państwa członkowskiego ich obywatelstwa lub miejsca zamieszkania.

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

303 Z powyższego wynika, że podniesione przez skarżących argumenty dotyczące zarzucanego naruszenia prawa do poszanowania ich własności oraz zasady proporcjonalności należy odrzucić.

— W przedmiocie zarzucanego naruszenia prawa do obrony

304 Argumenty oparte na zarzucanym naruszeniu prawa do obrony dotyczą w szczególności tego, że nie zostali oni wysłuchani oraz nie umożliwiono im w inny sposób obrony przed nałożeniem na nich sankcji. W związku z tym skarżący podkreślają, że nie podano im do wiadomości powodów ani uzasadnienia nałożonych sankcji.

305 W tym względzie należy rozróżnić rzekome prawo skarżących do bycia wysłuchanym przez komitet ds. sankcji przed ich wpisaniem do wykazu osób, których fundusze podlegają zamrożeniu na podstawie spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa, a ich rzekomym prawem do bycia wysłuchanym przez instytucje wspólnotowe przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia.

306 W odniesieniu, po pierwsze, do rzekomego prawa skarżących do bycia wysłuchanym przez komitet ds. sankcji przed wpisaniem ich do wykazu osób, których fundusze podlegają zamrożeniu na podstawie spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa, należy stwierdzić, że wspomniane rezolucje nie przewidują takiego prawa.

307 Ponadto żadna bezwzględna norma prawa międzynarodowego nie wymaga uprzedniego wysłuchania zainteresowanych w takim przypadku, z jakim mamy do czynienia w niniejszej sprawie, w którym Rada Bezpieczeństwa, działając na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych podejmuje za pośrednictwem komitetu ds. sankcji decyzję o zamrożeniu funduszy niektórych osób lub podmiotów podejrzewanych o udział w finansowaniu międzynarodowego terroryzmu..

308 Ponadto bezsporne jest, że wysłuchanie skarżących przed umieszczeniem ich nazwisk we wspomnianym wykazie mogłoby naruszyć skuteczność sankcji i byłoby niezgodne z celami ustalonymi w interesie ogólnym. Środek w postaci zamrożenia funduszy powinien wywierać skutek natychmiastowy i niespodziewany. Tego rodzaju środek nie może być zatem przedmiotem zawiadomienia poprzedzającego jego zastosowanie.

309 Należy jednak zaznaczyć, że o ile sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa nie przewidują prawa do bycia osobiście wysłuchanym, o tyle rezolucje te oraz późniejsze rozporządzenia wykonujące je we Wspólnocie ustanowiły procedurę ponownego rozpatrywania indywidualnych sytuacji, umożliwiając zainteresowanym zwrócenie się do komitetu ds. sankcji za pośrednictwem właściwych organów władzy w celu uzyskania skreślenia ich nazwiska z wykazu osób objętych sankcjami lub przyznania na ich rzecz odstępstwa od zamrożenia funduszy (zob. w szczególności pkt 11, 21, 36 oraz 38–40 niniejszego wyroku).

310 Komitet ds. sankcji jest organem pomocniczym Rady Bezpieczeństwa, złożonym z przedstawicieli państw wchodzących w skład Rady Bezpieczeństwa. Stał się on odgrywającym ważną rolę stałym organem odpowiedzialnym za sprawowanie bieżącego nadzoru nad stosowaniem sankcji i czuwającym nad jednolitą interpretacją i stosowaniem rezolucji przez wspólnotę międzynarodową (ww. w pkt 239 opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Bosphorus, pkt 46).

311 W odniesieniu w szczególności do wniosku o ponowne rozpatrzenie indywidualnego przypadku dotyczącego skreślenia nazwiska zainteresowanego z wykazu osób objętych sankcjami „wytyczne w sprawie przebiegu prac [komitetu ds. sankcji]", przyjęte dnia 7 listopada 2002 r. i zmienione dnia 10 kwietnia 2003 r. (zob. pkt 67 niniejszego wyroku), stanowią w pkt 7:

„a) Bez uszczerbku dla obowiązujących procedur skarżący [osoba, grupa, przedsiębiorstwo i/lub podmiot umieszczony w wykazie sporządzonym przez komitet] może przedstawić rządowi państwa, w którym ma miejsce zamieszkania i/lub którego jest obywatelem, wniosek o ponowne rozpatrzenie jego sprawy. Jednocześnie skarżący powinien uzasadnić wniosek o skreślenie jego nazwiska z wykazu, przedstawić stosowne informacje oraz wnieść o poparcie tego wniosku.

b) Rząd, do którego skierowany został wniosek (»rząd, do którego złożono wniosek«), dokonuje oceny stosownych informacji, a następnie podejmuje dwustronne rozmowy z rządem, który pierwotnie wyznaczył skarżącego do umieszczenia w wykazie [»rząd wyznaczający«] w celu uzyskania dodatkowych informacji i przeprowadzenia konsultacji w przedmiocie wniosku o skreślenie.

c) Rząd, który pierwotnie złożył wniosek o umieszczenie w wykazie, może również wnieść o uzupełnienie informacji ze strony państwa miejsca zamieszkania lub obywatelstwa skarżącego. Rząd, do którego złożono wniosek, oraz rząd wyznaczający w trakcie dwustronnych konsultacji mogą w razie potrzeby zasięgać opinii przewodniczącego komitetu.

d) Jeżeli po dokonaniu oceny uzupełniających informacji rząd, do którego złożono wniosek, przychyla się do wniosku o skreślenie z wykazu, podejmuje on kroki

w celu przekonania rządu wyznaczającego do przedstawienia wspólnie lub odrębnie wniosku o skreślenie skierowanego do komitetu. Rząd, do którego złożono wniosek, może wnieść o skreślenie do komitetu z pominięciem wniosku ze strony rządu wyznaczającego w ramach procedury zgody wyrażonej przez brak sprzeciwu.

e) Komitet podejmuje decyzje w drodze konsensusu. Jeżeli w danej kwestii konsensusu nie można osiągnąć, przewodniczący przeprowadza dodatkowe konsultacje, które mogą ułatwić osiągnięcie zgody. Jeżeli po ich odbyciu konsensus w dalszym ciągu nie został osiągnięty, kwestię można przedstawić Radzie Bezpieczeństwa. Uwzględniając szczególny charakter informacji, przewodniczący może zachęcać do dwustronnej współpracy między zainteresowanymi państwami w celu wyjaśnienia tej kwestii przed podjęciem decyzji" [tłumaczenie nieoficjalne].

312 Sąd stwierdza, że celem przyjęcia powyższych wytycznych przez Radę Bezpieczeństwa było uwzględnienie w jak największym stopniu podstawowych praw osób umieszczonych w wykazie sporządzonym przez komitet ds. sankcji, a w szczególności prawa do obrony.

313 Znaczenie, jakie Rada Bezpieczeństwa przypisuje przestrzeganiu tych praw, wynika zresztą wyraźnie z rezolucji 1526 (2004) z dnia 30 stycznia 2004 r., mającej na celu, po pierwsze, usprawnienie wykonania środków nałożonych w ust. 4 lit. b) rezolucji 1267 (1999), w ust. 8 lit. c) rezolucji 1333 (2000) i w ust. 1 i 2 rezolucji 1390 (2002), a po drugie, zwiększenie uprawnień komitetu ds. sankcji. Zgodnie z ust. 18 rezolucji 1526 (2004) Rada Bezpieczeństwa „stanowczo zachęca wszystkie państwa do informowania, w miarę możliwości, osób i podmiotów, których nazwiska bądź nazwy umieszczono w wykazie [sporządzonym przez komitet ds. sankcji] o środkach zastosowanych [przeciwko nim], wytycznych w sprawie przebiegu prac [komitetu ds. sankcji] oraz rezolucji 1452 (2002)". Zgodnie z ust. 3 rezolucji 1526 (2004) środki te podlegają usprawnieniu po upływie okresu osiemnastu miesięcy od ich przyjęcia lub w razie konieczności przed jego upływem.

314 Powyżej przedstawiona procedura nie przyznaje jednak zainteresowanym prawa do bycia bezpośrednio wysłuchanym przez komitet ds. sankcji, będący jedynym organem, który na wniosek danego państwa może rozstrzygnąć w przedmiocie ponownego rozpatrzenia ich indywidualnego przypadku. W ten sposób zainteresowani zależni są od ochrony dyplomatycznej przyznanej przez państwa ich obywatelom.

315 Takiego ograniczenia prawa do bycia bezpośrednio i osobiście wysłuchanym przez właściwy organ nie można jednak uznać za niedopuszczalne ze względu na imperatywne normy z zakresu międzynarodowego porządku prawnego. Przeciwnie, w przypadku podania w wątpliwość słuszności decyzji zarządzających zamrożenie funduszy osób fizycznych lub podmiotów podejrzewanych o udział w finansowaniu międzynarodowego terroryzmu, przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa za pośrednictwem komitetu ds. sankcji, na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych i w oparciu o informacje przekazane przez państwa oraz organizacje regionalne, prawidłowe jest dostosowanie wspomnianego prawa skarżących do kilkustopniowej procedury administracyjnej, w której organy krajowe, o których mowa w załączniku II do zaskarżonego rozporządzenia, odgrywają kluczową rolę.

316 Prawo wspólnotowe również uznaje za zgodne z prawem takie dostosowania proceduralne w związku z sankcjami gospodarczymi dotyczącymi osób fizycznych (zob. analogicznie ww. w pkt 85 postanowienie prezesa drugiej izby Sądu w sprawie „Invest" Import und Export oraz Invest Commerce przeciwko Komisji).

317 Należy dodać, że w przypadku ewentualnej niesłusznej odmowy właściwego organu w procedurze przedstawienia indywidualnego przypadku do ponownego rozpatrzenia przez komitet ds. sankcji, zainteresowanym przysługują, jak słusznie odnotowało w trakcie rozprawy Zjednoczone Królestwo, środki prawne oparte na prawie krajowym bądź bezpośrednio na zaskarżonym rozporządzeniu lub właściwych rezolucjach Rady Bezpieczeństwa, które ono wykonuje. (zob. analogicznie postanowienie Prezesa Sądu z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie T-47/03R Sison przeciwko Radzie, Rec. str. II-2047, pkt 39).

318 W niniejszym przypadku skarżący zostali zresztą wysłuchani przez komitet ds. sankcji, za pośrednictwem rządu szwedzkiego, a ich przesłuchanie było do tego stopnia skuteczne, że dwóch spośród początkowych skarżących, czyli A. Aden i A.A. Ali zostało skreślonych z wykazu osób, wobec których stosuje się zamrożenie funduszy, a w konsekwencji również z wykazu z załącznika I do zaskarżonego rozporządzenia (zob. pkt 33–35 niniejszego wyroku). W tym względzie należy zacytować punkt 11 sprawozdania komitetu ds. sankcji z 2002 r.:

„Na jedenastym zgromadzeniu w dniu 11 lutego 2002 r., po rozważeniu dwóch ustnych not oficjalnych, w których Szwecja wniosła o usunięcie z wykazu trzech obywateli szwedzkich oraz jednego podmiotu, komitet podjął decyzję o rozważnym rozpatrzeniu tego wniosku. Szwecja, zaproszona do uczestnictwa w zgromadzeniu, była reprezentowana przez dyrektora generalnego ds. prawnych szwedzkiego ministerstwa spraw zagranicznych. Członkowie komitetu przyznali, że istotne jest osiągnięcie równowagi między szybkością i skutecznością walki z terroryzmem z jednej strony, a ochroną podstawowych praw jednostek na szczeblu międzynarodowym i krajowym z drugiej strony. Na zakończenie zgromadzenia przewodniczący zorganizował przeznaczone dla prasy i zainteresowanych państw członkowskich spotkanie informacyjne, które przyciągnęło liczne audytorium, co pozwala sądzić, że kwestia podniesiona przez Szwecję ma znaczenie również dla innych państw".

319 W każdym razie stanowczo wykluczona jest możliwość skutecznego wypowiedzenia się przez skarżących w przedmiocie prawdziwości i rzeczowości faktów, na których podstawie zamrożono ich fundusze, jak również w przedmiocie dowodów przedstawionych przeciwko nim. Ponieważ państwo, które przekazało wspomniane fakty i dowody komitetowi ds. sankcji, zaklasyfikowało je jako poufne lub tajne, nie zostały one oczywiście podane do wiadomości ani skarżącym, ani państwom członkowskim ONZ, do których sporne rezolucje Rady Bezpieczeństwa zostały skierowane.

320 W okolicznościach niniejszego przypadku, w którym chodzi o środek zachowawczy ograniczający dysponowanie mieniem skarżących, Sąd uważa jednak, że poszano-

wanie praw podstawowych skarżących nie wymaga poinformowania zainteresowanych o faktach i dowodach zebranych przeciwko nim, ponieważ Rada Bezpieczeństwa i komitet ds. sankcji oceniają, że sprzeciwiają się temu względy bezpieczeństwa wspólnoty międzynarodowej.

321 Z powyższego wynika, że należy odrzucić argumenty podniesione przez skarżących dotyczące zarzucanego naruszenia przysługującego im prawa do bycia wysłuchanym przez komitet ds. sankcji w związku z umieszczeniem ich nazwy bądź nazwiska w wykazie osób i podmiotów, których fundusze podlegają zamrożeniu na podstawie spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa.

322 W odniesieniu, po drugie, do rzekomego prawa skarżących do bycia wysłuchanym przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia nie można było go odmówić skarżącym z tego wyłącznie powodu, wskazanego przez Radę oraz Zjednoczone Królestwo, że ani EKPC, ani zasady ogólne prawa wspólnotowego nie przyznają jednostkom jakiegokolwiek prawa do bycia wysłuchanym przed przyjęciem aktu o charakterze normatywnym.

323 Pewne jest, że orzecznictwa dotyczącego prawa do bycia wysłuchanym nie można rozszerzyć na wspólnotowy proces legislacyjny zmierzający do przyjęcia przepisów normatywnych, z których wynika kierunek polityki gospodarczej i które mają zastosowanie do ogółu podmiotów gospodarczych, których to dotyczy (wyrok Sądu z dnia 11 grudnia 1996 r. w sprawie T-521/93 Atlanta i in. przeciwko Wspólnocie Europejskiej, Rec. str. II-1707, pkt 70, utrzymany w postępowaniu odwoławczym w wyroku Trybunału z dnia 14 października 1999 r. w sprawie C-104/97 P Atlanta przeciwko Wspólnocie Europejskiej, Rec. str. I-6983, pkt 31–38).

324 Jednak w niniejszym przypadku zaskarżone rozporządzenie nie ma wyłącznie normatywnego charakteru. Znajdując zastosowanie do ogółu podmiotów gospodarczych, których dotyczy (zob. pkt 186 niniejszego wyroku), rozporządzenie to dotyczy bezpośrednio i indywidualnie skarżących, oznaczonych zresztą imiennie jako obowiązkowo objętych sankcjami. Orzecznictwo cytowane w poprzednim punkcie nie ma więc tu znaczenia.

325 Należy zatem przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem poszanowanie prawa do obrony w każdym postępowaniu wszczętym przeciwko danej osobie, mogącym doprowadzić do wydania niekorzystnego dla niej aktu stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego, której przestrzeganie powinno być zagwarantowane nawet w przypadku braku jakichkolwiek uregulowań proceduralnych. Zasada ta wymaga, aby osoba, na którą może być nałożona sankcja, miała możliwość należytego przedstawienia jej stanowiska w przedmiocie faktów i dowodów przedstawionych przeciw niej w celu uzasadnienia sankcji (wyroki Trybunału: z dnia 29 czerwca 1994 r. w sprawie C-135/92 Fiskano przeciwko Komisji, Rec. str. I-2885, pkt 39 i 40, z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-32/95 P Komisja przeciwko Lisrestal i in., Rec. str. I-5373, pkt 21 oraz z dnia 21 września 2000 r. w sprawie C-462/98 P Mediocurso przeciwko Komisji, Rec. str. I-7183, pkt 36).

326 Słusznie zatem Rada i Komisja podkreślają, że orzecznictwo to rozwinęło się w takich dziedzinach jak prawo konkurencji, walka z dumpingiem, pomoc państwa czy kary administracyjne lub zmniejszenie pomocy finansowej, w których instytucje wspólnotowe dysponują szerokimi uprawnieniami do dochodzenia i wyjaśnienia, a także szerokim zakresem swobodnego uznania.

327 Zgodnie z orzecznictwem przestrzeganie gwarancji przyznanych we wspólnotowym porządku prawnym, a w szczególności prawa zainteresowanego do przedstawienia swojego punktu widzenia jest w istocie powiązane z wykonywaniem przez organ wydający sporny akt jego uprawnień dyskrecjonalnych (wyrok Trybunału z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 Technische Universität München, Rec. str. I-5469, pkt 14).

328 W niniejszym przypadku, jak wynika z przedstawionych powyżej uwag wstępnych w przedmiocie związku między międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych a wspólnotowym porządkiem prawnym, instytucje wspólnotowe zobowiązane były do transponowania do wspólnotowego porządku prawnego rezolucji Rady Bezpieczeństwa oraz decyzji komitetu ds. sankcji, które w żaden sposób nie uprawniały instytucji na etapie ich wykonywania do wprowadzenia jakiejkolwiek wspólnotowej procedury rozpatrywania bądź ponownego rozpatrywania indywidualnych sytuacji, ponieważ zarówno treść spornych środków, jak

i procedura ponownego rozpatrywania (zob. pkt 309 i nast. niniejszego wyroku) leżały wyłącznie w gestii Rady Bezpieczeństwa i komitetu ds. sankcji. W konsekwencji instytucje wspólnotowe nie posiadały żadnych uprawnień do dochodzenia, możliwości zweryfikowania faktów uzyskanych przez Radę Bezpieczeństwa i komitet ds. sankcji, nie dysponowały jakimkolwiek zakresem swobodnego uznania w odniesieniu do okoliczności faktycznych ani możliwością oceny stosowności przyjęcia sankcji wobec skarżących. Obowiązująca w prawie wspólnotowym zasada poszanowania prawa do bycia wysłuchanym nie może znaleźć zastosowania w okolicznościach, w których wysłuchanie skarżących nie może doprowadzić do zmiany stanowiska po stronie instytucji.

329 Z powyższego wynika, że instytucje wspólnotowe nie miały obowiązku wysłuchania skarżących przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia.

330 Z powyższego wynika, że należy odrzucić argumenty podniesione przez skarżących dotyczące zarzucanego naruszenia przysługującego im prawa do bycia wysłuchanym przez instytucje wspólnotowe przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia.

331 Z powyższych rozważań wynika, że należy odrzucić argumenty podniesione przez skarżących dotyczące zarzucanego naruszenia prawa do obrony.

— W przedmiocie zarzucanego naruszenia prawa do skutecznego środka zaskarżenia

332 Przy rozważaniu argumentów skarżących pozostających w związku z zarzucanym naruszeniem przysługującego im prawa do skutecznej kontroli sądowej należy wziąć pod uwagę względy natury ogólnej, którym poświęcono uwagę w ramach wstępnych rozważań w przedmiocie zakresu sprawowanej przez Sąd kontroli legalności, w szczególności w odniesieniu do praw podstawowych, aktów wspólnotowych wykonujących rezolucje Rady Bezpieczeństwa podejmowane na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

333 W niniejszym przypadku skarżącym przysługiwało prawo wniesienia do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE.

334 W ramach tej skargi Sąd przeprowadza pełną kontrolę legalności zaskarżonego rozporządzenia pod względem przestrzegania przez instytucje wspólnotowe ich kompetencji, zewnętrznych wymogów legalności oraz wymogów proceduralnych je obowiązujących.

335 Sąd kontroluje również legalność zaskarżonego rozporządzenia z punktu widzenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa, które rozporządzenie to ma wykonać, w szczególności pod kątem zgodności z ich wymogami formalnymi i materialnymi, wewnętrznej spójności oraz proporcjonalności rozporządzenia do rezolucji.

336 W ramach przeprowadzonej kontroli Sąd stwierdza, że zarzucane błędne zidentyfikowanie skarżących oraz pozostałych dwóch podmiotów, wskazane w zaskarżonym rozporządzeniu (zob. pkt 196 i 197 niniejszego wyroku) jest bez znaczenia dla niniejszego postępowania, ponieważ bezsporne jest, że skarżący są, odpowiednio, jedną z osób fizycznych i jednym z podmiotów, umieszczonych w dniu 9 listopada 2001 r. w wykazie sporządzonym przez komitet ds. sankcji (zob. pkt 24 niniejszego wyroku). Wynika to również z ustaleń szwedzkich organów policji, które stwierdziły prawidłowość dokumentów księgowych drugiego ze skarżących (zob. pkt 198 niniejszego wyroku).

337 Ponadto w ramach niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności Sąd uznał się za właściwy do przeprowadzenia kontroli legalności zaskarżonego rozporządzenia, a pośrednio także spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa w świetle nadrzędnych norm prawa międzynarodowego o charakterze ius cogens, a w szczególności w świetle norm imperatywnych mających na celu powszechną ochronę praw człowieka.

338 Natomiast, jak wskazano w pkt 276 niniejszego wyroku, do Sądu nie należy przeprowadzenie pośredniej kontroli zgodności spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa z prawami podstawowymi objętymi ochroną wspólnotowego porządku prawnego.

339 Ponadto do Sądu nie należy kontrola prawidłowości oceny faktów i dowodów zebranych przez Radę na poparcie podjętych przez nią środków ani, z zastrzeżeniem ograniczonego zakresu określonego w pkt 337 niniejszego wyroku, kontrolowanie w sposób pośredni stosowności i proporcjonalności tych środków. Kontrola ta nie mogłaby być przeprowadzona bez wkroczenia w zakres wyłącznych kompetencji Rady Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych w zakresie, po pierwsze, określania zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a po drugie, określania stosownych środków w celu stawienia im czoła bądź zapobieżenia im. Ponadto wypowiedzenie się w kwestii, czy dana osoba lub organizacja stanowią zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, albo, jakie należy podjąć względem zainteresowanych środki w celu odparcia tego zagrożenia, wymagają dokonania oceny politycznej oraz osądu moralnego, które z zasady należą do wyłącznej kompetencji organu, któremu wspólnota międzynarodowa powierzyła główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

340 Należy zatem stwierdzić, że ze względów wskazanych w pkt 339 niniejszego wyroku skarżącym nie przysługuje żaden środek prawny, ponieważ Rada Bezpieczeństwa nie uznała za stosowne powołania niezawisłego międzynarodowego sądu zajmującego się orzekaniem, co do okoliczności faktycznych i prawnych, w przedmiocie skarg na decyzje indywidualne podejmowane przez komitet ds. sankcji.

341 Należy jednak przyznać także, że tego rodzaju luka w ochronie sądowej skarżących nie jest sama w sobie sprzeczna z normami o charakterze ius cogens.

342 W tym względzie Sąd podkreśla, że prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości, uznane w art. 8 Powszechnej deklaracji praw człowieka oraz w art. 14 Międzynarodowego paktu praw cywilnych i politycznych przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 16 grudnia 1966 r. nie ma charakteru bezwzględnego. Po pierwsze, prawo to może być przedmiotem odstępstw w przypadku wyjątkowego publicznego zagrożenia dla istnienia narodu, jak przewiduje pod pewnymi warunkami art. 4 ust. 1 wspomnianego paktu. Po drugie, poza nadzwyczajnymi okolicznościami, pewne ograniczenia są z tym prawem nierozłącznie związane, jak ograniczenia ogólnie przyjęte przez wspólnotę międzynarodową, które stanowią treść doktryny immunitetu państwa (zob. w tym względzie wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie Książę Lichtensteinu Hans-Adam II przeciwko Niemcom, Recueil des arrêts et décisions, 2001-VIII, pkt 52, 55, 59 i 68 oraz z dnia 21 listopada 2001 r. w sprawie McElhinney przeciwko Irlandii, Recueil des arrêts et décisions, 2001-XI, w szczególności pkt 34–37) i organizacji międzynarodowych (zob. w tym względzie wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 lutego 1999 r. w sprawie Waite i Kennedy przeciwko Niemcom, Recueil des arrêts et décisions, 1999-I, pkt 63 i 68–73).

343 W niniejszym przypadku Sąd uważa, że ograniczenie prawa skarżących do dostępu do wymiaru sprawiedliwości, wynikające z immunitetu jurysdykcyjnego, z jakiego korzystają z zasady w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich Narodów Zjednoczonych rezolucje Rady Bezpieczeństwa przyjmowane na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, zgodnie z właściwymi zasadami prawa międzynarodowego (w szczególności art. 25 i 103 karty), jest nierozłącznie związane z tym prawem, chronionym normami o charakterze ius cogens.

344 Ograniczenie tego rodzaju jest uzasadnione zarówno ze względu na charakter decyzji, które Rada Bezpieczeństwa podejmuje na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, jak i słuszność zamierzonego celu. W okolicznościach niniejszej sprawy interes skarżących, aby ich sprawa została merytorycznie rozpoznana w postępowaniu sądowym, nie wystarcza do wyniesienia go ponad istotny interes ogólny w postaci utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia wyraźnie wskazanego przez Radę Bezpieczeństwa, zgodnie z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych. W tym względzie należy przyznać istotne znaczenie okoliczności, że chociaż kolejno przyjmowane przez Radę Bezpieczeństwa rezolucje nie przewidywały środków

o nieograniczonym lub nieokreślonym czasowo zakresie stosowania, zawsze przewidywały one procedurę ponownego rozpatrzenia stosowności utrzymania tych środków w mocy po upływie dwunastu, a najwyżej osiemnastu miesięcy (zob. pkt 16, 26, 37 i 313 niniejszego wyroku).

345 Sąd stwierdza wreszcie, że w braku sądu międzynarodowego właściwego w sprawach kontroli legalności aktów Rady Bezpieczeństwa, powołanie takiego organu, jakim jest komitet ds. sankcji oraz prawne umożliwienie zwrócenia się do niego w każdej chwili w celu ponownego rozpatrzenia indywidualnego przypadku, za pośrednictwem sformalizowanej procedury z udziałem zarówno „rządu, do którego złożono wniosek" oraz „rządu wyznaczającego" (zob. pkt 310 i 311 niniejszego wyroku), stanowi alternatywny i rozsądny środek służący właściwej ochronie podstawowych praw skarżących o charakterze ius cogens.

346 Z powyższego wynika, że należy odrzucić przedstawione przez skarżących argumenty na poparcie zarzucanego naruszenia przysługującego im prawa do skutecznego środka zaskarżenia.

347 W związku z tym, że żaden z argumentów skarżących nie mógł zostać uznany za słuszny, a Sąd uznał, iż sprawa została wystarczająco wyjaśniona na podstawie akt postępowania oraz oświadczeń złożonych przez strony w trakcie rozprawy, skargę należy oddalić bez uwzględnienia wniosku złożonego przez pierwszego ze skarżących o wysłuchanie Sir Jeremy'ego Greenstocka, byłego przewodniczącego komitetu ds. sankcji (zob. pkt 199 niniejszego wyroku).

W przedmiocie kosztów

348 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu Sądu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponadto art. 87 § 4 akapit pierwszy

regulaminu przewiduje, że państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Zgodnie z art. 87 § 6, w przypadku umorzenia postępowania, rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów zależy od uznania Sądu.

349 Uwzględniając okoliczności sprawy oraz żądania stron, słuszne wydaje się zastosowanie powyższych przepisów w następujący sposób: obciążając skarżących własnymi kosztami, kosztami Rady oraz kosztami poniesionymi przez Komisję do dnia 10 lipca 2002 r., wraz z kosztami związanymi z rozpatrzeniem wniosku o zastosowanie środka tymczasowego. Zjednoczone Królestwo pokrywa własne koszty, a Komisja pokrywa koszty poniesione przez nią po dniu 10 lipca 2002 r.

Z powyższych względów

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI (druga izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) **Nie ma potrzeby rozpatrywania skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady (WE) nr 467/2001 z dnia 6 marca 2001 r. zakazującego wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniającego zakaz lotów i rozszerzającego zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 337/2000 oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 2199/2001 z dnia 12 listopada 2001 r. zmieniającego po raz czwarty rozporządzenie nr 467/2001.**

2) **Skarga zostaje oddalona w zakresie dotyczącym rozporządzenia Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzającego niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami i uchylającego rozporządzenie nr 467/2001.**

3) **Skarżący zostają obciążeni własnymi kosztami, kosztami Rady oraz kosztami poniesionymi przez Komisję do dnia 10 lipca 2002 r. wraz z kosztami związanymi z rozpatrzeniem wniosku o zastosowanie środka tymczasowego.**

4) **Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywa własne koszty, a Komisja pokrywa koszty poniesione przez nią po dniu 10 lipca 2002 r.**

Forwood Pirrung Mengozzi

Meij Vilaras

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 21 września 2005 r.

Sekretarz

H. Jung

Prezes

J. Pirrung

Spis treści

Ramy prawne ..... II - 3546

Okoliczności powstania sporu ..... II - 3549

Przebieg postępowania i żądania stron ..... II - 3562

W przedmiocie skutków procesowych przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia ..... II - 3568

W przedmiocie skargi ..... II - 3570

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na braku kompetencji Rady do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia ..... II - 3570

W przedmiocie części pierwszej zarzutu ..... II - 3570

Argumenty stron ..... II - 3570

Ocena Sądu ..... II - 3579

— W przedmiocie podstawy prawnej rozporządzenia nr 467/2001 ... II - 3579

— W przedmiocie podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia .. II - 3585

W przedmiocie drugiej części zarzutu pierwszego ..... II - 3596

Argumenty stron ..... II - 3596

Ocena Sądu ..... II - 3597

W przedmiocie trzeciej części zarzutu ..... II - 3597

Argumenty stron ..... II - 3597

Ocena Sądu ..... II - 3598

2. W przedmiocie zarzutu drugiego opartego na naruszeniu art. 249 WE ..... II - 3598

Argumenty stron ..... II - 3598

Ocena Sądu ..... II - 3599

3. W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu podstawowych praw skarżących ... II - 3602

Argumenty stron ... II - 3602

Ocena Sądu ... II - 3612

Uwagi wstępne ... II - 3612

W przedmiocie związku między międzynarodowym porządkiem prawnym Narodów Zjednoczonych a krajowym lub wspólnotowym porządkiem prawnym ... II - 3614

W przedmiocie zakresu sprawowanej przez Sąd kontroli legalności ... II - 3621

W przedmiocie zarzucanych naruszeń praw podstawowych skarżących ... II - 3628

— W przedmiocie zarzucanego naruszenia prawa do dysponowania mieniem ... II - 3628

— W przedmiocie zarzucanego naruszenia prawa do obrony ... II - 3632

— W przedmiocie zarzucanego naruszenia prawa do skutecznego środka zaskarżenia ... II - 3640

W przedmiocie kosztów ... II - 3644