SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (drugi razširjeni senat)
z dne 21. septembra 2005*

V zadevi T-306/01,

Ahmed Ali Yusuf, stanujoč v Spångi (Švedska),

Al Barakaat International Foundation, s sedežem v Spångi,

ki sta ju zastopala L. Silbersky in T. Olsson, odvetnika,

tožeči stranki,

proti

Svetu Evropske unije, ki so ga zastopali M. Vitsentzatos, I. Rådestad, E. Karlsson in M. Bishop, zastopniki,

in

* Jezik postopka: švedščina.

Komisiji Evropskih skupnosti, ki so jo zastopali A. Van Solinge, J. Enegren in C. Brown, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

toženi stranki,

ob intervenciji

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga je najprej zastopal M. J. Collins, zastopnik, nato pa R. Caudwell, zastopnica, skupaj z S. Moorom, barrister, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

intervenient,

sprva zaradi predloga, naj se razglasi za nično Uredba Sveta (ES) št. 467/2001 z dne 6. marca 2001 o prepovedi izvoza nekaterega blaga in storitev v Afganistan, o poostritvi prepovedi poletov in podaljšanju zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 337/2000 (UL L 67, str. 1) in Uredba Komisije (ES) št. 2199/2001 z dne 12. novembra 2001 o četrti spremembi Uredbe št. 467/2001 (UL L 295, str. 16), nato pa zaradi predloga, naj se razglasi za nično Uredba Sveta (ES) št. 881/2002 z dne 27. maja 2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani, in o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 467/2001 (UL L 139, str. 9),

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (drugi razširjeni senat),

v sestavi N. J. Forwood, predsednik, J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W. H. Meij in M. Vilaras, sodniki,

sodni tajnik: H. Jung,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. oktobra 2003

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 V skladu s členom 24(1) Ustanovne listine Združenih narodov, podpisane v San Franciscu (Združene države Amerike) 26. junija 1945, člani Organizacije združenih narodov (OZN) „nalagajo Varnostnemu svetu prvenstveno odgovornost za ohranitev mednarodnega miru in varnosti in so soglasni s tem, da Varnostni svet pri opravljanju svojih dolžnosti na temelju te odgovornosti dela v njihovem imenu".

2 V skladu s členom 25 Ustanovne listine Združenih narodov „[č]lani Združenih narodov soglašajo v tem, da sprejemajo in izvršijo odločbe Varnostnega sveta v skladu s to listino".

3 Na podlagi člena 48(2) Ustanovne listine Združenih narodov „[č]lani Združenih narodov izvršijo [odločbe Varnostnega sveta za ohranitev mednarodnega miru in varnosti] neposredno in s svojo dejavnostjo v ustreznih mednarodnih ustanovah, katerih člani so".

4 Člen 103 Ustanovne listine Združenih narodov določa, „[č]e je navzkrižje med obveznostmi članov Združenih narodov po tej Ustanovni listini in med njihovimi obveznostmi po katerem koli drugem meddržavnem dogovoru, prevladujejo njihove obveznosti po tej Ustanovni listini".

5 Člen 11(1) EU določa:

„Unija določi in izvaja skupno zunanjo in varnostno politiko, ki zajema vsa področja zunanje in varnostne politike in katere cilji so:

— zaščititi skupne vrednote, temeljne interese, neodvisnost in celovitost Unije skladno z načeli Ustanovne listine Združenih narodov;

— krepiti varnost Unije v vseh njenih oblikah;

— ohranjati mir in krepiti mednarodno varnost v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov [...]“

6 Člen 301 ES določa:

„Kadar skupno stališče ali skupni ukrep, sprejet v skladu z določbami Pogodbe o Evropski uniji glede skupne zunanje in varnostne politike, predvideva, da Skupnost delno ali popolnoma prekine ali omeji gospodarske odnose z eno ali več tretjimi državami, sprejme Svet potrebne nujne ukrepe. Svet odloča s kvalificirano večino na predlog Komisije.“

7 Člen 60(1) ES določa:

„Če se v primerih, predvidenih v členu 301, šteje za potrebno ukrepanje Skupnosti, lahko Svet v skladu s postopkom iz člena 301 sprejme potrebne nujne ukrepe na področju pretoka kapitala in plačil, ki se nanašajo na zadevne tretje države.“

8 Člen 307, prvi odstavek, ES določa:

„Določbe te pogodbe ne vplivajo na pravice in obveznosti, ki izhajajo iz sporazumov med eno ali več državami članicami na eni strani ter eno ali več tretjimi državami na drugi strani, sklenjenih pred 1. januarjem 1958, ali za države, ki pristopajo, pred datumom njihovega pristopa."

9 Končno, člen 308 ES določa:

„Če bi se med delovanjem skupnega trga izkazalo, da je zaradi doseganja enega od ciljev potrebno ukrepanje Skupnosti, ta pogodba pa ne predvideva potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme ustrezne ukrepe."

Dejansko stanje

10 Varnostni svet Združenih narodov (v nadaljevanju: Varnostni svet) je 15. oktobra 1999 sprejel Resolucijo 1267 (1999), s katero je zlasti obsodil dejstvo, da se na afganistanskem ozemlju še naprej sprejemajo in usposabljajo teroristi ter pripravljajo teroristična dejanja, spet potrdil svoje prepričanje, da je zatiranje mednarodnega terorizma nujno za ohranjanje miru in krepitev mednarodne varnosti, in izrazil obžalovanje, da talibani še naprej dajejo pribežališče Osami bin Ladnu (Oussama ben Laden v večini francoskih različic dokumentov, ki so jih sprejele institucije Skupnosti) ter njemu in njegovim sodelavcem na svojem ozemlju omogočajo, da upravljajo mrežo taborišč za usposabljanje teroristov in uporabljajo

Afganistan kot bazo za mednarodne teroristične dejavnosti. V odstavku 2 te resolucije je Varnostni svet zahteval, naj talibani brez odlašanja izročijo imenovanega Osamo bin Ladna pristojnim organom. Da bi se zagotovilo spoštovanje te določbe, odstavek 4(b) Resolucije 1267 (1999) določa, da morajo vse države članice predvsem „[z]amrzniti sredstva in druge finančne vire, ki izhajajo zlasti iz dobrin, ki so v lasti talibanov ali jih ti neposredno ali posredno nadzirajo ali ki pripadajo ali so pod nadzorom podjetij v lasti talibanov ali pod njihovim nadzorom, ki jih je odkril odbor, ustanovljen ob uporabi odstavka 6 iz naslednje točke, in paziti, da njihovi državljani ali vsaka druga oseba, ki se nahaja na njihovem ozemlju, tako odkritih sredstev in drugih finančnih virov ne da na voljo talibanom ali podjetjem v njihovi lasti ali pod njihovim neposrednim ali posrednim nadzorom ali jih ne uporabi v njihovo korist, razen če odbor iz humanitarnih razlogov ni dal nasprotnega pooblastila za posamezni primer".

11 V odstavku 6 Resolucije 1267 (1999) je Varnostni svet odločil, da se v skladu s členom 28 njegovega začasnega poslovnika ustanovi odbor Varnostnega sveta, ki bo sestavljen iz vseh njegovih članov (v nadaljevanju: sankcijski odbor), zadolžen zlasti, da pazi na izvrševanje ukrepov, ki jih je državam naložil odstavek 4, da odkrije sredstva ali druge finančne vire, ki jih omenja ta odstavek 4, in da preizkusi predloge za odpravo ukrepov, ki jih je naložil ta odstavek.

12 Ker je bil za izvedbo te resolucije potreben ukrep Skupnosti, je Svet 15. novembra 1999 sprejel Skupno stališče 1999/727/SZVP o omejevalnih ukrepih za talibane (UL L 294, str. 1). Člen 2 tega skupnega stališča določa zamrznitev sredstev in drugih finančnih virov talibanov v tujini pod pogoji, ki jih določa Resolucija Varnostnega sveta 1267 (1999).

13 Svet je 14. februarja 2000 na podlagi členov 60 ES in 301 ES sprejel Uredbo (ES) št. 337/2000 o prepovedi poletov in zamrznitvi sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana (UL L 43, str. 1).

14 Varnostni svet je 19. decembra 2000 sprejel Resolucijo 1333 (2000), ki je zahtevala predvsem, naj se talibani uskladijo z Resolucijo 1237 (1999), zlasti naj mednarodnim teroristom in njihovim organizacijam nehajo dajati pribežališče in omogočati usposabljanje ter da izročijo Osamo bin Ladna pristojnim organom, da bo priveden pred Sodišče. Varnostni svet je zlasti odločil, da poostri prepoved poletov in zamrznitev sredstev, ki sta bili naloženi v skladu z Resolucijo 1267 (1999). Tako odstavek 8(c) Resolucije 1333 (2000) določa, da morajo vse države „[b]rez odlašanja zamrzniti sredstva in druga finančna sredstva Osame bin Ladna in z njim povezanih posameznikov in subjektov, ki jih je odkril sankcijski odbor, vključno z organizacijo Al Kaido, in sredstva, ki izhajajo iz dobrin Osame bin Ladna in z njim povezanih posameznikov in subjektov ali ki jih ti neposredno ali posredno nadzorujejo, in paziti, da njihovi državljani ali vsaka druga oseba, ki se nahaja na njihovem ozemlju, zadevnih sredstev in drugih finančnih virov in vseh drugih finančnih sredstev ali virov ne bo dala na voljo ali jih uporabila neposredno ali posredno v korist Osami bin Ladnu, njegovim sodelavcem ali vsakemu drugemu subjektu v njihovi lasti ali pod njihovim neposrednim ali posrednim nadzorom, vključno z Al Kaido“.

15 V tej določbi je Varnostni svet sankcijskemu odboru naložil, naj na podlagi informacij, ki jih bodo sporočile države in regionalne organizacije, vodi ažuren seznam posameznikov in subjektov, za katere je navedeni odbor ugotovil, da so povezani z Osamo bin Ladnom, vključno z Al Kaido.

16 V odstavku 23 Resolucije 1333 (2000) je Varnostni svet odločil, da naj bi se naloženi ukrepi, zlasti na podlagi odstavka 8, uporabljali dvanajst mesecev in da naj bi na koncu tega obdobja določil, ali bi jih bilo treba pod enakimi pogoji podaljšati za novo obdobje.

17 Ker je bil ukrep Skupnosti potreben za izvedbo resolucije, je Svet 26. februarja 2001 sprejel Skupno stališče 2001/154/SZVP o dodatnih omejevalnih ukrepih za talibane in o spremembi Skupnega stališča 97/746/SZVP (UL L 57, str. 1). Člen 4 tega skupnega stališča določa:

„Sredstva in drugi finančni viri Osame bin Ladna in z njim povezanih oseb in subjektov, ki jih je odkril sankcijski odbor, se zamrznejo in Osami bin Ladnu in z njim povezanim osebam in subjektom, ki jih je odkril sankcijski odbor, se v skladu z določbami Resolucije 1333 (2000) ne dajo na voljo nobena sredstva ali drugi finančni viri."

18 Svet je 6. marca 2001 na podlagi členov 60 ES in 301 ES sprejel Uredbo (ES) št. 467/2001 o prepovedi izvoza nekaterega blaga in storitev v Afganistan, o poostritvi prepovedi poletov in podaljšanju zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 337/2000 (UL L 67, str. 1).

19 V skladu s tretjo uvodno izjavo te uredbe ukrepe, ki jih določa Resolucija 1333 (2000), „pokriva Pogodba in, da bi se izognilo vsakršnemu izkrivljanju konkurence, je torej za izvedbo zadevnih odločitev Varnostnega sveta, kar zadeva ozemlje Skupnosti, potrebna zakonodaja Skupnosti".

20 Člen 1 Uredbe št. 467/2001 določa, kaj je treba razumeti kot „sredstva" in kaj kot „zamrznitev sredstev".

21 Člen 2 Uredbe 467/2001 določa:

„1. Zamrznejo se vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo kateri koli fizični ali pravni osebi, subjektu ali organu, ki jih imenuje sankcijski odbor in so navedeni v Prilogi I.

2. Prepovedano je, neposredno ali posredno, dajati na voljo ali v njihovo korist sredstva ali druge finančne vire osebam, subjektom ali organom, ki jih imenuje sankcijski odbor za talibane in so navedeni v Prilogi I.

3. Odstavka 1 in 2 se ne uporabita za sredstva in finančne vire, ki so predmet odstopanja, ki ga dovoli sankcijski odbor za talibane. Taka odstopanja je možno doseči s posredovanjem pristojnih organov držav članic, ki so našteti v Prilogi II."

22 Priloga I k Uredbi št. 467/2001 vsebuje seznam oseb, subjektov in organov, za katere velja zamrznitev sredstev, ki jo je naložil člen 2. V skladu s členom 10(1) Uredbe št. 467/2001 je Komisija pristojna, da spremeni ali dopolni navedeno Prilogo I na podlagi odločb Varnostnega sveta ali sankcijskega odbora.

23 Sankcijski odbor je 8. marca 2001 objavil prvi prečiščen seznam oseb in subjektov, ki jih je treba podrediti zamrznitvi sredstev glede na Resoluciji Varnostnega sveta 1267 (1999) in 1333 (2000). Ta seznam je bil od takrat večkrat spremenjen in dopolnjen. Komisija je torej sprejela različne uredbe v skladu s členom 10 Uredbe št. 467/2001, s katerimi je spremenila ali dopolnila Prilogo I k navedeni uredbi.

24 Sankcijski odbor je 9. novembra 2001 objavil dodatek k seznamu z dne 8. marca 2001, ki je vseboval predvsem imena subjekta in treh oseb, in sicer:

— „Barakaat International Foundation (mednarodna fundacija), Box 4036, Spånga, Stockholm, Švedska; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Švedska“;

— „Aden Adirisak, Skaftingebacken 8, 16367 Spånga, Švedska, datum rojstva: 1. 6. 1968“;

— „Ali Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Švedska, datum rojstva: 1. 1. 1955“;

— „Ali Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Švedska, datum rojstva: 20. 11. 1974“.

25 Z Uredbo Komisije (ES) št. 2199/2001 z dne 12. novembra 2001 o četrti spremembi Uredbe št. 467/2001 (UL L 295, str. 16) so bila skupaj z drugimi v Prilogo I k navedeni uredbi dodana imena zadevnih subjektov in treh fizičnih oseb.

26 Varnostni svet je 16. januarja 2002 sprejel Resolucijo 1390 (2002), ki določa ukrepe, ki naj se naložijo glede Osame bin Ladna, članov organizacije Al Kaida in talibanov in drugih oseb, skupin, podjetij in subjektov, povezanih z njim. Ta resolucija v bistvu v odstavkih 1 in 2 določa ohranitev ukrepov, zlasti zamrznitve sredstev, ki jo je naložil odstavek 4(b) Resolucije 1267 (1999) in odstavek 8(c) Resolucije 1333 (2002). V skladu z odstavkom 3 Resolucije 1390 (2002) bo Varnostni svet te ukrepe preizkusil dvanajst mesecev po njihovem sprejetju, v obdobju, ob koncu katerega jih bo ohranil ali pa se bo odločil, da jih izboljša.

27 Ker je bil ukrep Skupnosti potreben za izvedbo te resolucije, je Svet 27. maja 2002 sprejel Skupno stališče 2002/402/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Osami bin Ladnu, članom organizacije Al Kaida in talibanom ter drugim osebam, skupinam, podjetjem in subjektom v zvezi z njimi, ki razveljavlja Skupna stališča 96/746/SZVP, 1999/727/SZVP, 2001/154/SZVP in 2001/771/SZVP (UL L 139, str. 4). Člen 3 tega skupnega stališča določa zlasti zamrznitev sredstev in drugega finančnega premoženja ali gospodarskih virov oseb, skupin, podjetij in subjekt s seznama, ki ga je sestavil sankcijski odbor v skladu z resolucijama Varnostnega sveta 1267 (1999) in 1333 (2000).

28 Svet je 27. maja 2002 na podlagi členov 60 ES, 301 ES in 308 ES sprejel Uredbo (ES) št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani, in o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 467/2001 (UL L 139, str. 9).

29 V skladu s četrto uvodno izjavo te uredbe ukrepi, ki jih določa zlasti Resolucija Varnostnega sveta 1390 (2002), „spadajo v obseg Pogodbe in zato je, da se prepreči izkrivljanje konkurence, za izvajanje ustreznih sklepov Varnostnega sveta, če ti zadevajo ozemlje Skupnosti, potrebna zakonodaja Skupnosti".

30 Člen 1 Uredbe št. 881/2002 v bistvu „sredstva" in „zamrznitev sredstev" določa popolnoma enako kot člen 1 Uredbe št. 467/2001.

31 Člen 2 Uredbe št. 881/2002 določa:

„1. Zamrznejo se vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v lasti ali jih ima na voljo fizična ali pravna oseba, skupina ali entiteta, ki jo imenuje sankcijski odbor in je navedena v Prilogi I.

2. Prepovedano je, neposredno ali posredno, dajati na voljo ali v njihovo korist sredstva fizični ali pravni osebi, skupini ali entiteti, ki jo imenuje sankcijski odbor in je navedena v Prilogi I.

3. Prepovedano je, neposredno ali posredno, dajati na voljo ali v njihovo korist gospodarske vire fizični ali pravni osebi, skupini ali entiteti, ki jo imenuje sankcijski odbor in je navedena v Prilogi I, da bi tako tej osebi, skupini ali entiteti omogočili pridobitev sredstev, blaga ali storitev."

32 Priloga I k Uredbi št. 881/2002 vsebuje seznam oseb, skupin in subjektov iz člena 2. Ta seznam zajema zlasti imena teh subjektov in treh oseb:

— „Barakaat International Foundation (mednarodna fundacija), Box 4036, Spånga, Stockholm, Švedska; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Švedska“;

— „Aden Adirisak, Skaftingebacken 8, 16367 Spånga, Švedska, datum rojstva: 1. 6. 1968“;

— „Ali Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Švedska, datum rojstva: 1. 1. 1955“;

— „Ali Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Švedska, datum rojstva: 20. 11. 1974“.

33 Sankcijski odbor je 26. avgusta 2002 odločil, da iz seznama oseb, skupin in subjektov, za katere je treba uporabiti zamrznitev sredstev in drugih gospodarskih virov, izbriše imenovana Abdija Abdulaziza Alija in Adirisaka Adena.

34 Zato je Komisija 4. septembra 2002 sprejela Uredbo (ES) št. 1580/2002 o drugi spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 881/2002 (UL L 237, str. 3).

35 V skladu s členom 1(2) Uredbe št. 1580/2002 so s seznama iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002 med drugimi izbrisani ti osebi:

— „Ali Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spanga, Švedska, datum rojstva: 1. 1. 1955“;

— „Aden Adirisak, Skaftingebacken 8, 16367 Spanga, Švedska, datum rojstva: 1. 6. 1968“.

36 Varnostni svet je 20. decembra 2002 sprejel Resolucijo 1452 (2002) za olajšanje spoštovanja obveznosti na področju boja proti terorizmu. Odstavek 1 te resolucije predpisuje za zamrznitev sredstev in gospodarskih virov, ki so jo naložile resolucije 1267 (1999), 1333 (2000) in 1390 (2002), določeno število odstopanj in izjem, ki jih bodo države lahko odobrile iz humanitarnih razlogov, če to odobri sankcijski odbor.

37 Varnastni svet je 17. januarja 2003 sprejel Resolucijo 1455 (2003), ki se nanaša na boljše izvajanje ukrepov, ki so jih naložili odstavek 4(b) Resolucije 1267 (1999), odstavek 8(c) Resolucije 1333 (2000) in odstavka 1 in 2 Resolucije 1390 (2002). V skladu z odstavkom 1 Resolucije 1455 (2003) bodo ti ukrepi obnovljeni čez dvanajst mesecev ali, po potrebi, prej.

38 Ker je bil ukrep Skupnosti potreben za izvedbo Resolucije Varnostnega sveta 1452 (2002), je Svet 27. februarja 2003 sprejel Skupno stališče 2003/140/SZVP o izjemah od omejevalnih ukrepov Skupnega stališča 2002/402 (UL L 53, str. 62). Člen 1 tega stališča določa, da pri izvajanju ukrepov iz člena 3 Skupnega stališča 2002/402/SZVP Evropska unija določa izjeme, ki jih dopušča resolucija Varnostnega sveta 1452(2002).

39 Svet je 27. marca 2003 sprejel Uredbo (ES) št. 561/2003 o spremembah izjem od zamrznitve sredstev in gospodarskih virov Uredbe (ES) št. 881/2002 (UL L 82, str. 1). V uvodni izjavi 4 te uredbe Svet navaja, da je treba ukrepe, ki jih je naložila Skupnost, v smislu Resolucije 1452 (2002) prilagoditi.

40 Člen 1 Uredbe št. 561/2003 določa:

„V Uredbo (ES) št. 881/2002 se vstavi naslednji člen:

‚Člen 2a

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

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

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

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

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

iv) potrebni za izjemne stroške; in

b) je bila takšna odločitev posredovana sankcijskemu odboru; in da

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

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

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

Ustrezni pristojni organ, naštet v Prilogi II, takoj pisno obvesti osebo, ki je vložila zahtevo, ter drugo osebo, organ ali subjekt, za katerega se ve, da ga neposredno zadeva, ali je bila zahteva odobrena.

Ustrezni organ obvesti tudi druge države članice o tem, ali je bila zahteva za takšno izjemo odobrena.

3. Sredstva, sproščena in prenesena znotraj Skupnosti za poravnavo stroškov ali priznana na podlagi tega člena, niso predmet nadaljnjih omejevalnih ukrepov, skladnih s členom 2.

[...]'"

41 Komisija je 19. maja 2003 sprejela Uredbo (ES) št. 866/2003 o 18. spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 881/2002 (UL L 124, str. 19). V skladu s členom 1 in odstavkom 1 Priloge k tej uredbi je Priloga I k Uredbi št. 881/2002 spremenjena tako, da se vpis „Ali Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spanga, Švedska, datum rojstva: 20. 11. 1974" pod naslovom „Posamezniki" nadomesti s tem:

„Ali Yusaf Ahmed (tudi Ali Galoul), Krälingegränd 33, S-16362 Spånga, Švedska; datum rojstva 20. november 1974; kraj rojstva: Garbaharey, Somalija; državljanstvo: švedsko; št. potnega lista 1041635; nacionalna identifikacijska številka: 741120-1093."

Postopek in predlogi strank

42 Abdirisak Aden Abdulaziz Ali in Ahmed Yusuf ter Al Barakaat International Foundation (v nadaljevanju: Al Barakaat) so na Sodišču prve stopnje 10. decembra 2001 proti Svetu in Komisiji vložili tožbo na podlagi člena 230 ES, vpisano pod številko T-306/01, v kateri Sodišču prve stopnje predlagajo, naj:

— razglasi ničnost Uredbe št. 2199/2001;

— razglasi ničnost Uredbe št. 467/2001 in podredno, naj se glede na člen 241 ES ne uporablja;

— odloči o stroških, katerih vsota bo določena naknadno.

43 Tožeče stranke so v tej vlogi predlagale odložitev izvrševanja Uredbe št. 2199/2001 na podlagi člena 243 ES.

44 Z ločeno vlogo, vloženo na Sodišču prve stopnje 10. decembra 2001, so tožeče stranke predlagale odločanje po hitrem postopku v skladu s členom 76a Poslovnika Sodišča prve stopnje. Po zaslišanju toženih strank je Sodišče prve stopnje (prvi senat) s sklepom z dne 22. januarja 2002 ta predlog zavrnilo zaradi zapletenosti in občutljivosti pravnih vprašanj tega primera.

45 Sodno tajništvo Sodišča prve stopnje je 24. januarja 2002 pisno obvestilo tožeče stranke, da ne more odločiti o predlogu odložitve izvrševanja Uredbe št. 2199/2001, ker ta predlog ni bil vložen ločeno, v skladu z določbami Poslovnika. Vendar je v istem dopisu poudarilo, da je možna naknadna vložitev predloga za izdajo začasnih ukrepov, upoštevajoč določbe navedenega Poslovnika.

46 Svet in Komisija v odgovorih na tožbo, vloženih v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 19. februarja 2002, Sodišču prve stopnje predlagata, naj:

— tožbo zavrne;

— tožečima strankama naloži plačilo stroškov.

47 Tožeče stranke so v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 8. marca 2002 vložile predlog za izdajo začasne odredbe o odložitvi izvrševanja Uredb št. 467/2002 in št. 2199/2001 v delu, ki se nanaša na njih, do končne odločitve v zadevi v glavni stvari.

48 Predsednik Sodišča prve stopnje je 22. marca 2002 v prisotnosti Kraljevine Švedske, ki je bila zastopana na obravnavi, zaslišal stranke.

49 Predsednik Sodišča prve stopnje je s sklepom z dne 7. maja 2002 (Aden proti Svetu in Komisiji, T-306/01 R, Recueil, str. II-2387) zavrnil predlog za izdajo začasne odredbe, ker pogoj nujnosti ni bil izpolnjen, s pridržanjem odločitve o stroških.

50 Sodno tajništvo Sodišča prve stopnje je 27. junija 2002 stranke pisno pozvalo, naj vložijo svoja stališča o posledicah razveljavitve Uredbe št. 467/2001 in njene nadomestitve z Uredbo št. 881/2002.

51 Tožeče stranke v svojih stališčih, vloženih v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 29. julija 2002, navajajo, da svoje predloge, tožbene razloge in trditve prilagajajo tako, da bi dosegle razglasitev ničnosti Uredbe št. 881/2002 (v nadaljevanju: izpodbijana uredba), sprejete glede na Resolucijo Varnostnega sveta 1390 (2002), ki ohranja sankcije proti njim. Navajajo, da je treba prvotno tožbo zoper Uredbo št. 467/2001 šteti za brezpredmetno, ker je izpodbijana uredba to uredbo razveljavila.

52 Svet v svojih stališčih, vloženih v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 12. julija 2002, priznava, da so tožeče stranke upravičene razširiti ali prilagoditi svoje prvotne tožbene predloge, tako da je njihov namen razglasitev ničnosti izpodbijane uredbe.

53 Komisija v svojih stališčih, vloženih v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 10. julija 2002, glede na okoliščino, da izpodbijana uredba zasleduje pravne učinke Uredbe št. 2199/2001, ne ugovarja temu, da bi tožeče stranke spremenile svoje tožbene predloge, ki se nanašajo na zadnjenavedeno uredbo.

54 Komisija poleg tega prosi Sodišče prve stopnje, naj v skladu s členom 113 Poslovnika ugotovi, da je tožba brezpredmetna, ker je vložena zoper Uredbo št. 2199/2001, in po njenem mnenju ni več treba odločati.

55 Komisija na podlagi členov 115 (1) in 116(6) Poslovnika predlaga, naj se ji prizna vloga intervenientke v podporo predlogom Sveta. Kljub temu navaja, da ohranja predlog, naj se tožečim strankam naloži plačilo stroškov, ki jih je priglasila, ko so te izpodbijale Uredbo št. 2199/2001.

56 S sklepom predsednika prvega senata Sodišča prve stopnje z dne 12. julija 2002 je bila Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska dopuščena intervencija v podporo stališčem toženih strank.

57 Sodno tajništvo Sodišča prve stopnje je 11. septembra 2002 pisno pozvalo tožeče stranke, naj vložijo svoja stališča o morebitnih posledicah sprejetja Uredbe št. 1580/2002 za nadaljevanje tožbe.

58 Sestava Sodišča prve stopnje je bila z novim sodnim letom, ki se je začelo 1. oktobra 2002, spremenjena, in sodnik poročevalec je bil dodeljen drugemu senatu, kateremu je bila zato dodeljena tudi ta zadeva.

59 Tožeče stranke v svojih mnenjih o posledicah sprejetja Uredbe št. 1580/2002, vloženih v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 11. novembra 2002, poudarjajo, da njihova tožba ni usmerjena zoper Komisijo in da Abdirisak Aden in Abdulaziz Ali nimata več posebnega in posamičnega interesa za nadaljevanje tožbe, razen glede plačila stroškov.

60 S sklepom z dne 20. novembra 2002 je sodni tajnik Sodišča prve stopnje zavrnil, da bi se pripombe, ki so jih tožeče stranke izrazile v stališčih o dupliki Sveta in Komisije, dodale v spis, ker Poslovnik takih pripomb ne predvideva.

61 Združeno kraljestvo v odgovoru na intervencijo, vloženem v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 27. februarja 2003, Sodišču prve stopnje predlaga, naj tožbo zavrne.

62 Sodno tajništvo Sodišča prve stopnje je 13. junija 2003 g. Yusufa pisno pozvalo, naj predloži svoja stališča o posledicah sprejetja Uredbe št. 866/2003 za nadaljevanje postopka.

63 Yusuf je v stališčih, ki jih je dne 7. julija 2003 vložil v sodno tajništvo Sodišča prve stopnje, v bistvu navedel, da naj bi bile spremembe Uredbe št. 866/2003 zgolj redakcijske in ne bi smele imeti nobenega vpliva na nadaljevanje postopka.

64 Po zaslišanju strank je Sodišče prve stopnje v skladu s členom 51 Poslovnika zadevo odstopilo senatu, sestavljenemu iz petih sodnikov.

65 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Sodišče prve stopnje (drugi razširjeni senat) odločilo, da začne ustni postopek, in v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 Poslovnika Svetu in Komisiji postavilo pisno vprašanje, na katerega sta odgovorila v postavljenem roku.

66 S sklepom predsednika drugega razširjenega senata z dne 18. septembra 2003 sta bili ta zadeva in zadeva T-315/01, Kadi proti Svetu in Komisiji, za namen ustnega postopka v skladu s členom 50 Poslovnika združeni.

67 Komisija je 8. oktobra 2003 Sodišče prve stopnje pisno zaprosila, naj v spis doda „navodila o delu [sankcijskega odbora]", ki jih je ta sprejel 7. novembra 2002 in jih spremenil 10. aprila 2003. Tej prošnji je predsednik drugega razširjenega senata Sodišča prve stopnje ugodil s sklepom z dne 9. oktobra 2003.

68 Ker sta Aden in Ali Sodišče prve stopnje v skladu s členom 99 Poslovnika obvestila, da umikata tožbo in da sta se s toženima strankama sporazumela o stroških, je predsednik drugega razširjenega senata Sodišča prve stopnje s sklepom z dne 9. oktobra 2003 odredil izbris imen teh tožečih strank iz vpisnika v zadevi T-306/01 in odločil o stroških v skladu z dogovorom strank.

69 Yusuf in Al Barakaat sta z ločenima vlogama v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 13. oktobra 2003 vložila predlog za pravno pomoč. Ta predloga sta bila zavrnjena z dvema sklepoma predsednika drugega razširjenega senata Sodišče prve stopnje z dne 3. maja 2004.

70 Stranke so bile 14. oktobra 2003 na obravnavi zaslišane o svoji obrambi in o odgovorih na vprašanja Sodišča prve stopnje.

Postopkovne posledice sprejetja izpodbijane uredbe

71 Glavne stranke spora se strinjajo, da sta tožeči stranki upravičeni prilagoditi svoje tožbene predloge in razloge, tako da zahtevata razglasitev ničnosti izpodbijane uredbe, ki razveljavlja in nadomešča Uredbo št. 467/2001, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 2199/2001. V svojih stališčih, vloženih v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 29. julija 2002, sta tožeči stranki svoja stališča, tožbene predloge in trditve dejansko prilagodili v tem smislu.

72 Glede tega je treba opomniti, da če odločitev v postopku nadomesti odločitev, katere predmet je enak, je to treba šteti za nov element, ki tožeči stranki omogoča, da prilagodi svoje tožbene predloge in razloge. Dejansko bi bilo v nasprotju z dobrim delovanjem sodnega organa in z zahtevo po ekonomičnosti postopka, če bi tožeča stranka morala vložiti novo tožbo. Poleg tega bi bilo nepravično, če bi zadevna institucija, da bi nasprotovala pripombam iz vloge, predložene sodišču Skupnosti zoper eno odločitev, lahko sprejela izpodbijano odločitev ali jo nadomestila z drugo in se med postopkom sklicevala na to spremembo ali na to nadomestitev, da bi drugi stranki onemogočila razširitev tožbenih predlogov in razlogov, ki so obstajali pred zadnjo odločitvijo, ali vložitev dodatnih tožbenih predlogov in razlogov zoper njo (sodbe Sodišča z dne 3. marca 1982 v zadevi Alpha Steel proti Komisiji, 14/81, Recueil, str. 749, točka 8; z dne 29. septembra 1987 v združenih zadevah Fabrique de fer de Charleroi in Dillinger Hüttenwerke proti Komisiji, 351/85 in 360/85, Recueil, str. 3639, točka 11, in z dne 14. julija 1988 v zadevi Stahlwerke Peine-Salzgitter proti Komisiji, 103/85, Recueil, str. 4131, točki 11 in 12, ter sodba Sodišča prve stopnje z dne 3. februarja 2000 v združenih zadevah CCRE proti Komisiji, T-46/98 in T-151/98, Recueil, str. II-167, točka 33).

73 To sodno prakso je mogoče prenesti na primer, v katerem uredbo, ki neposredno in posamično zadeva posameznika, med postopkom nadomesti uredba, katere predmet je enak.

74 Ker to v vseh točkah ustreza primeru v tej zadevi, je treba predlogu tožečih strank ugoditi, šteti, da se njuna tožba glasi na razglasitev ničnosti izpodbijane uredbe, ker se nanaša na njiju, in strankam omogočiti, da ponovno oblikujejo svoja stališča, tožbene predloge in trditve ob upoštevanju tega novega elementa.

75 Tožeči stranki sta trdili, da je treba njun predlog za razglasitev ničnosti Uredbe št. 467/2001 šteti za brezpredmeten, ker ga je razveljavila izpodbijana uredba (glej točko 51 zgoraj). V teh okoliščinah ni treba odločati o tem predlogu ne o predlogu za razglasitev ničnosti Uredbe št. 2199/2001, ker je ravno tako brezpredmeten.

76 Iz zgoraj navedenega izhaja, da ni treba odločati o tožbi zoper Komisijo. V okoliščinah tega primera načelo dobrega delovanja sodnega organa in zahteva po ekonomičnosti postopka, na katera se sklicuje sodna praksa iz zgornje točke 72, kljub temu upravičujeta, da se upoštevajo ponovno oblikovana stališča, obrambni predlogi in trditve Komisije, kot je omenjeno v zgornji točki 74, ne da bi bilo tej instituciji treba ponovno dovoliti postopek na podlagi členov 115(1) in 116(6) Poslovnika, v vlogi intervenientke v podporo stališč Sveta.

77 Upoštevajoč zgoraj navedeno, je treba ugotoviti, da je ta tožba vložena zgolj proti Svetu, ob intervenciji Komisije in Združenega kraljestva, in da je njen edini predmet predlog za razglasitev ničnosti izpodbijane uredbe, ki se nanaša na Yusufa in Al Barakaata.

Temelj

78 Tožeči stranki v podporo svojih predlogov navajata tri tožbene razloge za razglasitev ničnosti, in sicer prvega, nepristojnost Sveta za sprejetje izpodbijane uredbe, drugega, kršitev člena 249 ES, in tretjega, kršitev njunih temeljnih pravic.

1. *Prvi tožbeni razlog: nepristojnost Sveta za sprejetje izpodbijane uredbe*

79 Ta tožbeni razlog je razdeljen na tri dele.

Prvi del

Trditve strank

80 V tožbi, prvotno vloženi zoper Uredbo št. 467/2001, tožeči stranki trdita, da člena 60 ES in 301 ES, na podlagi katerih je bila sprejeta ta uredba, pooblaščata Svet, da sprejme ukrepe zgolj do tretjih držav, in ne, kot naj bi storil v tem primeru, za državljane države članice, ki imajo v njej stalno prebivališče.

81 Zato sta tožeči stranki izpodbijali navedbo, da naj bi bili kaznovani za svoje vezi z režimom talibanov iz Afganistana. Po njunem mnenju sankcij zoper njiju ni utemeljeval obstoj vezi s tem režimom, ampak želja Varnostnega sveta, da se bori proti mednarodnemu terorizmu, ki ogroža mednarodni mir in varnost. Tožeči stranki sta poudarili, da se je seznam iz odstavka 8(c) Resolucije Varnostnega sveta 1333 (2000), na katerega sta bili vpisani z odločbo sankcijskega odbora z dne 9. novembra 2001 (glej točko 24 zgoraj), nanašal bolj na Osamo bin Ladna in na z njim povezane posameznike in subjekte kot na talibane.

82 Ker so institucije Skupnosti sprejele sankcije, ki morajo v vseh pogledih ustrezati sankcijam Varnostnega sveta, sta tožeči stranki sklepali, da Uredba št. 467/2001 ni bila usmerjena zoper tretje države, ampak zoper posameznike, zaradi boja proti mednarodnemu terorizmu. Za take ukrepe po njunem mnenju ni pristojna Komisija, nasprotno kot za ukrepe trgovinskega embarga proti Iraku, ki jih je preizkusilo Sodišče prve stopnje v sodbi z dne 28. aprila 1998 v zadevi Dorsch Consult proti Svetu in Komisiji (T-184/95, Recueil, str. II-667).

83 Tožeči stranki sta ravno tako trdili, da je razlaga členov 60 ES in 301 ES, ki državljane Skupnosti obravnavata enako kot državljane tretjih držav, v nasprotju z načelom zakonitosti, ki ga določata člena 5 ES in 7 ES, in z načelom, v skladu s katerim mora zakonodaja Skupnosti biti jasna in njena uporaba predvidljiva za pristojna sodišča (sodba Sodišča z dne 15. decembra 1987 v zadevi Danska proti Komisiji, 348/85, Recueil, str. 5225).

84 Tožeči stranki v mnenjih o posledicah razveljavitve Uredbe št. 467/2001 in njeni nadomestitvi z izpodbijano uredbo, sprejeto na podlagi členov 60 ES, 301 ES in 308 ES, dodajata, da člen 308 ES, obravnavan ločeno ali s členoma 60 ES in 301 ES, Svetu ne daje pooblastila za določitev sankcij, neposrednih ali posrednih, zoper državljane Unije. Dejansko takega pooblastila ne bi mogli šteti za implicitnega ali

nujnega za doseganje enega od ciljev Skupnosti v smislu člena 308 ES. Zamrznitev sredstev tožečih strank naj ne bi bila povezana s ciljem „da se prepreči izkrivljanje konkurence" iz uvodne izjave 4 izpodbijane uredbe.

85 Instituciji in Združeno kraljestvo so v odgovorih na tožbo in na intervencijo trdili, da nič v besedilu členov 60 ES in 301 ES ne omogoča izključitve sprejetja ekonomskih sankcij zoper posameznike ali organizacije s sedežem v Skupnosti, če je namen takih ukrepov delna ali popolna prekinitev ali omejitev gospodarskih odnosov z eno ali več tretjimi državami. Dejansko bi bilo treba priznati, da lahko državljani držav članic posamično ali skupinsko dobavljajo sredstva in vire tretjim državam ali delom znotraj teh, torej bo učinek nadzornih ukrepov za gospodarske vire teh državljanov prekinitev ali omejitev gospodarskih odnosov s tretjimi državami. Sodišči Skupnosti naj bi nujno priznali zakonitost takega ravnanja (sklep predsednika drugega senata Sodišča prve stopnje z dne 2. avgusta 2000 „Invest" Import und Export in Invest Commerce proti Komisiji, T-189/00 R, Recueil, str. II-2993, točka 34, potrjen v postopku na drugi stopnji s sklepom predsednika Sodišča z dne 13. novembra 2000 „Invest" Import in Export in Invest Commerce proti Komisiji, C-317/00 P(R), Recueil, str. I-9541, točki 26 in 27).

86 Na drugi strani so te stranke izpodbijale navajanje tožečih strank, v skladu s katerim naj ne bi obstajala povezava med ukrepi, ki jih določa Uredba št. 467/2001, in Afganistanom, in poudarjale vezi, ki so takrat obstajale med Osamo bin Ladnom, Al Kaido in režimom talibanov.

87 Svet v svoji dupliki in v stališčih o posledicah razveljavitve Uredbe št. 467/2001 in njene nadomestitve z izpodbijano uredbo poudarja, da naj bi se ta uredba uporabljala za teroriste in skupine teroristov na splošno, ne da bi določala povezavo s posamezno državo ali ozemljem. V tem naj bi bila razlika med Resolucijo Varnostnega sveta 1333 (2000), ki se je nanašala na talibane ter posameznike in

subjekte, ki so z njimi povezani, in Resolucijo 1390 (2002), ki zaradi prenehanja obstoja „Islamskega emirata Afganistan" sankcij, ki jih določa, ne veže več na posebno državo ali ozemlje, ampak se na splošno nanaša na skupine in teroriste posameznike.

88 V prvem primeru naj bi Svet menil, da se Uredba št. 467/2001 nanaša na člena 60 ES in 301 ES, ker je obstajala očitna vez z Afganistanom. Ker take vezi v okviru izpodbijane uredbe ni bilo več, naj bi Svet menil, da je treba pravno podlago dopolniti, in ji je dodal člen 308 ES. Svet je trdil, da je ta sprememba pravne podlage nove uredbe povzročila neučinkovitost prvega dela prvega tožbenega razloga.

89 Svet, ki ga je Sodišče prve stopnje pisno pozvalo, naj v smislu mnenja Sodišča 2/94 z dne 28. marca 1996 (Recueil, str. I-1759, točki 29 in 30) sprejme stališče o trditvah tožečih strank iz zgornje točke 84 in, še posebej, navede, kateri so cilji Skupnosti, določeni s Pogodbo ES, ki jih je treba doseči s pomočjo določb izpodbijane uredbe, je v bistvu odgovoril, da te določbe zasledujejo cilj ekonomske in finančne prisile, ki je po njegovem mnenju predmet Pogodbe ES.

90 Svet glede tega navaja, da cilji Skupnosti niso samo tisti, ki jih določa člen 3 ES, ampak lahko izhajajo tudi iz posebnih določb.

91 Po spremembah, ki so posledica Maastrichtske pogodbe, naj bi člena 60 ES in 301 ES določala naloge in dejavnosti Skupnosti na področju ekonomskih in finančnih sankcij ter dajala zakonito podlago za izrecen prenos pristojnosti Skupnosti, da bi bile te izvršene. Te pristojnosti naj bi bile izrecno vezane na sprejetje akta na podlagi

določb Pogodbe EU o skupni zunanji in varnostni politiki (SZVP) in temu dejansko podrejene. Vendar naj bi bili cilji SZVP v skladu s členom 11(1), tretja alinea, EU „ohranjati mir in krepiti mednarodno varnost v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov".

92 Torej bi bilo treba priznati, da je ekonomska in finančna prisila iz političnih razlogov pri izvrševanju zavezujočega sklepa Varnostnega sveta izrecni in zakoniti cilj Pogodbe ES, čeprav je ta cilj postranski, posredno povezan s temeljnimi cilji te pogodbe, zlasti s cilji, ki se nanašajo na prosti pretok kapitala (člen 3(1)(c) ES) in na vzpostavitev sistema neizkrivljene konkurence (člen 3(1)(g) ES), ter vezan na Pogodbo EU.

93 V tem primeru naj bi bil člen 308 ES vključen kot pravna podlaga za izpodbijano uredbo, da bi dopolnil podlago členov 60 ES in 301 ES, tako da bi se omogočilo sprejetje ukrepov ne le za tretje države, ampak tudi za posameznike in nedržavne subjekte, ki niso nujno povezani z vlado ali z režimom te države, v primeru, ko Pogodba ES ne določa pooblastil za potrebne ukrepe v ta namen.

94 Tako naj bi se bila Skupnost sposobna prilagoditi razvoju mednarodne prakse, ki naj bi zajemala sprejetje „pametnih sankcij" bolj zoper posameznike, ki ogrožajo mednarodno varnost, kot zoper nedolžno prebivalstvo.

95 Svet trdi, da se okoliščine, pri katerih se je zatekel k členu 308 ES, v tem primeru ne razlikujejo od okoliščin, v katerih je bila uporabljena ta določba v preteklosti

za uresničitev enega od ciljev Pogodbe ES pri delovanju skupnega trga, ne da bi ta pogodba določala pooblastila za delovanje v ta namen. V tem smislu navaja:

— na področju socialne politike različne direktive, ki so na podlagi člena 235 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 308 ES), ponekod z dopolnitvijo člena 100 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 94 ES), razširile načelo enakosti plačil za delavce in delavke, kot določa člen 119 Pogodbe ES (člene od 117 do 120 Pogodbe ES so nadomestili členi od 136 do 143 ES), da bi ga povzdignile v splošno načelo enakega obravnavanja na vseh področjih, kjer bi lahko obstajala morebitna diskriminacija in da bi imeli od njega korist neodvisni delavci, vključno z delavci v kmetijskem sektorju, in zlasti Direktivo Sveta 76/207/EGS z dne 9. februarja 1976 o izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi z dostopom do zaposlitve, poklicnega usposabljanja in napredovanja ter delovnih razmer (UL L 39, str. 40); Direktivo Sveta 79/7/EGS z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (UL 1979 L 6, str. 24); Direktivo Sveta 86/378/EGS z dne 24. julija 1986 o izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v poklicnih sistemih socialne varnosti (UL L 225, str. 40) in Direktivo Sveta 86/613/EGS z dne 11. decembra 1986 o uporabi načela enakega obravnavanja moških in žensk, ki se ukvarjajo z dejavnostjo, vključno s kmetijstvom, ali pa so samozaposleni, ter o varstvu samozaposlenih žensk med nosečnostjo in materinstvom (UL L 359, str. 56);

— na področju prostega pretoka oseb različne akte, ki so na podlagi člena 235 Pogodbe ES in člena 51 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 42 ES) razširili pravice, priznane delavcem, ki se gibljejo v Skupnosti, na samozaposlene osebe, njihove družinske člane in študente, in zlasti Uredbo Sveta (EGS) št. 1390/81 z dne 12. maja 1981 o razširitvi Uredbe (EGS) št. 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družine, ki se gibljejo v Skupnosti na samozaposlene osebe in njihove družinske člane (UL L 143, str. 1);

— Uredbo Sveta št. 1035/97 z dne 2. junija 1997 o ustanovitvi Evropskega centra za spremljanje rasizma in ksenofobije (UL L 151. str. 1), sprejeto na podlagi člena 213 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 284 ES) in člena 235 Pogodbe ES.

96 Sodišče samo naj bi priznalo zakonitost te prakse (sodba z dne 5. decembra 1989 v zadevi Delbar, C-114/88, Recueil, str. 4067).

97 Zakonodajalec Skupnosti naj bi se v preteklosti že skliceval na pravno podlago člena 235 Pogodbe ES na področju sankcij. Svet glede tega navaja, da je bil pred uvedbo členov 301 ES in 60 ES v Pogodbo ES za različne uredbe Sveta o naložitvi trgovinskih sankcij pravna podlaga člen 113 Pogodbe ES (po spremembi člen 133 ES) (glej na primer Uredbo Sveta št. 596/82 z dne 15. marca 1982 o spremembi uvoznega sistema za nekatere proizvode s poreklom iz Sovjetske zveze (UL L 72, str. 15); Uredbo Sveta (EGS) št. 877/82 z dne 16. aprila 1982 o ustavitvi uvoza za vse proizvode s poreklom iz Argentine (UL L 102, str. 1), in Uredbo Sveta (EGS) št. 3302/86 o ustavitvi uvoza zlata s poreklom iz Južnoafriške republike (UL L 305, str. 11)). Če bi bili ti ukrepi zunaj področja uporabe skupne trgovinske politike ali bi se nanašali na fizične ali pravne osebe s sedežem v Skupnosti, bi bil njihova podlaga ravno tako člen 235 Pogodbe ES. Tak primer bi bila zlasti Uredba Sveta (EGS) št. 3541/92 z dne 7. decembra 1992 o prepovedi ugoditve iraškim zahtevkom za pogodbe in transakcije, v izvajanje katerih posega Resolucija Varnostnega sveta Združenih narodov 661 (1990) in z njo povezane resolucije (UL L 361, str. 1), katere člen 2 bi določal, da „[je] prepovedano [...] izpolnjevati ali omogočiti izpolnjevanje zahtevkov, ki jih vloži [...] katera koli oseba, ki neposredno ali posredno deluje v imenu ali v korist ene ali več fizičnih ali pravnih oseb ali organov v Iraku".

98 V odgovoru na pisno vprašanje Sodišča prve stopnje je Komisija trdila, da bi se izvrševanje sankcij, ki jih je naložil Varnostni svet, lahko popolnoma ali delno nanašalo na področje uporabe Pogodbe ES na podlagi skupne trgovinske politike ali na podlagi notranjega trga.

99 V tem primeru Komisija, ki se sklicuje na uvodno izjavo 4 izpodbijane uredbe, trdi, da so bili zadevni ukrepi nujni za zagotovitev enotne uporabe in razlage omejitev gibanja kapitala, ki so bile uvedene v skladu z zadevnimi resolucijami Varnostnega sveta, da bi se zavaroval prosti pretok kapitala v Skupnosti in izognilo izkrivljanje konkurence.

100 Komisija poleg tega meni, da je treba šteti, da sodi zaščita mednarodne varnosti, v Uniji in zunaj nje, v splošni okvir določb Pogodbe ES. Glede tega se Komisija sklicuje na člena 3 EU in 11 EU in na preambulo Pogodbe ES, v kateri naj bi podpisnice potrdile „solidarnost, ki povezuje Evropo s čezmorskimi državami, in z željo zagotoviti dvig njihove blaginje v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov“ in bile trdno odločene, „da [...] ohranijo in utrdijo mir in svobodo“. Komisija iz tega sklepa na „splošni cilj Skupnosti, da ščiti mir in varnost“, h kateremu naj bi težila posebej člena 60 ES in 301 ES, ki naj bi bila hkrati poseben izraz pristojnosti Skupnosti pri ureditvi notranjega in zunanjega gibanja kapitala.

101 Ker določbe naslova III, poglavja 4, Pogodbe ES o gibanju kapitala ne dajejo Skupnosti nobenega posebnega pooblastila, naj bi bil v tem primeru člen 308 ES dodatna pravna podlaga, da se zagotovi, da Skupnost lahko naloži zadevne omejitve, zlasti za posameznike, v skladu s skupnim stališčem Sveta.

102 Na obravnavi je Združeno kraljestvo navedlo, da naj bi bil cilj Skupnosti, za katerega naj bi bila sprejeta izpodbijana uredba, enotna uporaba obveznosti, ki se nanašajo na omejitve gibanja kapitala v Skupnosti, ki jih je državam članicam naložil Varnostni svet.

103 Združeno kraljestvo poudarja, da je oblikovanje notranjega trga na področju gibanja kapitala eden od ciljev Skupnosti iz člena 3 ES. Meni, da je enotna uporaba vseh omejitev prostega pretoka kapitala na trgu bistveni vidik oblikovanja notranjega trga.

104 Če izvrševanje zadevnih resolucij Varnostnega sveta ne bi bilo predmet posebnih ukrepov na ravni Skupnosti, bi lahko to po mnenju Združenega kraljestva povzročilo nevarnost razhajanj pri uporabi zamrznitve sredstev med državami članicami. Če bi države članice izvrševale te resolucije posamično, bi neizogibno nastopile razlike pri razlagi pomena obveznosti, ki so jim bile naložene, in bi povzročile neenakosti na področju prostega pretoka kapitala med državami članicami, posledica česar bi bila nevarnost izkrivljanja konkurence.

105 Združeno kraljestvo trdi tudi, da ni mogoče šteti, da ukrepi zamrznitve sredstev posameznikov, zato da bi se prekinili ekonomski odnosi bolj z mednarodnimi terorističnimi organizacijami kot s tretjimi državami, razširjajo „področje pristojnosti Skupnosti zunaj splošnega okvira, ki izhaja iz določb Pogodbe“ v skladu z Mnenjem 2/94, točka 89 zgoraj. V skladu z okvirom Pogodbe naj bi bila Skupnost pristojna za sprejetje ukrepov za ureditev pretoka kapitala, in sicer s sprejetjem ukrepov zoper posameznike. Če je res, da se ukrepi za ureditev pretoka kapitala posameznikov zaradi prekinitve ekonomskih odnosov z mednarodnimi

terorističnimi organizacijami nanašajo na področje, za katero Pogodba ES institucijam ni dala posebnih pooblastil, in če je res tudi, da ti ukrepi zahtevajo sklicevanje na člen 308 ES, naj bi se ne štelo, da so zunaj splošnega okvira Pogodbe.

106 Združeno kraljestvo trdi, da se sklicevanje na člen 308 ES v okoliščinah tega primera ne razlikuje od uporabe te določbe v okoliščinah, v katerih je ta člen služil za dosego drugih ciljev Skupnosti, zlasti na področju socialne politike, kadar Pogodba ni dajala jasne pravne podlage (glej točko 95 zgoraj).

Presoja Sodišča prve stopnje

107 Uredba št. 467/2001 in izpodbijana uredba sta bili sprejeti na delno različni pravni podlagi: prva na podlagi členov 60 ES in 301 ES, druga členov 60 ES, 301 ES in 308 ES. Čeprav so prvotne trditve tožečih strank, da Uredba št. 467/2001 nima pravne podlage, postale brezpredmetne, ker jo je razveljavila izpodbijana uredba, Sodišče prve stopnje meni, da je primerno obravnavati najprej razloge, zakaj v tem primeru sodi, da niso utemeljene, ker so ti razlogi ena od predpostavk njegove utemeljitve pri preizkusu zakonite podlage izpodbijane uredbe.

— Pravna podlaga Uredbe št. 467/2001

108 Uredba št. 467/2001 je bila sprejeta na podlagi členov 60 ES in 301 ES, ki pooblaščata Svet, da sprejme nujno potrebne ukrepe, zlasti glede pretoka kapitala in plačil, če skupno stališče ali skupni ukrep, sprejet na podlagi določb Pogodbe EU

v zvezi s SZVP, določa ukrepanje Skupnosti za popolno ali delno prekinitev ali omejitev gospodarskih odnosov z eno ali več tretjimi državami.

109 Kot izhaja iz preambule Uredbe št. 467/2001, naj bi ta povzročila ukrepanje Skupnosti, ki ga določa Skupno stališče 2001/154, sprejeto v okviru SZVP, in ki je izrazilo voljo Unije in njenih držav članic, da se zatečejo k instrumentu Skupnosti, da bi izvršile nekaj vidikov sankcij, ki jih je Varnostni svet sprejel proti talibanom iz Afganistana.

110 Tožeči stranki sta trdili, prvič, da so zadevni ukrepi v tem primeru prizadeli posameznike, celo državljane države članice, medtem ko člena 60 ES in 301 ES dovoljujeta zgolj, da Svet sprejme ukrepe za tretje države; drugič, da namen zadevnih ukrepov ni bila prekinitev ali omejitev gospodarskih odnosov s tretjimi državami, ampak boj proti mednarodnemu terorizmu, zlasti proti Osami bin Ladnu, in tretjič, da so bili navedeni ukrepi v vsakem primeru nesorazmerni glede na cilj členov 60 ES in 301 ES.

111 Nobena od teh trditev ni sprejemljiva.

112 Prvič, glede vrste ukrepov, ki jih je Svet pooblaščen sprejeti na podlagi členov 60 ES in 301 ES, Sodišče prve stopnje meni, da iz besedila navedenih členov namreč nikakor ne izhaja, da je dovoljena izključitev sprejetja omejevalnih ukrepov, ki prizadenejo neposredno posameznike ali organe, ki imajo sedež v Skupnosti ali ne, če so ti ukrepi dejansko namenjeni za popolno ali delno prekinitev ali omejitev gospodarskih odnosov z eno ali več tretjimi državami.

113 Kot je pravilno poudaril Svet, so se ukrepi v tej zadevi nanašali na to, kar lahko imenujemo „pametne sankcije“ („smart sanctions“), ki so se pojavile v praksi OZN v 90. letih prejšnjega stoletja. S takimi sankcijami so klasične ukrepe splošnega trgovinskega embarga proti eni državi nadomestili bolj usmerjeni in selektivni ukrepi, kot so ekonomske ali finančne sankcije, prepovedi potovanj, embargo na orožje ali na posebne proizvode, da bi se zmanjšalo trpljenje, ki ga prenaša civilno prebivalstvo zadevne države, navedenemu režimu in njegovim vodjem pa se naložijo prave sankcije.

114 Praksa institucij Skupnosti se je razvila v isto smer in Svet je zato menil, da mu člena 60 ES in 301 ES omogočata, da sprejme omejevalne ukrepe za subjekte ali osebe, ki fizično nadzorujejo del ozemlja tretje države (glej na primer Uredbo Sveta (ES) št. 1705/98 z dne 28. julija 1998 o prekinitvi ekonomskih odnosov z Angolo, da bi se „União Nacional para a Independência Total de Angola“ (UNITA) spodbudilo k izpolnitvi obveznosti v mirovnem procesu, in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2229/97 (UL L 215, str. 1)), in za subjekte in osebe, ki dejansko nadzirajo vladni aparat tretje države, pa tudi za osebe in subjekte, ki so s temi povezani in ki jim dajejo ekonomsko oporo (glej na primer Uredbo Sveta (ES) št. 1294/1999 z dne 15. junija 1999 o zamrznitvi kapitala in prepovedi vlaganj v zvezi s Zvezno republiko Jugoslavijo (ZRJ) in o razveljavitvi Uredb (ES) št. 1295/98 in (ES) št. 1607/98 (UL L 153, str. 63) ter Uredbo Sveta (ES) št. 2488/2000 z dne 10. novembra 2000 o ohranitvi zamrznjenosti sredstev Miloševića in z njim povezanih oseb in razveljavitvi uredb (ES) št. 1294/1999 in (ES) št. 607/2000 ter člena 2 Uredbe (ES) št. 926/98 (UL L 287, str. 19)). Ta razvoj je popolnoma skladen z ukrepi, ki jih določata člena 60 ES in 301 ES.

115 Kot lahko ekonomske in finančne sankcije legitimno posebej prizadenejo voditelje tretje države, in ne države kot take, lahko prizadenejo tudi posameznike in subjekte, ki so s temi voditelji povezani ali jih ti neposredno ali posredno nadzorujejo, ne glede na to, kje se nahajajo. Kot je pravilno poudarila Komisija, člena 60 ES in 301 ES ne dajeta dovolj učinkovitega sredstva za pritisk na voditelje, ki imajo vpliv na politiko

tretje države, če Skupnost ne bi mogla na njuni podlagi sprejeti ukrepov proti posameznikom, čeprav nimajo stalnega prebivališča v zadevni tretji državi, ki so dovolj tesno povezani z režimom, zoper katerega so usmerjene sankcije. Poleg tega, kot je poudaril Svet, je dejstvo, da so nekateri taki posamezniki državljani države članice, brez pomena, saj finančne sankcije, da bi bile učinkovite v smislu prostega pretoka kapitala, ne morejo biti omejene zgolj na državljane zadevne tretje države.

116 To razlago, ki ni v nasprotju z besedilom členov 60 ES in 301 ES, upravičujeta zahteva po učinkovitosti, pa tudi skrb za humanitarni red.

117 Drugič, glede cilja Uredbe Sveta št. 467/2001 je Svet trdil, sklicujoč se na resoluciji Varnostnega sveta št. 1267 (1999) in 1333 (2000), na Skupno stališče 2001/154 in na uvodni izjavi 1 in 2 te uredbe in njeno ime samo, da so bili zadevni ukrepi nujno usmerjeni proti režimu talibanov, ki so takrat dejansko nadzirali 80 % afganistanskega ozemlja in so se sami imenovali za „Islamski emirat Afganistan“, in dodatno proti osebam in subjektom, ki so s pomočjo ekonomskih ali finančnih transakcij pomagali, da je navedeni režim mednarodnim teroristom in njihovim organizacijam, ki dejansko ravnajo kot zastopniki tega režima ali kot da so z njim ožje povezani, dajal pribežališče in jim omogočal usposabljanje.

118 Ker sta tožeči stranki Uredbi št. 467/2001 očitali, da zadeva Osamo bin Ladna, in ne režima talibanov, je Svet dodal, da je Osama bin Laden v resnici vodja in „siva eminenca“ režima talibanov in da je imel v Afganistanu dejansko oblast. Njegov posvetni in verski naslov „šejk“ (vodja) in „emir“ (princ, vodja), in položaj, ki ga je imel poleg drugih talibanskih verskih dostojanstvenikov, naj ne bi puščali dvoma o tem. Že pred 11. septembrom 2001 naj bi Osama bin Laden prisegel zvestobo (Bay'a), ki naj bi med njim in teokratskim vodstvom talibanov vzpostavila religiozno

vez. Njegov položaj naj bi bil zato primerljiv s položajem Miloševiča in članov jugoslovanske vlade med ekonomskimi in finančnimi sankcijami, ki jih je Svet sprejel proti Zvezni republiki Jugoslaviji (glej točko 114 zgoraj). Svet glede Al Kaide poudarja, da je bilo v javnosti jasno, da je imela v Afganistanu na voljo številna taborišča za vojaško usposabljanje in da se je na tisoče njenih članov med posredovanjem mednarodne koalicije med oktobrom 2001 in januarjem 2002 borilo na strani talibanov.

119 Ni dvoma o pravilni utemeljitvi njegovih presojanj, o katerih obstaja v mednarodni skupnosti širše soglasje, katerih odraz so zlasti različne resolucije, ki jih je Varnostni svet sprejel soglasno in jih tožeči stranki nista posebej izpodbijali in jim nista ugovarjali.

120 V tem primeru je bil temeljni cilj zadevnih sankcij, da se režimu talibanov onemogoči, da bi pridobil kakršno koli finančno podporo, kot izhaja iz odstavka 4(b) Resolucije 1267 (1999). Sankcijam bi se bilo mogoče izogniti, če ne bi zadevale posameznikov, za katere je obstajalo mnenje, da podpirajo ta režim. Glede odnosov med nekdanjim režimom talibanov in Osamo bin Ladnom je Varnostni svet menil, da je ta v zadevnem obdobju dobival pomoč tega režima, ki je bila zanj tako pomembna, da ga lahko štejemo za njegovega člana. Tako je Varnostni svet v drugi uvodni izjavi Resolucije 1333 (2000) obžaloval, da talibani Osami bin Ladnu še naprej nudijo pribežališče ter njemu in njegovim sodelavcem na svojem ozemlju omogočajo vodenje mreže taborišč za usposabljanje in da uporabljajo Afganistan kot bazo za vodenje mednarodnih terorističnih dejanj. Poleg tega je Varnostni svet v sedmi uvodni izjavi Resolucije 1333 (2000) ponovno potrdil svoje prepričanje, da je bilo zatiranje mednarodnega terorizma nujno za ohranitev mednarodnega miru in varnosti.

121 V nasprotju s tem, kar sta trdili tožeči stranki, je bil namen zadevnih ukrepov prekinitev ali omejitev gospodarskih odnosov s tretjimi državami, v okviru boja mednarodne skupnosti proti mednarodnemu terorizmu, predvsem proti Osami bin Ladnu in mreži Al Kaida.

122 Tretjič, sorazmernost zadevnih ukrepov je treba presojati ob upoštevanju namena Uredbe št. 467/2001. Kot je bilo zgoraj navedeno, je natančnejši namen naložitve „pametnih sankcij" izvajanje učinkovitega pritiska na voditelje zadevne države, z omejevanjem, kolikor je le možno, vpliva zadevnih ukrepov na prebivalstvo te države, zlasti z omejevanjem njihovega osebnega področja uporabe na določeno število poimensko določenih posameznikov. V tem primeru je Uredba št. 467/2001 poskušala povečati pritisk na režim talibanov, zlasti z zamrznitvijo sredstev in drugih finančnih virov Osame bin Ladna ter posameznikov in subjektov, ki so z njim povezani, kot jih je označil sankcijski odbor. Taki ukrepi so v skladu z načelom sorazmernosti, ki zahteva, da sankcije ne prekoračijo mej primernega in potrebnega za uresničitev cilja, ki mu sledi ureditev Skupnosti, ki je uvedla ukrepe.

123 Nasprotno pa dejstvo, da se zadevni ukrepi nanašajo tudi na transakcije, ki nimajo nobenega čezmejnega elementa, ni upoštevno. Če bi bil zakoniti cilj teh ukrepov prekiniti vire financiranja talibanov in mednarodnega terorizma, ki je na začetku deloval iz Afganistana, bi se morali ti nujno nanašati tako na mednarodne transakcije kot na čisto notranje transakcije, če so te lahko, tako kot prve, omogočale financiranje, upoštevajoč zlasti prosti pretok oseb in kapitala in zamegljenost mednarodnih finančnih pretokov.

124 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je bil Svet, v nasprotju s trditvami tožečih strank, pristojen za sprejetje Uredbe št. 467/2001 na podlagi členov 60 ES in 301 ES.

— Pravna podlaga izpodbijane uredbe

125 Drugače kot pri Uredbi št. 467/2001 pravna podlaga izpodbijane uredbe nista le člena 60 ES in 301 ES, ampak tudi člen 308 ES. V tem se kaže razvoj mednarodnih razmer, v okvir katerih so se postopoma uvrstile sankcije, ki jih je odredil Varnostni svet in uvedla Skupnost.

126 Resolucija Varnostnega sveta 1333 (2000), sprejeta v okviru ukrepov, sprejetih za zatiranje mednarodnega terorizma, ki velja za bistveno za ohranitev miru in krepitev mednarodne varnosti (glej njeno sedmo uvodno izjavo), se je nanašala na režim talibanov, ki je takrat nadzoroval največji del afganistanskega ozemlja in je dajal pribežališče in pomoč Osami bin Ladnu in njegovim sodelavcem.

127 Kot je bilo že zgoraj navedeno, je ravno ta izrecna vez z ozemljem in vodilnim režimom tretje države tista, ki je Svetu omogočila, da je Uredbo št. 467/2001 utemeljil na členih 60 ES in 301 ES.

128 Resolucija Varnostnega sveta 1390 (2000) je bila sprejeta 16. januarja 2002, po razpadu tega režima, ki je sledil vojaškemu posredovanju mednarodne koalicije v Afganistanu, ki se je začelo oktobra 2001. Čeprav se še vedno nanaša izrecno na talibane, ni več usmerjena proti njihovemu propadlemu režimu, ampak bolj neposredno proti Osami bin Ladnu, mreži Al Kaida in osebam in subjektom, ki so z njimi povezani.

129 Svet je v točkah 4 in 5 svoje duplike izrecno priznal odsotnost vsake vezi med sankcijami, ki jih je treba sprejeti na podlagi te resolucije, in ozemljem ali vodstvenim režimom tretje države, ki je bila omenjena v točki 2 razlogov za predlog uredbe, ki ga je Svet predložil Komisiji 6. marca 2002 in je po izvoru izpodbijana uredba (dokument COM(2002) 117, konč.).

130 V odsotnosti take vezi sta Svet in Komisija menila, da člena 60 ES in 301 ES sama zase nista zadostna pravna podlaga, da bi se dovolil sprejetje izpodbijane uredbe. S temi presojami se je treba strinjati.

131 Dejansko člen 60(1) ES določa, da lahko Svet v skladu s postopkom iz člena 301 ES „glede zadevnih tretjih držav" sprejme nujno potrebne ukrepe, ki se nanašajo na pretok kapitala in plačil. Člen 301 ES izrecno določa, da Skupnost popolnoma ali delno prekine ali omeji gospodarske odnose „z eno ali več tretjimi državami".

132 Poleg tega dejstvo, da te določbe dovoljujejo sprejetje „pametnih sankcij" zoper posameznike ali subjekte, ki so povezani z vodji tretje države ali ki jih ti neposredno ali posredno nadzirajo (glej točki 115 in 116 zgoraj), ne omogoča presoje, da se lahko nanašajo na take zadevne posameznike ali subjekte, če je vodilni režim zadevne tretje države izginil. V takih okoliščinah dejansko ne obstaja več zadostna vez med temi posamezniki ali subjekti in tretjo državo.

133 Iz tega izhaja, da člena 60 ES in 301 ES sama zase nista zadostna pravna podlaga za utemeljitev izpodbijane uredbe.

134 V nasprotju s stališčem Komisije v predlogu Uredbe Sveta, ki je po izvoru izpodbijana uredba (glej točko 129 zgoraj), je Svet menil, da člen 308 ES sam zase ravno tako ni bil ustrezna pravna podlaga za sprejetje navedene uredbe. S temi presojami se je ravno tako treba strinjati.

135 Glede tega je treba spomniti, da glede na sodno prakso (sodba Sodišča z dne 26. marca 1987 v zadevi Komisija proti Svetu, 45/86, Recueil, str. 1493, točka 13), iz besedila člena 308 ES izhaja, da je sklicevanje na ta člen kot na pravno podlago akta upravičeno samo, če nobena druga določba Pogodbe institucijam Skupnosti ne daje potrebne pristojnosti za sprejetje tega akta. V takem položaju člen 308 ES omogoča institucijam, da ravnajo z namenom uresničiti enega od ciljev Skupnosti, kljub odsotnosti določbe, ki bi jim dodelila potrebno pristojnost v ta namen.

136 Glede prvega pogoja za uporabo člena 308 ES je jasno, da nobena določba Pogodbe ES ne določa sprejetja takih ukrepov, kot jih določa izpodbijana uredba o boju proti mednarodnemu terorizmu in zlasti o naložitvi ekonomskih in finančnih sankcij, kot so zamrznitev sredstev posameznikov in subjektov, za katere se domneva, da prispevajo k njegovemu financiranju, ne da bi vzpostavila kakršno koli vez z ozemljem ali vodilnim režimom tretje države. Ta prvi pogoj je torej v tem primeru izpolnjen.

137 Da bi bil izpolnjen drugi pogoj za uporabo člena 308 ES, je v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 135, potrebno, da se boj proti mednarodnemu terorizmu in zlasti naložitev ekonomskih in finančnih sankcij, kot je zamrznitev sredstev posameznikom in subjektom, za katere se domneva, da prispevajo k njegovemu financiranju, lahko navezujeta na enega od ciljev, ki jih Pogodba določa Skupnosti.

138 Glede tega vprašanja je preambula izpodbijane uredbe še posebej kratka in jedrnata. Svet je v uvodni izjavi 4 te uredbe potrdil, da naj bi ukrepe, ki se zahtevajo na podlagi Resolucije 1390 (2002) in Skupnega stališča 2002/402, „pokrivala Pogodba" in da bi bilo treba sprejeti zakonodajo Skupnosti, „da bi se izognilo zlasti izkrivljanju konkurence".

139 Glede načelnega predloga, v skladu s katerim zadevne ukrepe „pokriva Pogodba", je treba nasprotno ugotoviti, da se nobeden od ciljev Pogodbe, kot jih izrecno določata člena 2 ES in 3 ES, ne zdi zadosten za izvršitev zadevnih ukrepov.

140 Še posebej in nasprotno kot pri ukrepih, ki jih zoper nekatere fizične ali pravne osebe s sedežem v Skupnosti določa Uredba št. 3541/92, na katero se je v podporo svojih navedb skliceval Svet (glej točko 97 zgoraj), se pri ukrepih, ki jih določa izpodbijana uredba, ni mogoče sklicevati na cilj vzpostavitve skupne trgovinske politike (člen 3(1)(b) ES), v okviru katere je bilo razsojeno, da naj bi imela Skupnost pooblastilo za sprejetje ukrepov trgovinskega embarga na podlagi člena 133 ES, ker v tem primeru trgovinski odnosi Skupnosti s tretjo državo niso prizadeti.

141 Glede cilja vzpostavitve režima, ki zagotavlja neizkrivljeno konkurenco na notranjem trgu (člen 3(1)(g) ES), trditev, da obstaja nevarnost izkrivljanja konkurence, ki naj bi jo izpodbijana uredba glede na njeno preambulo preprečevala, ni prepričljiva.

142 Pravila konkurence po Pogodbi ES so namenjena podjetjem in državam članicam, če rušijo ali slabijo konkurenčno enakost med podjetji (v zvezi s členom 87 ES glej sodbo Sodišča z dne 2. julija 1974 v zadevi Italija proti Komisiji, 173/73, Recueil, str. 709, točka 26, in v zvezi s členom 81 ES sodbo Sodišča z dne 12. julija 1984 v zadevi Hydrotherm, 170/83, Recueil, str. 2999, točka 11).

143 Po eni strani se v tem primeru ne domneva, da so posamezniki ali subjekti iz izpodbijane uredbe enakovredni kot podjetja v smislu pravil konkurence po Pogodbi ES.

144 Po drugi strani ni navedeno nobeno pojasnilo, ki bi pomagalo razumeti, kako bi lahko izvršitev posebnih omejevalnih ukrepov, ki jih je Resolucija Varnostnega sveta 1390 (2002) določila za nekatere osebe in subjekte, ogrozila konkurenco med podjetji na ravni Skupnosti ali njenih držav članic.

145 Zgoraj navedena mnenja niso sporna zaradi vezi, ki sta jo v svojih aktih naredila Komisija in Združeno kraljestvo, med ciljem iz člena 3(1)(g) ES in ciljem vzpostavitve notranjega trga, ki je opredeljen zlasti z odpravo ovir pri prostem pretoku kapitala držav članic (člen 3(1)(c) ES) (glej zlasti točke 99 in od 102 do 104 zgoraj).

146 Glede tega je treba poudariti, da Skupnost ni izrecno pristojna, da omejuje pretok kapitala in plačil. Nasprotno, člen 58 ES omogoča, da države članice sprejmejo ukrepe s takim učinkom, če je to upravičeno zaradi doseganja ciljev iz tega člena in zlasti zaradi javnega reda ali varnosti (podobno s členom 30 ES glej sodbo Sodišča z dne 4. oktobra 1991 v zadevi Richardt, C-367/89, Recueil, str. I-4621, točka 19 in navedena sodna praksa). Pojem javne varnosti zajema notranjo in zunanjo varnost države. Države članice torej načeloma na podlagi člena 58(1)(b) ES sprejemajo take ukrepe, kot jih določa izpodbijana uredba. Če so ti ukrepi v skladu s členom 58(3) ES in ne prekoračijo potrebnega za uresničitev želenih ciljev, so skladni s sistemom prostega pretoka kapitala in plačil in s sistemom svobodne konkurence iz Pogodbe ES.

147 Treba je dodati, da če bi bila preprosta ugotovitev nevarnosti razlik med državnimi ureditvami in splošne nevarnosti oviranja prostega pretoka kapitala ali izkrivljanja konkurence, ki sta lahko njihova posledica, dovolj, da bi bila za pravno podlago uredbe upravičena izbira člena 308 ES v povezavi s členom 3(1)(c) in (g) ES, bi bile določbe poglavja 3 naslova VI Pogodbe ES o približevanju zakonodaj brez koristnega učinka in bi sodni nadzor spoštovanja pravne podlage lahko bil popolnoma neučinkovit. Sodnik Skupnosti bi bil torej oviran pri izvrševanju funkcije, ki mu jo je naložil člen 220 ES, da pri razlagi in uporabi Pogodbe zagotavlja spoštovanje prava (glede člena 100 A Pogodbe ES po spremembi postal člen 95 ES glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 5. oktobra 2000 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu, C-376/98, Recueil, str. I-8419, točke 84, 85 in od 106 do 108 in navedena sodna praksa).

148 V vsakem primeru elementi, predloženi v presojo Sodišču prve stopnje, ne omogočajo mnenja, da izpodbijana uredba učinkovito prispeva k preprečitvi verjetnih ovir prostega pretoka kapitala ali občutnih motenj konkurence.

149 Sodišče prve stopnje meni, da, v nasprotju s trditvami Komisije in Združenega kraljestva, izvrševanje zadevnih resolucij Varnostnega sveta, bolj držav članic kot Skupnosti, ne bi povzročilo verjetne in resne nevarnosti razlik med državami članicami pri uporabi zamrznitve sredstev. Na eni strani te resolucije dejansko vsebujejo definicije in jasna, natančna in podrobna navodila, ki ne dopuščajo možnosti razlage. Na drugi strani se pomen ukrepov, ki jih določajo za njihovo izvrševanje, ne zdi tako velik, da bi se bilo treba bati take nevarnosti.

150 V okoliščinah tega primera zadevnih ukrepov ni mogoče utemeljevati s ciljem iz člena 3(1)(c) in (g) ES.

151 Različni primeri sklicevanja na dodatno pravno podlago člena 308 ES, ki jih je navedel Svet (glej točki 95 in 97 zgoraj) se v tem primeru izkažejo za neprimerne. Na eni strani iz teh primerov dejansko ne izhaja, da pogoji uporabe člena 308 ES, zlasti uporabe, ki je vezana na uresničitev cilja Skupnosti, v teh primerih niso bili izpolnjeni. Na drugi strani zadevni pravni akti v teh primerih niso bili predmet ugovorov glede tega pred Sodiščem, zlasti v zadevi, ki se je končala s sodbo Delbar, točka 96 zgoraj. V skladu z ustaljeno sodno prakso preprosta praksa Sveta ne more kršiti pravil Pogodbe in zato ne more ustvariti precedenčnega primera, ki veže institucije Skupnosti pri izbiri pravilne pravne podlage (sodba Sodišča z dne 23. februarja 1988 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu, 68/86, Recueil, str. 855, točka 24, in mnenje Sodišča 1/94 z dne 15. novembra 1994, Recueil, str. I-5267, točka 52).

152 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da boja proti mednarodnemu terorizmu in zlasti naložitve ekonomskih in finančnih sankcij, kot so zamrznitev sredstev posameznikom in subjektom, za katere se domneva, da prispevajo k njegovem financiranju, ni mogoče povezati z nobenim od ciljev, ki sta jih za Skupnost izrecno določila člena 2 ES in 3 ES.

153 Poleg ciljev, ki jih izrecno določata člena 2 ES in 3 ES, je Komisija v svojih aktih navedla tudi cilj Skupnosti splošnejšega pomena, ki naj bi v tem primeru upravičil sklicevanje na pravno podlago člena 308 ES. Tako Komisija iz preambule Pogodbe ES sklepa na „splošni cilj Skupnosti, da brani [mednarodni] mir in varnost“ (glej točko 100 zgoraj). Te navedbe niso sprejemljive.

154 V nasprotju s trditvami Komisije iz preambule Pogodbe ES ne izhaja, da sledi širšemu cilju obrambe mednarodnega miru in varnosti. Neizpodbitni in prvi cilj navedene pogodbe je, da z vzpostavitvijo „procesa evropskega povezovanja“ konča pretekle spore med evropskimi narodi, brez vsakršnega izvrševanja skupne zunanje

in varnostne politike. Ta zadeva izključno cilje Pogodbe EU, ki, kot poudarja njena preambula, „zaznamujejo novo fazo v procesu evropskega povezovanja, ki se je začel z ustanovitvijo Evropskih skupnosti".

155 Čeprav je mogoče potrditi, da mora ta cilj Unije navdihniti delovanje Skupnosti na področju lastnih pristojnosti, kot je skupna trgovinska politika, za utemeljitev sprejetja ukrepov na podlagi člena 308 ES, zlasti na področjih, kjer so pristojnosti Skupnosti postranske in jih Pogodba omejeno našteva, ne zadošča.

156 Končno, zdi se, da člena 308 ES ni mogoče razlagati tako, da na splošno pooblašča institucije, da se sklicujejo na to določbo, da bi izvršile enega od ciljev Pogodbe EU. Sodišče prve stopnje meni, da soobstoj Unije in Skupnosti kot združenih, vendar različnih pravnih redov, in ustavna zgradba stebrov, ki so jih želeli avtorji veljavnih pogodb, institucij in držav članic ne pooblaščajo, da se sklicujejo na „fleksibilno klavzulo" člena 308 ES z namenom, da bi odpravile odsotnost potrebne pristojnosti Skupnosti za uresničitev cilja Unije. Če bi se opredelilo drugače, bi se lahko ta določba uporabila za celoto ukrepov, ki zadevajo SZVP in policijsko in pravosodno sodelovanje na kazenskem področju (PNZ), tako da bi lahko Skupnost vedno delovala za uresničitev ciljev teh politik. Tak rezultat bi več določbam Pogodbe EU odvzel njihovo področje uporabe in ne bi bil povezan z uvedbo instrumentov SZVP (skupne strategije, ukrepi, stališča) in PNZ (skupna stališča, sklepi, okvirni sklepi).

157 Torej je nujen sklep, da tako kot člena 60 ES in 301 ES ločeno, tudi člen 308 ES sam zase ni zadostna pravna podlaga za utemeljitev izpodbijane uredbe.

158 Svet je tako v uvodnih izjavah izpodbijane uredbe in v svojih aktih trdil, da mu člen 308 ES, uporabljen skupaj s členoma 60 ES in 301 ES, daje pooblastilo za sprejetje uredbe Skupnosti, katere namen je boj Unije in njenih držav članic proti mednarodnemu terorizmu na podlagi SZVP, in ki zato nalaga gospodarske in finančne sankcije za posameznike, brez povezave z ozemljem ali vodilnim režimom tretje države. Te uvodne izjave je treba preveriti.

159 V zvezi s tem je treba upoštevati prehod, posebej uveden z revizijo, ki je rezultat Maastrichtske pogodbe, med dejavnostmi Skupnosti, ki zajemajo gospodarske sankcije na podlagi členov 60 ES in 301 ES, in cilji Pogodbe EU na področju zunanjih odnosov.

160 Dejansko je nujna ugotovitev, da sta člena 60 ES in 301 ES posebni določbi Pogodbe ES, ker izrecno določata, da bi se lahko ukrep Skupnosti izkazal za nujnega za uresničitev ne enega od ciljev Skupnosti, kot jih določa Pogodba ES, ampak enega od ciljev, ki jih člen 2 EU posebej določa za Unijo, in sicer izvajanje skupne zunanje in varnostne politike.

161 V okviru členov 60 ES in 301 ES je torej ukrep Skupnosti v resnici ukrep Unije, ki se izvaja na podlagi stebra Skupnosti, potem ko Svet sprejme skupno stališče ali skupni ukrep na podlagi SZVP.

162 Glede tega je treba poudariti, da ima Unija na podlagi člena 3 EU na voljo enotni ustavni okvir, ki zagotavlja povezanost in kontinuiteto dejavnosti za dosego svojih ciljev s spoštovanjem in razvojem pravnega reda Skupnosti. Unija bedi zlasti nad povezanostjo vseh njenih zunanjih dejavnosti v okviru svojih politik na področju

zunanjih odnosov, varnosti, gospodarstva in razvoja. Svet in Komisija sta odgovorna za zagotavljanje te povezanosti in sodelujeta v ta namen. Vsak v skladu s svojimi pristojnostmi zagotavljata izvrševanje teh politik.

163 Kot se lahko pooblastila za delovanje, ki jih določa Pogodba ES, izkažejo za nezadostna, da bi institucijam omogočila ukrepanje za uresničitev enega od ciljev Skupnosti v delovanju skupnega trga, tako se lahko pooblastila za gospodarske in finančne sankcije, ki jih določata člena 60 ES in 301 ES, in sicer prekinitev ali omejitev gospodarskih odnosov z eno ali več tretjimi državami, zlasti glede pretokov kapitala in plačil, izkažejo za nezadostna, da bi institucijam omogočila uresničitev cilja SZVP, ki zadeva Pogodbo EU in zaradi katerega so bile te določbe posebej vključene v Pogodbo ES.

164 Treba je torej priznati, da je v teh posebnih okoliščinah, ki jih določata člena 60 ES in 301 ES, upravičeno sklicevanje na dopolnilno pravno podlago iz člena 308 ES, v imenu zahteve po usklajenosti, ki jo določa člen 3 EU, ker te določbe institucijam Skupnosti na področju gospodarskih in finančnih sankcij ne dajejo pooblastila, ki je potrebno za ukrepanje za uresničitev cilja, ki mu na podlagi SZVP sledi Unija in njene države članice.

165 Tako je možno, da skupno stališče ali skupni ukrep, sprejet na podlagi SZVP, od Komisije zahteva ekonomske in finančne sankcije, ki so zunaj tega, kar predvidevata člena 60 ES in 301 ES, ki zajemata prekinitev ali zmanjšanje ekonomskih odnosov z eno ali več tretjimi državami, zlasti glede pretoka kapitala in plačil.

166 V takem primeru sklicevanje na skupno pravno podlago iz členov 60 ES, 301 ES in 308 ES omogoča na področju ekonomskih in finančnih sankcij uresničitev cilja, ki mu sledijo Unija in njene države članice v okviru SZVP, kot je naveden v skupnem stališču ali skupnem ukrepu, čeprav Skupnosti niso izrecno dodeljena pooblastila za ekonomske in finančne sankcije, ki se nanašajo na posameznike ali subjekte, ki nimajo zadostne vezi z določeno tretjo državo.

167 V tem primeru boj proti mednarodnemu terorizmu in njegovemu financiranju nesporno zadeva cilje Unije na podlagi SZVP, kot jih določa člen 11 EU, tudi če se ne nanaša posebej na tretje države ali njihove voditelje.

168 Jasno je, da je Svet pri tem boju Skupno stališče 2002/402 sprejel soglasno in da določa, da Skupnost naloži ekonomske in finančne sankcije proti posameznikom, za katere se domneva, da so prispevali k financiranju mednarodnega terorizma, ne da bi vzpostavili kakršno koli vez z ozemljem ali vodilnim režimom tretje države.

169 V tem primeru je sklicevanje na člen 308 ES, da bi dopolnil pooblastila Skupnosti za ekonomske in finančne sankcije, ki ji jih dajeta člena 60 ES in 301 ES, upravičeno z mnenjem, da v sodobnem svetu držav članic ni več mogoče pojmovati kot edinega vira nevarnosti za mednarodni mir in varnost. Unija in njen steber Skupnosti nista ovirana bolj kot mednarodna skupnost, pri prilagajanju tem novim grožnjam, tako da se naložijo ekonomske in finančne sankcije ne le tretjim državam, ampak tudi osebam, skupinam, podjetjem ali subjektom, povezanim z njimi, ki razvijajo mednarodno teroristično dejavnost ali drugače ogrožajo mednarodni mir in varnost.

170 Torej so institucije in Združeno kraljestvo pravilno trdili, da je bil Svet pristojen za sprejetje izpodbijane uredbe, s katero so bile v Skupnosti izvršene ekonomske in finančne sankcije, ki jih določa Skupno stališče 2002/402 na podlagi povezanih členov 60 ES, 301 ES in 308 ES.

171 Zato je treba prvi del pritožbenega razloga zavrniti.

Drugi del

Trditve strank

172 V okviru drugega dela prvega pritožbenega razloga tožeči stranki trdita, da je dovoljenje Komisiji, najprej na podlagi člena 10(1) Uredbe št. 467/2001, nato pa na podlagi člena 7(1) izpodbijane uredbe, veliko širšega pomena kot zgolj pristojnost za izvajanje Uredbe Sveta, in da torej krši člen 202 ES. Po njihovem mnenju odločitev Komisije, da v Prilogo I k izpodbijani uredbi doda ime osebe, pomeni spremembo člena 2 te uredbe.

173 Svet in Komisija trdita, da je prenos pristojnosti izvrševanja na Komisijo v skladu s členom 202 ES.

Presoja Sodišča prve stopnje

174 Drugi del prvega tožbenega razloga je zaradi razveljavitve Uredbe št. 467/2001 in njene nadomestitve z izpodbijano uredbo brez učinka. Če drži, da sta bili tožeči stranki dodani v Prilogo I k Uredbi št. 467/2001 najprej z Uredbo Komisije št. 2199/2001, sprejeto z odobritvijo Sveta na podlagi člena 10(1) prve navedene uredbe, je njuna vključitev v Prilogo I k izpodbijani uredbi dejstvo te uredbe same, kot jo je Svet sprejel brez ponovnega posredovanja Komisije.

175 Kot je priznal Yusuf (točka 63 zgoraj), so spremembe, ki jih uvaja Uredba št. 866/2003 (točka 41 zgoraj), zgolj redakcijske in je torej treba šteti, da se nanašajo na izvajanje navadne pristojnosti za izvajanje, katere prenos na Komisijo je v skladu s členom 202 ES.

176 Drugi del tožbenega razloga je torej treba zavrniti.

Tretji del

Trditve strank

177 V okviru tretjega dela prvega tožbenega predloga tožeči stranki trdita, da Svet nima pristojnosti, da na organ zunaj Skupnosti – v tem primeru na sankcijski odbor – prenese pristojnost odločanja na področju civilnih in ekonomskih pravic držav članic in njihovih državljanov.

178 Združeno kraljestvo nasprotuje, da v tem primeru ne gre za prenos pristojnosti Skupnosti na organe Združenih narodov. Prav nasprotno, institucije naj bi izrecno ukrepale, da zagotovijo, da bodo države članice Skupnosti spoštovale svoje obveznosti na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov, ki prevladajo nad vsako drugo obveznostjo, v skladu s členom 103 te listine.

Presoja Sodišča prve stopnje

179 Sklepi sankcijskega odbora, v tem primeru zoper tožeči stranki, so bili sprejeti na podlagi pooblastila Varnostnega sveta, ki je uporabil podatke, ki jih je zbral v okviru lastnih pristojnosti. Zadevne resolucije Varnostnega sveta niso izvajanje pooblastil, ki jih je prenesla Skupnost, ampak njegovo izvajanje svojih lastnih pooblastil na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov. Okoliščina, da so institucije Skupnosti po sprejetju Skupnega stališča 2002/402 menile, da so se pri izvajanju svojih pristojnosti dolžne uskladiti s temi sklepi in resolucijami, je v tem pogledu brez pomena.

180 Tretji del tožbenega predloga temelji torej na napačni premisi in ga je treba zavrniti.

2. *Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 249 ES*

Trditve strank

181 Tožeči stranki trdita, da se izpodbijana uredba ne uporablja splošno, ker neposredno ogroža pravice posameznikov in določa uporabo posamičnih sankcij, torej

nasprotuje členu 249 ES. Pogoj, ki se nanaša na splošno uporabo, ki jo določa navedena določba, naj bi dejansko nasprotoval urejanju posameznih primerov z uredbo, kot v tem primeru. Ta pogoj naj bi izhajal iz splošnega načela enakosti pred zakonom in naj bi bil pogoj *sine qua non*, da pravo Skupnosti ne bi prišlo navzkriž z ustavnim pravom držav članic ali s splošnimi načeli o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. To, da se pravilo odredi s seznamom, bi bilo ravno tako v nasprotju z načeloma zakonitosti in pravne varnosti.

182 Tožeči stranki v repliki poudarjata, da posamezniki in subjekti iz izpodbijane uredbe ne izhajajo iz katerega koli kroga oseb, opredeljenih abstraktno, ampak po imenu ustrezajo osebam s seznama sankcijskega odbora. Šlo naj ne bi niti za objektivno določen položaj, opisan s splošnimi pogoji, ki bi lahko obrazložil razlog, zakaj so imena tožečih strank ravno v Prilogi I k izpodbijani uredbi. V teh okoliščinah se izpodbijanega akta ne bi smelo preučevati kot uredbo, ampak kot sklop posamičnih odločb v smislu sodbe Sodišča z dne 13. maja 1971 v združenih zadevah International Fruit in drugi proti Komisiji (od 41/70 do 44/70, Recueil, str. 411).

183 Instituciji in Združeno kraljestvo navajajo, da se izpodbijana uredba splošno uporablja.

Presoja Sodišča prve stopnje

184 Na podlagi člena 249(2) ES se uredba splošno in neposredno uporablja v vseh državah članicah, medtem ko je odločba zavezujoča le za vse, na katere je naslovljena.

185 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba merilo razlikovanja med uredbo in odločbo iskati v splošni uporabi zadevnega akta. Bistvena značilnost odločbe je omejitev oseb, na katere je naslovljena, medtem ko se uredba, ki ima v bistvu normativni značaj, uporablja za objektivno določene položaje in določa pravne učinke za kategorijo oseb, ki je določena splošno in abstraktno. Možnost, da se bolj ali manj točno določi število ali celo identiteta pravnih oseb, za katere se uporablja v določenem trenutku, ne povzroči dvoma o uredbeni naravi akta, ker je očitno, da se uporabi na podlagi objektivnega pravnega položaja ali dejstva, ki ga določa akt v povezavi s ciljem akta (sodbe Sodišča z dne 14. decembra 1962 v združenih zadevah Fédération nationale de la boucherie en gros in drugi proti Svetu, od 19/62 do 22/62, Recueil, str. 943, točka 2; z dne 11. julija 1968 v zadevi Zuckerfabrik Watenstedt proti Svetu, 6/68, Recueil, str. 595 in 604; z dne 30. septembra 1982 v zadevi Roquette Frères proti Svetu, 242/81, Recueil, str. 3213, točki 6 in 7; z dne 29. junija 1993 v zadevi Gibraltar proti Svetu, C-298/89, Recueil, str. I-3605, točka 17, in z dne 31. maja 2001 v zadevi Sadam Zuccherifici in drugi proti Svetu, C-41/99 P, Recueil, str. p. I-4239, točka 24; sklep Sodišča z dne 24. aprila 1996 v zadevi CNPAAP proti Svetu, C-87/95 P, Recueil, str. p. I-2003, točka 33; sklep Sodišča prve stopnje z dne 6. maja 2003 v zadevi DOW AgroSciences proti Parlamentu in Svetu, T-45/02, Recueil, str. II-1973, točka 31).

186 V tem primeru se izpodbijana uredba neizpodbitno uporablja splošno, ker prepoveduje vsakomur, da bi dal določenim osebam na voljo sredstva ali gospodarske vire. Okoliščina, da so te osebe poimensko navedene v Prilogi I k tej uredbi, tako da se zdi, da jih neposredno in posamično zadeva v smislu člena 230, četrti odstavek, ES, v ničemer ne prizadene splošnosti te prepovedi, ki velja *erga omnes*, kot izhaja zlasti iz člena 11, v skladu s katerim se izpodbijana uredba uporablja:

— na ozemlju Skupnosti, vključno z njenim zračnim prostorom,

— na vseh letalih in vseh plovilih, ki so v pristojnosti države članice,

— za vse osebe, ki so državljani države članice, kjer koli se nahajajo,

— za vse pravne osebe, skupine ali subjekte, registrirane ali ustanovljene v skladu z zakonodajo države članice,

— za vse pravne osebe, skupine ali subjekte, ki poslujejo znotraj Skupnosti.

187 Dokazovanje tožečih strank v resnici izvira iz zamenjave pojmov naslovnik akta in vsebina akta. Člen 249 ES se nanaša le na naslovnika akta, ker določa, da se uredba uporablja splošno, medtem ko je odločba v celoti zavezujoča zgolj za tiste, na katere je naslovljena. V nasprotju s tem je predmet merilo, ki pri opredelitvi, ali je akt uredbo ali odločba, ni upoštevno.

188 Akt, katerega vsebina je zamrznitev sredstev izvajalcev terorističnih dejanj, ki so označeni kot splošna in abstraktna skupina, bi bil odločba, če bi bili njegovi naslovniki ena ali več poimensko določenih oseb. Akt, katerega vsebina je zamrznitev sredstev ene ali več poimensko določenih oseb, pa je uredba, če je splošno in abstraktno naslovljen na skupino oseb, ki imajo na voljo zadevna sredstva. Natanko tako je v tej zadevi.

189 Drugi tožbeni razlog je torej treba zavrniti.

3. *Tretji tožbeni razlog: kršitev temeljnih pravic tožečih strank*

Trditve strank

190 Tožeči stranki, ki se sklicujeta na člen 6(2) EU in na sodno prakso Sodišča (sodbe z dne 12. novembra 1969 v zadevi Stauder, 29/69, Recueil, str. 419; z dne 17. decembra 1970 v zadevi Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Recueil, str. 1125, in z dne 14. maja 1974 v zadevi Nold proti Komisiji, 4/73, Recueil, str. 491, točka 13), trdita, da izpodbijana uredba krši njune temeljne pravice, zlasti pravico do razpolaganja s svojimi dobrinami in pravico do obrambe, kot jih zagotavlja člen 6 Evropske konvencije za zaščito človekovih pravic (EKČP), ker jima ta uredba nalaga hude sankcije, hkrati civilne in kazenske, ne da bi bili prej zaslišani ali bi jima bilo omogočeno, da se branita, in ne da bi bil navedeni akt podrejen kakršnemu koli sodnemu nadzoru.

191 Glede navedene kršitve pravice do obrambe tožeči stranki poudarjata, da nista bili obveščeni o razlogih za sankcije, ki so jima bile naložene, da nista prejeli obvestila o nasprotujočih dokazih in okoliščinah in da nista imeli priložnosti, da se izrečeta (sodbe Sodišča z dne 23. oktobra 1974 v zadevi Transocean Marine Paint proti Komisiji, 17/74, Recueil, str. 1063; z dne 7. junija 1983 v združenih zadevah Musique diffusion française in drugi proti Komisiji, od 100/80 do 103/80, Recueil, str. 1825, točka 14; z dne 10. julija 1986 v zadevi Belgija proti Komisiji, 40/85, Recueil, str. 2321, in z dne 27. junija 1991 v zadevi Al-Jubail Fertilizer in Saudi Arabian Fertilizer proti Svetu, C-49/88, Recueil, str. I-3187). Njun vpis na seznam iz Priloge I k izpodbijani uredbi naj bi bil izrecno obrazložen z dejstvom, da sta bili dodani na seznam sankcijskega odbora na podlagi podatkov, ki so jih posredovale države in mednarodne in regionalne organizacije. Ne Svet ne Komisija naj ne bi preizkusila razlogov, zakaj ju je navedeni odbor dodal na ta seznam. Izvor podatkov, ki jih je

navedeni odbor prejel, naj bi bil posebej nejasen in razlogi, zakaj so določeni posamezniki nanj vpisani, ne da bi bili prej zaslišani, naj ne bi bili omenjeni. Postopek, ki je pripeljal do vpisa tožečih strank na seznam Priloge I k izpodbijani uredbi, naj bi bil dvomljiv glede zaupnosti. Take neizpolnitve do tožečih strank naj bi bile naknadno težko popravljive (sodba Sodišča z dne 8. julija 1999 v zadevi Hercules Chemicals proti Komisiji, C-51/92 P, Recueil, str. I-4235).

192 Glede navedene kršitve pravice do sodnega nadzora tožeči stranki navajata, da je Sodišče v sodbi z dne 27. novembra 2001 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-424/99, Recueil, str. I-9285, točka 45) sodilo, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso zahteva takega nadzora splošno načelo prava Skupnosti, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic in ki je dobilo svojo potrditev v členih 6 EKČP in 13 EKČP. To pravo naj bi zajemalo učinkovite tožbe pred sodno instanco, ki izpolnjuje nekatere pogoje, kot sta neodvisnost in nepristranost.

193 V tem primeru naj niti Komisija niti Svet ne bi izpolnila teh pogojev.

194 Enako naj bi bilo z Varnostnim svetom in njegovim sankcijskim odborom, ki naj bi bila politična organa, pred katerima naj bi nastopale le države. V tem primeru naj bi sankcijski odbor naznanil švedski vladi, da ni mogoče preizkusiti temelja zahteve tožečih strank, naj se ju odstrani s seznama, ki ga je naredil ta odbor. Ta zahteva naj bi bila kljub temu posredovana petnajstim državam sankcijskega odbora kot predlog za odločanje. Samo tri države tega odbora, in sicer Združene države Amerike, Združeno kraljestvo in Rusija, so nasprotovale tej zahtevi. Zaradi pravila soglasja, ki

velja za delo sankcijskega odbora, sta imeni tožečih strank kljub temu ostali na zadevnem seznamu.

195 Glede nadzora, ki ga pri tem postopku izvršuje Sodišče prve stopnje, tožeči stranki ugovarjata, da ničnostna tožba, ki se nanaša samo na zakonitost izpodbijane uredbe kot take, ne omogoča preizkusa temelja za zakonitost sankcij glede na temeljne pravice, katerih kršitev se navaja. Poleg tega, upoštevajoč uporabljeno zakonodajno metodo, ki zajema sestavo seznamov oseb in subjektov, za katere veljajo te sankcije, bi bil tak preizkus temelja brez smisla, saj bi bil omejen na vprašanje, ali imena oseb s teh seznamov ustrezajo imenom oseb s seznamov sankcijskega odbora.

196 Tožeči stranki kljub temu navajata nekatere napake ali nepravilnosti izpodbijane uredbe. Subjekt „Barakaat International, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Švedska", naveden v Prilogi I k tej uredbi pod naslovom „Pravne osebe, skupine in entitete", naj bi bil isti subjekt kot tožeča stranka Al Barakaat, navedena pod istim naslovom. Tožeči stranki pojasnjujeta, da je Al Barakaat prenesel sedež svoje družbe. Poleg tega naj bi bil naslov, tak kot je naveden, napačen.

197 Ravno tako naj bi subjekt „Somali Network AB, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Švedska", naveden pod naslovom Priloge I k izpodbijani uredbi, ki je bil prej v lasti treh prvotnih tožečih strank, Adena, Alija in Yusufa, in katerega dejavnost je bila prodaja telefonskih kartic, prenehal dejavnost konec leta 2000 in naj bi bil prodan poleti 2001, 4. oktobra 2001 pa njegova firma spremenjena v „Trä & Inredningsmontage i Kärrtorp". Novi delničarji naj ne bi imeli nobene povezave s tožečima strankama in naj bi opravljali svojo dejavnost v sektorju gradbeništva. Ker je sankcijski odbor 9. novembra 2001 ta subjekt kljub temu dodal na svoj seznam, naj bi bilo očitno, da je bila njegova dokumentacija pomanjkljiva in da ni imel nadzora nad vsakim posameznim primerom.

198 Tožeči stranki dodajata, da je Al Barakaat na lastno pobudo predložil svoje računovodske dokumente službi švedske policije, zadolženi za boj proti terorizmu, SÄPO. Po analizi naj bi SÄPO te dokumente vrnila tožečima strankama in jima sporočila, da so v redu, kar naj bi dokazovalo, da so bile sankcije, sprejete zoper Al Barakaata, neupravičene.

199 Zaradi predložitve dokazov prva tožeča stranka, Yusuf, zahteva zaslišanje pred Sodiščem prve stopnje. Ravno tako zahteva zaslišanje sira Jeremyja Greenstocka, predsednika sankcijskega odbora med sprejetjem sankcij zoper njega.

200 Tožeči stranki v repliki poleg tega nasprotujeta dokazu, v skladu s katerim naj bi bil Svet dolžan izvajati sankcije, ki jih je sprejel Varnostni svet, ker naj bi bile naložene državam članicam Skupnosti na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov.

201 Po mnenju tožečih strank ni nobene brezpogojne obveznosti na podlagi člena 25 Ustanovne listine Združenih narodov in določba člena 103 te listine zavezuje le v mednarodnem javnem pravu in v nobenem primeru ne določa, da morajo člani Združenih narodov zatajiti svoje zakone.

202 Resolucije Varnostnega sveta naj se ne bi neposredno uporabljale v državah članicah OZN, vendar bi morale biti prenesene v njihovo notranje pravo, v skladu z njihovimi ustavnimi določbami in temeljnimi pravnimi načeli. Če te določbe nasprotujejo takemu prenosu, bi jih bilo treba najprej spremeniti, da bi bil prenos mogoč.

203 Na Švedskem naj bi bila vlada umaknila predlog zakona, katerega namen je izvajanje Resolucije Varnostnega sveta 1373 (2001) z dne 28. septembra 2001, ki določa zlasti zamrznitev sredstev oseb in subjektov, ki storijo ali poskušajo storiti teroristična dejanja, jih olajšujejo ali pri njih sodelujejo, potem ko naj bi bil Lagrådet (svet za zakonodajo) opozoril, da mora vsako odločitev o zamrznitvi sredstev sprejeti državno tožilstvo in da je treba omogočiti njen sodni nadzor.

204 Iz člena 24(2) Ustanovne listine Združenih narodov naj bi izhajalo, da mora Varnostni svet vedno ukrepati v skladu s cilji in načeli Združenih narodov. Pogoj za odgovornost članov OZN na podlagi člena 25 Ustanovne listine naj bi bil, da pristojnosti Varnostnega sveta za sprejetje zavezujočih odločb izhajajo iz drugih določb te listine. Ker je Ustanovna listina Združenih narodov naslovljena izrecno na države in ne ustvarja ne pravic ne obveznosti za posameznike, bi se lahko vprašali, ali so države članice OZN vezane na odločbe Varnostnega sveta, ki nalagajo sankcije proti Osami bin Ladnu in osebam, ki so z njim povezane. Lahko bi se celo vprašali, ali te odločbe niso v nasprotju z izrecnim ciljem Združenih narodov, da spodbuja človekove pravice in temeljne svoboščine za vse ljudi v skladu s členom 1(3) Ustanovne listine Združenih narodov.

205 Svet v glavnem trdi, da okoliščine, v katerih je bila sprejeta izpodbijana uredba, izključujejo vsakršno njegovo nezakonito ravnanje.

206 Glede tega Svet in Komisija, ki se sklicujeta zlasti na člene 24(1), 25, 41, 48 in 103 Ustanovne listine Združenih narodov, trdita, prvič, da je Skupnost namesto držav članic OZN na področjih svoje pristojnosti dolžna izvajati resolucije Varnostnega sveta, na podlagi mednarodnega prava, zlasti tiste, ki se sprejmejo v okviru

VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov; drugič, da je pristojnost institucij Skupnosti na tem področju vezana in da te institucije nimajo nobene samostojne diskrecijske pravice in nobenega polja za odločanje po prostem preudarku; tretjič, da ne morejo spremeniti vsebine teh resolucij in uvesti mehanizmov, ki bi lahko pripeljali do sprememb njihove vsebine, in četrtič, da je treba vsako drugo mednarodno obvezo ali pravilo notranjega prava, ki bi lahko bilo ovira za to izvršitev, odpraviti.

207 Svet in Komisija torej poudarjata, da nosi Varnostni svet, ki ukrepa v imenu članov OZN, temeljno odgovornost za ohranitev miru in krepitev mednarodne varnosti. Poudarjata, da se resolucije, ki jih je sprejel Varnostni svet na podlagi VII. poglavja te listine, splošno uporabljajo in so v celoti in brez izjeme zavezujoče za člane Združenih narodov, ki jim morajo priznati prednost pred vsako drugo mednarodno obveznostjo. Člen 103 Ustanovne listine Združenih narodov naj bi omogočal odpraviti vsako drugo določbo pogodbenega ali običajnega mednarodnega prava, da bi se uporabile resolucije Varnostnega sveta, ki tako ustvarijo „učinek dopustnosti".

208 Po mnenju institucij nacionalno pravo ne sme biti ovira za izvedbene ukrepe, ki so bili sprejeti za uporabo Ustanovne listine Združenih narodov. Če bi član OZN imel možnost, da spremeni vsebino resolucij Varnostnega sveta, se ne bi ohranila enotnost njihove uporabe, ki je nujna za zagotovitev učinkovitosti.

209 Komisija dodaja, da se v skladu s členom 27 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu, sklenjene na Dunaju 23. maja 1969, država ne more sklicevati na določbe svojega notranjega prava, da bi upravičila neizvršitev pogodbe. Če je nacionalna pravna norma v nasprotju z obveznostjo mednarodnega prava, naj bi bila zadevna

država dolžna razlagati navedeno normo v smislu pogodbe ali spremeniti svojo nacionalno zakonodajo, da bo skladna z obveznostjo mednarodnega prava.

210 Čeprav Skupnost sama ni članica OZN, naj bi bila dolžna ukrepati na področjih, kjer je pristojna, da bi izpolnila obveznosti svojih držav članic, ki jih imajo zaradi članstva v Združenih narodih. Glede tega Komisija trdi, da je treba pristojnosti Skupnosti izvrševati, spoštujoč mednarodno pravo (sodbi Sodišča z dne 24. novembra 1992 v zadevi Poulsen in Diva Navigation, C-286/90, Recueil, str. I-6019, točka 9, in z dne 16. junija 1998 v zadevi Racke, C-162/96, Recueil, str. I-3655, točka 45). Svet in Komisija se sklicujeta ravno tako na sodbo v zadevi Dorsch Consult proti Svetu in Komisiji, navedeno v točki 82 zgoraj. Čeprav naj bi se ta sodba nanašala na uvedbo trgovinskega embarga, ukrep skupne trgovinske politike, ki je na podlagi člena 133 ES izrecna pristojnost Skupnosti, Svet in Komisija menita, da načelo, ki ga zajema, velja ravno tako za omejitve pretoka kapitala in plačil, sprejete na podlagi členov 60 ES in 301 ES, upoštevajoč razvoj pristojnosti Skupnosti na področju sankcij za tretje države.

211 Svet posplošuje ta predlog in trdi, da če Skupnost ukrepa za izvršitev obveznosti svojih držav članic, ki so članice OZN, ker so te nanjo prenesle potrebne pristojnosti ali menijo, da je njeno posredovanje politično koristno, je treba iz praktičnih razlogov presoditi, da je Skupnost v enakem položaju kot člani OZN, upoštevajoč člen 48(2) Ustanovne listine Združenih narodov.

212 Po mnenju Sveta sledi, da kadar Skupnost sprejme ukrepe s cilji, ki ustrezajo želji držav članic, da izvršijo svoje obveznosti na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov, ima nujno koristi od zaščite, ki jo daje ta listina, zlasti od „učinka dopustnosti".

213 Poleg tega Svet poudarja, da če Skupnost ukrepa v tem okviru, je njena pristojnost omejena z odločbami skupne zunanje in varnostne politike, ki izvajajo resolucije Varnostnega sveta, zlasti odločbe, sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, ki jih je treba uvesti v pravni red Skupnosti.

214 V tem primeru naj bi bila izpodbijana uredba sprejeta z namenom izvršitve resolucij Varnostnega sveta 1267 (1999), 1333 (2000) in 1390 (202) v pravnem redu Skupnosti, z avtomatičnim prenosom vseh seznamov oseb ali subjektov, ki naj bi jih sestavil sankcijski odbor v skladu s postopki, ki so v rabi, ne da bi izvrševal kakršno koli samostojno diskrecijsko pravico, kot naj bi jasno izhajalo tako iz preambule izpodbijane uredbe in iz njenega člena 7(1).

215 Po mnenju Sveta in Komisije take okoliščine *a priori* izključujejo vsako nezakonitost institucij. Ko je Skupnost že odločila, da bo ukrepala na podlagi Skupnega stališča 2002/402, ni imela možnosti, da bi nekatere osebe s seznama izključila ali jih predčasno obvestila ali predvidela pritožbena sredstva, ki bi omogočila nadzor, ali so bili zadevni ukrepi upravičeni, ne da bi kršila svoje mednarodne obveznosti, mednarodne obveznosti svojih držav članic in dolžnost lojalnega sodelovanja med državami članicami in Skupnostjo, ki jih določa člen 10 ES.

216 Po mnenju Sveta naj bi bilo tako tudi, če bi bilo za izpodbijano uredbo treba šteti, da ogroža temeljne pravice tožečih strank. Svet dejansko meni, da „učinek dopustnosti" velja tudi v razmerju do temeljnih pravic, ki so lahko začasno ukinjene v nujnem primeru, kot to določajo mednarodni pravni instrumenti.

217 Ker sta tožeči stranki v repliki dvomili o skladnosti zadevnih resolucij Varnostnega sveta s členom 1(3) Ustanovne listine Združenih narodov, Svet odgovarja, da je treba sklepati, da je Varnostni svet v okviru posebnih pooblastil, ki mu jih priznava VII. poglavje te listine, tehtal med temeljnimi pravicami žrtev teh sankcij in temeljnimi pravicami žrtev terorizma, zlasti pravico slednjih do življenja.

218 Svet in Komisija menita, da utemeljevanje tožečih strank, posvečeno zakonodajnemu postopku v zvezi z izvrševanjem Resolucije Varnostnega sveta 1373 (2001) na Švedskem, ki naj bi imel čisto drugačno ozadje kot zakonodajni postopek v zvezi z izvrševanjem Resolucije 1373 (2001), nima zveze s to zadevo. Med izvrševanjem Resolucije 1373 (2001) naj bi države članice Skupnosti dejansko imele široko diskrecijsko polje za odločanje po prostem preudarku.

219 Svet in Komisija menita, da bi morala biti v tej zadevi pristojnost Sodišča prve stopnje omejena na preizkus, ali so institucije zagrešile očitno napako, ker so izvršile obveznosti iz Resolucije Varnostnega sveta 1390 (2002). Vsako izvajanje pristojnosti zunaj tega, ki bi bilo enako kot posredni in selektivni sodni nadzor prisilnih ukrepov, ki jih je sprejel Varnostni svet v okviru svoje vloge, da ohranja mednarodni mir in varnost, bi lahko spodkopalo enega od temeljev svetovnega miru, doseženega v letu 1945, povzročilo velike motnje v mednarodnih odnosih Skupnosti in njenih držav članic, bilo sporno glede na člen 10 ES in v nasprotju z obveznostjo Skupnosti, da spoštuje mednarodno pravo, katerega del so resolucije, ki jih je sprejel Varnostni svet na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov. Instituciji in Združeno kraljestvo menijo, da takih ukrepov ni mogoče izpodbijati na nacionalni ravni ali na ravni Skupnosti, ampak le pred Varnostnim svetom samim, s posredovanjem vlade države, katere državljani sta tožeči stranki ali na območju katere stalno prebivata (zgoraj v točki 85 navedeni sklep „Invest" Import und Export in Invest Commerce proti Komisiji, točka 40).

220 Podredno, za primer, da bi se Sodišče prve stopnje odločilo v celoti preizkusiti utemeljitev različnih trditev, ki sta jih navedli tožeči stranki, Svet in Komisija trdita, da izpodbijana uredba ne ogroža temeljnih pravic in svoboščin, katerih kršitev se navaja.

221 Prvič, ukrepi, ki jih je uvedla izpodbijana uredba, naj ne bi ogrožali pravice tožečih strank, da uživata svojo lastnino, ker ta pravica nima absolutnega varstva in je njeno izvrševanje lahko predmet omejitev, ki so upravičene s cilji v splošnem interesu.

222 Drugič, izpodbijana uredba naj ne bi ogrožala pravice do obrambe.

223 Tretjič, glede pravice do učinkovitega sodnega postopka instituciji in Združeno kraljestvo poudarjajo, da sta tožeči stranki Varnostni svet lahko seznanili s svojim mnenjem in da sta lahko na Sodišče prve stopnje vložili to tožbo na podlagi člena 230 ES, v okviru katerega lahko navajata zlasti nepristojnost institucij Skupnosti za sprejetje izpodbijane uredbe in nezakonitost posega v njuno lastninsko pravico.

224 Po mnenju Sveta se spor med strankami ne nanaša na obstoj pravice do učinkovitega sodnega postopka, ampak na obseg sodnega nadzora, ki se v tem primeru zdi upravičen ali primeren.

225 Glede tega Svet priznava, da če se Komisija na lastno pobudo odloči sprejeti enostranske ukrepe ekonomske in finančne prisile, je treba sodni nadzor razširiti na preizkus dokazov zoper kaznovane osebe. Po mnenju Sveta in Združenega kraljestva bi popolni sodni nadzor, kadar Skupnost ukrepa, ne da bi izvrševala diskrecijsko pravico, na podlagi odločbe, ki jo je sprejel organ, ki mu je mednarodna skupnost podelila znatne pravice, da bi ohranila mednarodni mir in varnost, lahko spodkopal sistem OZN, kot je bil vzpostavljen leta 1945, težje ogrozil mednarodne odnose Skupnosti in držav članic in prišel v navzkrižje z obveznostjo Skupnosti, da spoštuje mednarodno pravo. Svet meni, da v tem primeru sodni nadzor sodnika Skupnosti ne more iti veliko dlje od nadzora, priznanega v državah članicah, glede prenosa odločb organov mednarodne skupnosti, s ciljem ohraniti mednarodni mir in varnost, v notranji pravni red. Glede tega Svet opaža, da izvedbeni akti resolucij Varnostnega sveta v več državah članicah štejejo za „akte vlade" in se popolnoma izognejo pristojnosti sodnika. V drugih državah naj bi bil obseg sodnega nadzora zelo omejen.

Presoja Sodišča prve stopnje

Uvodne ugotovitve

226 Sodišče prve stopnje lahko ustrezno odloči o tožbenem razlogu navedene kršitve temeljnih pravic tožečih strank samo, če tožbeni razlog spada pod njegov sodni nadzor in če se šteje za utemeljen, da bi pripeljal do razglasitve ničnosti izpodbijane uredbe.

227 V tem primeru instituciji in Združeno kraljestvo v bistvu trdijo, da nobeden od dveh pogojev ni izpolnjen, ker imajo obveznosti Skupnosti in njenih držav članic na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov prednost pred vsako drugo obveznostjo mednarodnega prava, prava Skupnosti ali nacionalnega prava. Zdi se, da je preizkus trditev teh strank pogoj za kakršno koli razpravo o trditvah tožečih strank.

228 Glede tega Sodišče prve stopnje meni, da je koristno preizkusiti, najprej, vez med mednarodnim pravnim redom Združenih narodov in nacionalnim pravnim redom ali pravnim redom Skupnosti ter stopnjo, koliko so pristojnosti Skupnosti in njenih držav članic povezane z resolucijami Varnostnega sveta, ki so bile sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov.

229 Ta preizkus dejansko določa preizkus o obsegu nadzora zakonitosti, zlasti glede temeljnih pravic, ki ga mora izvajati Sodišče prve stopnje pri aktih Skupnosti, katerih učinek, ki bo predmet preizkusa na drugem mestu, so take resolucije.

230 Tretjič, če bo ugotovljeno, da navedena kršitev temeljnih pravic tožečih strank res spada pod sodni nadzor Sodišča prve stopnje in da lahko pripelje do razglasitve ničnosti izpodbijane uredbe, bo to odločilo o navedeni kršitvi.

Vez med mednarodnim pravnim redom Združenih narodov in pravnim redom Skupnosti oziroma nacionalnim pravnim redom

231 Treba je ugotoviti, da v mednarodnem pravu obveznosti držav članic OZN na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov nesporno prevladajo nad vsako drugo obveznostjo notranjega prava ali mednarodnega pogodbenega prava, vključno z obveznostmi članov Sveta Evrope na podlagi EKČP in z obveznostmi na podlagi Pogodbe ES za člane Skupnosti.

232 Prvič, glede razmerja med Ustanovno listino Združenih narodov in notranjim pravom držav članic OZN to pravilo prednosti izhaja iz načel običajnega mednarodnega prava. V skladu s členom 27 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu, ki uzakonja ta načela (in katere člen 5 določa, da se uporablja „za vsako pogodbo, ki je ustanovni akt mednarodne organizacije, in za vsako pogodbo, ki je sprejeta v mednarodni organizaciji"), se pogodbenica ne more sklicevati na določbe svojega notranjega prava, da bi opravičila neizvršitev pogodbe.

233 Drugič, glede razmerja med Ustanovno listino Združenih narodov in mednarodnim pogodbenim pravom je to pravilo prednosti izrecno uzakonjeno s členom 103 navedene listine, v skladu s katerim „[č]e je navzkrižje med obveznostmi članov Združenih narodov po tej Ustanovni listini in med njihovimi obveznostmi po katerem koli drugem meddržavnem dogovoru, prevladajo njihove obveznosti po tej Ustanovni listini". V skladu s členom 30 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu in v nasprotju s pravili, ki se običajno uporabljajo v primeru nasledstvenih pogodb, Dunajska konvencija velja tako v razmerju do prejšnjih pogodb kot v razmerju do pogodb po Ustanovni listini Združenih narodov. Po mnenju mednarodnega sodišča so vsi regionalni, dvostranski in celo večstranski sporazumi, ki jih stranke lahko sklenejo, vedno podrejeni določbam člena 103 Ustanovne listine Združenih narodov (sodba z dne 26. novembra 1984 v zadevi, Vojaške in paravojaške dejavnosti v Nikaragvi in proti Nikaragvi (Nikaragva proti Združenim državam Amerike), Recueil, 1984, str. 392, točka 107).

234 Ta prednost se razteza na odločbe, zajete v resoluciji Varnostnega sveta, v skladu s členom 25 Ustanovne listine Združenih narodov, po katerem so člani OZN dolžni sprejeti in uporabiti odločbe Varnostnega sveta. Po mnenju mednarodnega sodišča, v skladu s členom 103 listine, obveznosti strank iz te listine prevladajo nad njihovimi obveznostmi na podlagi vsakega drugega mednarodnega sporazuma (sklep z dne 14. aprila 1992 (začasni ukrepi), vprašanja razlage in uporabe Konvencije iz Montreala iz leta 1971, ki je bila rezultat letalske nesreče Lockerbie (Libijska arabska džamahirija proti Združenim državam Amerike), Recueil, 1992, str. 16, točka 42, in sklep z dne 14. aprila 1992 (začasni ukrepi), vprašanja razlage in uporabe Konvencije iz Montreala iz leta 1971, ki je bila rezultat letalske nesreče Lockerbie (Libijska arabska džamahirija proti Združenemu kraljestvu), Recueil, 1992, str. 113, točka 39).

235 Glede razmerja med obveznostmi držav članic Skupnosti na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov in njihovimi obveznostmi na podlagi prava Skupnosti je treba dodati, da v skladu s členom 307(1) ES „[d]oločbe te pogodbe ne vplivajo na pravice in obveznosti, ki izhajajo iz sporazumov med eno ali več državami članicami na eni strani ter eno ali več tretjimi državami na drugi strani, sklenjenih pred 1. januarjem 1958, ali za države, ki pristopajo, pred datumom njihovega pristopa".

236 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je namen te določbe v skladu z načeli mednarodnega prava določiti, da uporaba Pogodbe ES ne vpliva na dolžnost zadevne države članice, da spoštuje pravice tretjih držav, ki izhajajo iz prej sklenjenega sporazuma, in da izvaja svoje obveznosti (sodba Sodišča z dne 28. marca 1995 v zadevi Evans Medical in Macfarlan Smith, C-324/93, Recueil, str. I-563, točka 27; glej tudi sodbe Sodišča z dne 27. februarja 1962 v zadevi Komisija proti Italiji, 10/61, Recueil, str. 1; z dne 2. avgusta 1993 v zadevi Levy, C-158/91, Recueil, str. I-4287, in z dne 14. januarja 1997 v zadevi Centro-Com, C-124/95, Recueil, str. I-81, točka 56).

237 Pet od šestih držav podpisnic Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, podpisane v Rimu 25. marca 1957, je bilo 1. januarja 1958 že članic OZN. Glede Zvezne republike Nemčije je res, da je bila formalno sprejeta kot članica OZN šele 18. septembra 1973, vendar je tudi njena zaveza spoštovati obveznosti iz Ustanovne listine Združenih narodov nastala pred 1. januarjem 1958, kot izhaja zlasti iz končnega akta Londonske konference od 28. septembra do 3. oktobra 1954 (konferenca, imenovana Konferenca devetih velesil) in iz Pariških sporazumov z dne 23. oktobra 1954. Poleg tega so bile vse države, ki so pozneje pristopile k Skupnosti, pred svojim pristopom članice OZN.

238 Še več, člen 224 Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (po spremembi postal člen 297 ES) je bil posebej vnesen v to pogodbo, da bi se spoštovalo zgoraj navedeno pravilo prednosti. V skladu s to določbo „[se d]ržave članice [...] med seboj posvetujejo o skupnem ravnanju, zato da na delovanje skupnega trga ne bi vplivali ukrepi, ki bi jih bila prisiljena sprejeti ena od držav članic [...] zaradi izpolnjevanja obveznosti, ki jih je prevzela za ohranjanje miru in mednarodne varnosti".

239 Resolucije Varnostnega sveta, sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, so zavezujoče za vse države članice Skupnosti, ki morajo torej sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev njihovega izvajanja (sklepni predlogi generalnega pravobranilca Jacobsa k sodbi Sodišča z dne 30. julija 1996 v zadevi Bosphorus, C-84/95, Recueil, str. I-3953, I-3956, točka 2, in k sodbi Sodišča z dne 27. februarja 1997 v zadevi Ebony Maritime in Loten Navigation, C-177/95, Recueil, str. I-1111, I-1115, točka 27).

240 Iz zgoraj navedenega izhaja tudi, da imajo države članice pravico in celo obveznost, da pri uporabi pravil splošnega mednarodnega prava in posebnih določb pogodbe ne uporabijo določbe prava Skupnosti, pa naj gre za določbo primarne zakonodaje ali za splošno načelo tega prava, ki bi ovirala izvrševanje njihovih obveznosti na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov.

241 V zgoraj v točki 236 navedeni sodbi Centro-Com je Sodišče posebej sodilo, da so nacionalni ukrepi v nasprotju s členom 113 Pogodbe ES lahko upravičeni glede na člen 234 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 307 ES), če se zdijo nujni za zagotovitev, da bo zadevna država članica izvrševala svoje obveznosti iz Ustanovne listine Združenih narodov in resolucije Varnostnega sveta.

242 Iz sodne prakse (glej zgoraj v točki 82 navedeno sodbo Dorsch Consult proti Svetu in Komisiji, točka 74) izhaja, da Ustanovna listina Združenih narodov Skupnosti kot take, drugače kot njenih držav članic, neposredno ne zavezuje in da ta torej ni dolžna, da na podlagi obveznosti splošnega mednarodnega javnega prava sprejme in uporabi resolucije Varnostnega sveta v skladu s členom 25 navedene listine. Razlog za to je, da Skupnost ni članica OZN, ne naslovnik resolucij Varnostnega sveta, ne naslednica pravic in obveznosti svojih držav članic v smislu mednarodnega javnega prava.

243 Kljub temu je treba šteti, da obveznosti iz Ustanovne listine Združenih narodov Skupnost zavezujejo enako, kot zavezujejo njene države članice, celo na podlagi njene ustanovitvene pogodbe.

244 Zato je jasno, da so bile države članice ob sklenitvi Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti vezane na svoje obveznosti iz Ustanovne listine Združenih narodov.

245 Zaradi akta, sklenjenega med njimi, niso mogle prenesti na Skupnost več pravic, kot so jih imele same, niti se znebiti obveznosti v razmerju do tretjih držav iz navedene listine (glej po analogiji sodbo Sodišča z dne 12. decembra 1972 v združenih zadevah International Fruit Company in drugi, od 21/72 do 24/72, Recueil, str. 1219, v nadaljevanju: sodba v zadevi International Fruit, točka 11).

246 Nasprotno, njihova želja spoštovati svoje obveznosti iz te listine izhaja iz določb same Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti in je bila izražena zlasti z njenima členoma 224 in 234, odstavek 1 (glej po analogiji sodbo v zadevi International Fruit, točki 12 in 13, in sklepne predloge generalnega pravobranilca Mayrasa k tej sodbi, Recueil, str. od 1231 do 1237).

247 Čeprav zadnjenavedena določba navaja le obveznosti držav članic, se nanaša tudi na obveznost institucij Skupnosti, da ne ovirajo izvrševanja obveznosti držav članic iz navedene listine (sodba Sodišča z dne 14. oktobra 1980 v zadevi Burgoa, 812/79, Recueil, str. 2787, točka 9).

248 Ravno tako je treba poudariti, ker so bile pristojnosti, potrebne za izvrševanje obveznosti držav članic iz Ustanovne listine Združenih narodov, prenesene na Skupnost, da so se države članice po mednarodnem javnem pravu zavezale k temu, da jih bo sama Skupnost izvrševala v ta namen.

249 Glede na to je treba spomniti, da člani Združenih narodov izvršijo odločbe Varnostnega sveta v skladu s členom 48 (2) Ustanovne listine „neposredno in s svojo

dejavnostjo v ustreznih mednarodnih ustanovah, katerih člani so", in da je treba v skladu s sodno prakso (zgoraj v točki 210 navedeni sodbi Poulsen in Diva Navigation, točka 9, in Racke, točka 45; glej tudi sodbo Sodišča z dne 4. decembra 1974 v zadevi Van Duyn, 41/74, Recueil, str. 1337, točka 22) pristojnosti Skupnosti izvrševati ob spoštovanju mednarodnega prava in zato pravo Skupnosti razlagati in njegovo področje uporabe omejiti v smislu ustreznih pravil mednarodnega prava.

250 Države članice so s podelitvijo teh pristojnosti Skupnosti izrazile željo, da jo zavežejo z obveznostmi, ki so jih sprejele na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov (glej po analogiji sodbo v zadevi International Fruit, točka 15).

251 Po začetku veljave Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti je bil prenos pristojnosti, ki se je zgodil v odnosih med državami članicami in Skupnostjo, izveden na različne načine v okviru izvrševanja njihovih obveznosti iz Ustanovne listine Združenih narodov (glej po analogiji, sodbo v zadevi International Fruit, točka 16).

252 Tako je Pogodba o Evropski uniji Pogodbi ES dodala zlasti člen 228 A (po spremembi postal člen 301 ES), da bi dala poseben temelj ekonomskim sankcijam, ki jih Skupnost, edina pristojna na področju skupne trgovinske politike, lahko sprejme v razmerju do tretjih držav, zaradi politik, ki jih določijo njene države članice v okviru SZVP, najpogosteje z uporabo resolucije Varnostnega sveta, ki jim nalaga sprejetje takih sankcij.

253 Ker je Skupnost na podlagi Pogodbe ES sprejela pristojnosti, ki so jih prej izvrševale države članice na področju uporabe Ustanovne listine Združenih narodov, določbe te listine zavezujejo Skupnost (glede vprašanja, ali Splošni sporazum o carinah in trgovini (GATT) iz leta 1947 veže Skupnost, glej sodbo v zadevi International Fruit, točka 18; glej tudi zgoraj v točki 82 navedeno sodbo Dorsch Consult proti Svetu in Komisiji, točka 74, ki priznava, da Skupnost izvršuje vezano pristojnost, ker izvaja ukrep trgovinskega embarga, ki ga je odredila resolucija Varnostnega sveta).

254 V skladu s tem sklepanjem je treba ugotoviti, da Skupnost ne sme kršiti obveznosti svojih držav članic iz Ustanovne listine Združenih narodov ne ovirati njihovega izvrševanja in da mora na podlagi pogodbe, s katero je bila ustanovljena, pri izvrševanju svojih pristojnosti sprejeti vse potrebne določbe, da bi omogočila svojim državam članicam izvršitev teh obveznosti.

255 V tem primeru je Svet v Skupnem stališču 2002/402, sprejetem z uporabo določb naslova V Pogodbe EU, ugotovil, da je bil ukrep Skupnosti v mejah pooblastil, ki ji jih daje Pogodba ES, nujen za izvedbo nekaterih omejevalnih ukrepov za Osamo bin Ladna, člane organizacije Al Kaida in talibane ter druge osebe, skupine, podjetja in povezane subjekte, v skladu z resolucijami Varnostnega sveta 1267 (1999), 1333 (2000) in 1390 (2002).

256 Skupnost je te ukrepe izvedla s sprejetjem izpodbijane uredbe. Kot je bilo navedeno že v točki 170 zgoraj, je bila pristojna za sprejetje tega akta na podlagi členov 60 ES, 301 ES in 308 ES.

257 Torej je treba priznati utemeljenost dokazov institucij, kot so povzeti v točki 206 zgoraj, s pridržkom, da je bila Skupnost dolžna omogočiti učinkovanje zadevnih resolucij Varnostnega sveta na področju njegovih pristojnosti na podlagi Pogodbe ES, in ne na podlagi splošnega mednarodnega prava, kot trdijo te stranke.

258 Nasprotno je treba trditve tožečih strank, ki temeljijo na avtonomnosti pravnega reda Skupnosti v razmerju do pravnega reda Združenih narodov in na nujnosti prenosa resolucij Varnostnega sveta v notranje pravo držav članic, v skladu z ustavnimi določbami in temeljnimi načeli tega prava zavrniti.

259 Trditev tožečih strank o neskladnosti zadevnih resolucij Varnostnega sveta z določbami Ustanovne listine ni razdružljiva od njunih trditev o sodnem nadzoru, ki naj bi ga Sodišče prve stopnje izvrševalo nad akti Skupnosti, ki takim resolucijam dajejo učinek, in o navedeni kršitvi temeljnih pravic zainteresiranih oseb. Torej bo preizkušena s tema trditvama.

Obseg nadzora zakonitosti, ki ga mora izvrševati Sodišče prve stopnje

260 Za uvod je treba opomniti, da je Evropska skupnost pravna skupnost, ker njene države članice in njene institucije ne uidejo nadzoru skladnosti njihovih aktov s temeljno ustanovno listino, ki je pogodba, in ker je ta vzpostavila popolno ureditev pravnih sredstev in postopkov, katerih namen je Sodišču dodeliti nadzor zakonitosti aktov institucij (sodbe Sodišča z dne 23. aprila 1986 v zadevi Les Verts proti Parlamentu, 294/83, Recueil, str. 1339, točka 23; z dne 22. oktobra 1987 v zadevi Foto-Frost, 314/85, Recueil, str. 4199, točka 16, in z dne 23. marca 1993 v zadevi Weber proti Parlamentu, C-314/91, Recueil, str. I-1093, točka 8; sodba Sodišča prve

stopnje z dne 2. oktobra 2001 v združenih zadevah Martinez in drugi proti Parlamentu, T-222/99, T-327/99 in T-329/99, Recueil, str. II-2823, točka 48; glej tudi mnenje Sodišča 1/91 z dne 14. decembra 1991, Recueil, str. I-6079, točka 21).

261 Kot je Sodišče večkrat sodilo (sodba z dne 15. maja 1986 v zadevi Johnston, 222/84, Recueil, str. 1651, točka 18; glej tudi sodbe z dne 3. decembra 1992 v zadevi Oleifici Borelli proti Komisiji, C-97/91, Recueil, str. I-6313, točka 14; z dne 11. januarja 2001 v zadevi Kofisa Italia, C-1/99, Recueil, str. I-207, točka 46; zgoraj v točki 192 navedeno sodbo Komisija proti Avstriji, točka 45, in sodbo z dne 25. julija 2002 v zadevi Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu, C-50/00 P, Recueil, str. I-6677, točka 39), „[s]odni nadzor je izraz splošnega pravnega načela, ki sestavlja temelj skupnih ustavnih tradicij držav članic [... in ki] sta ga uzakonila tudi člena 6 in 13 [EKČP]".

262 V tem primeru je to načelo izraženo s pravico, ki jo tožečim strankam daje člen 230(4) ES, da nadzoru Sodišča prve stopnje predložita zakonitost izpodbijane uredbe, če ju neposredno in posamično zadeva, in da v podporo svoje tožbe navedeta vsak tožbeni razlog nepristojnosti, kršitve bistvenih obličnosti, kršitve Pogodbe ES in vsakega pravnega pravila o njeni uporabi ali zlorabe pooblastil.

263 Vprašanje, ki se pojavi v tem primeru, je, ali obstajajo strukturne omejitve, ki jih nalaga splošno mednarodno pravo ali sama Pogodba ES, za sodni nadzor, ki ga izvršuje Sodišče prve stopnje glede te uredbe.

264 Treba je opomniti, da pomeni izpodbijana uredba, sprejeta v skladu s Skupnim stališčem 2002/402, izvršitev obveznosti držav članic Skupnosti, ki so članice OZN, na ravni Skupnosti, da s pomočjo akta Skupnosti uresničijo sankcije proti Osami bin Ladnu, mreži Al Kaida in talibanom ter drugim osebam, skupinam, podjetjem in

povezanim subjektom, ki so bile določene in nato poostrene z več resolucijami Varnostnega sveta, sprejetimi na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov. Uvodne izjave te uredbe se izrecno sklicujejo na resolucije 1267 (1999), 1333 (2000) in 1390 (2002).

265 V tem smislu, kot so upravičeno navedle institucije, so te ravnale na podlagi vezane pristojnosti, ker niso imele nobene možnosti neodvisne presoje. Zlasti niso mogle neposredno spremeniti vsebine zadevnih resolucij niti uvesti sistema, ki bi omogočil tako spremembo.

266 Vsak notranji nadzor zakonitosti izpodbijane uredbe, zlasti glede določb ali splošnih načel prava Skupnosti o zaščiti temeljnih pravic, bi pomenil, da Sodišče prve stopnje posredno preizkusi zakonitost navedenih resolucij. Ob predpostavki takega preizkusa bi bilo vir nezakonitosti, ki sta jo navedli tožeči stranki, dejansko treba iskati v resolucijah Varnostnega sveta, ki so uzakonile sankcije, in ne v sprejetju izpodbijane uredbe (podobno glej zgoraj v točki 82 navedeno sodbo Dorsch Consult proti Svetu in Komisiji, točka 74).

267 Če bi Sodišče prve stopnje v skladu s predlogi tožečih strank moralo razglasiti ničnost izpodbijane uredbe, čeprav naj bi jo predpisalo mednarodno pravo, ker ta akt krši temeljne pravice tožečih strank, kot jih varuje pravni red Skupnosti, bi taka razglasitev ničnosti posredno pomenila, da zadevne resolucije Varnostnega sveta same kršijo navedene temeljne pravice. Drugače povedano, tožeči stranki Sodišču prve stopnje predlagata, naj implicitno razglasi, da zadevno pravilo mednarodnega prava ogroža temeljne pravice posameznika, kot jih varuje pravni red Skupnosti.

268 Institucije in Združeno kraljestvo pozivajo Sodišče prve stopnje, naj načelno odkloni pristojnost za izvedbo takega posrednega nadzora zakonitosti teh resolucij, ki so kot pravila mednarodnega prava zavezujoča za države članice Skupnosti, naložena tako njemu kot vsem institucijam Skupnosti. Te stranke v bistvu menijo, da bi moral biti nadzor Sodišča prve stopnje omejen na eni strani na preverjanje spoštovanja obličnostnih in postopkovnih pravil in pravil o pristojnosti, ki so v tem primeru naložena institucijam, in na drugi strani na preverjanje ustreznosti in sorazmernosti zadevnih ukrepov Skupnosti v razmerju do resolucij Varnostnega sveta, ki jih izvajajo.

269 Treba je priznati, da je taka omejitev pristojnosti nujna kot vzporednica zgoraj navedenim načelom v okviru preizkusa odnosov med mednarodnim pravnim redom Združenih narodov in pravnim redom Skupnosti.

270 Kot je bilo že navedeno, so bile zadevne resolucije Varnostnega sveta sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov. V tem smislu so določitev vsebine grožnje mednarodnemu miru in varnosti in ukrepi, potrebni za njuno ohranitev ali ponovno vzpostavitev, izključna odgovornost Varnostnega sveta in tako se izogne pristojnosti nacionalnih organov in sodišč ter organov in sodišč Skupnosti, s pridržkom naravne pravice do individualne ali kolektivne samoobrambe, ki jo vsebuje člen 51 navedene listine.

271 Ker je Varnostni svet, ki je ravnal na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, po svojem sankcijskem odboru odločil, da je treba sredstva nekaterih posameznikov zamrzniti, je njegova odločba v skladu s členom 48 listine obvezna za vse člane Združenih narodov.

272 Glede na stališča, izražena v točkah od 243 do 254 zgoraj, potrditev pristojnosti Sodišča prve stopnje za posredni nadzor zakonitosti take odločbe glede na standard varstva temeljnih pravic, kot so priznane v pravnem redu Skupnosti, ne bi bila upravičena ne na podlagi mednarodnega prava ne na podlagi prava Skupnosti.

273 Na eni strani bi bila taka pristojnost neskladna z obveznostmi držav članic iz Ustanovne listine Združenih narodov, zlasti iz njenih členov 25, 48 in 103, pa tudi s členom 27 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu.

274 Na drugi strani bi bila taka pristojnost v nasprotju z določbami Pogodbe ES, zlasti s členi 5 ES, 10 ES, 297 ES in s členom 307, prvi odstavek, ES in z določbami Pogodbe EU, zlasti s členom 5 EU, v skladu s katerim sodnik Skupnosti izvršuje svoja pooblastila v razmerah in s cilji, določenimi z določbami Pogodbe ES in Pogodbe EU. Poleg tega bi bila neskladna z načelom, v skladu s katerim je treba pristojnosti Skupnosti in Sodišča prve stopnje izvrševati, spoštujoč mednarodno pravo (zgoraj v točki 210 navedeni sodbi Poulsen in Diva Navigation, točka 9, in Racke, točka 45).

275 Glede na člen 307 ES in člen 103 Ustanovne listine Združenih narodov je treba dodati, da navedba kršitev temeljnih pravic, kot jih varuje pravni red Skupnosti, ali načel tega pravnega reda, vpliva na veljavnost resolucije Varnostnega sveta ali na njen učinek na ozemlju Skupnosti (podobno glej zgoraj v točki 190 navedeno sodbo Internationale Handelsgesellschaft, točka 3, ter sodbi z dne 8. oktobra 1986 v zadevi Keller, 234/85, Recueil, str. 2897, točka 7, in z dne 17. oktobra 1989 v združenih zadevah Dow Chemical Ibérica in drugi proti Komisiji, od 97/87 do 99/87, Recueil, str. 3165, točka 38).

276 Ugotoviti je treba, da se zadevne resolucije Varnostnega sveta načeloma niso predmet sodnega nadzora Sodišča prve stopnje in da to ni pooblaščeno izpodbijati njihove zakonitosti glede na pravo Skupnosti, čeprav je to izpodbijanje le posredno. Nasprotno, Sodišče prve stopnje je dolžno, kolikor je le možno, razlagati in uporabiti to pravo tako, da bo skladno z obveznostmi držav članic iz Ustanovne listine Združenih narodov.

277 Sodišče prve stopnje je kljub temu pooblaščeno posredno nadzorovati zakonitost zadevnih resolucij Varnostnega sveta glede na *ius cogens*, pojmovan kot mednarodni javni red, ki je obvezen za vse subjekte mednarodnega prava, vključno z organi OZN, in od katerega ni mogoče odstopati.

278 Glede tega je treba navesti, da Dunajska konvencija o pogodbenem pravu, ki uzakonja mednarodno običajno pravo (in katere člen 5 določa, da se uporablja „za vsako pogodbo, ki je ustanovni akt mednarodne organizacije, in za vsako pogodbo, ki je sprejeta znotraj mednarodne organizacije"), v členu 53 določa ničnost pogodb, ki so v nasprotju z obveznim pravilom splošnega mednarodnega reda (*ius cogens*), ki je določeno kot „pravilo, ki ga mednarodna skupnost držav v celoti sprejema in priznava kot pravilo, ki ne dovoljuje nobene izjeme in ki ga lahko spremeni le novo pravilo splošnega mednarodnega prava z enakimi lastnostmi". Člen 64 Dunajske konvencije določa, da „če se sprejme novo obvezno pravilo splošnega mednarodnega prava, vsaka obstoječa pogodba, ki je v nasprotju s tem pravilom, postane nična in se razveljavi".

279 Ustanovna listina Združenih narodov predpostavlja obstoj obveznih načel mednarodnega prava in zlasti varstvo temeljnih človekovih pravic. V preambuli listine so ljudstva Združenih narodov odločena, da „potrdijo [svojo ...] vero v temeljne človekove pravice, v dostojanstvo in vrednost človeške osebnosti". Iz prvega

poglavja Listine, imenovanega „Cilji in načela", izhaja, da je cilj Združenih narodov spodbujati spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

280 Ta načela so obvezna tako za člane OZN kot za njihove organe. V skladu s členom 24(2) Ustanovne listine Združenih narodov mora Varnostni svet pri izvrševanju nalog, ki mu jih nalaga bistvena odgovornost ohranjanja mednarodnega miru in varnosti, ravnati „v skladu s cilji in načeli Združenih narodov". Pooblastila za sankcije, ki jih ima Varnostni svet pri izvrševanju te odgovornosti, mora torej uporabiti ob spoštovanju mednarodnega prava in zlasti ciljev in načel Združenih narodov.

281 Mednarodno pravo omogoča ugotovitev, da obstaja omejitev načela obveznega učinka resolucij Varnostnega sveta: spoštovati morajo temeljne brezpogojne določbe *ius cogens*. V nasprotnem primeru ne zavezujejo držav članic OZN in torej tudi ne Skupnosti.

282 Posredni sodni nadzor Sodišča prve stopnje v okviru ničnostne tožbe zoper sprejet akt Skupnosti, brez izvrševanja kakršnega koli pooblastila za odločanje po prostem preudarku, z namenom izvedbe resolucije Varnostnega sveta, lahko torej razširi preverjanje spoštovanja višjih pravil mednarodnega prava, ki zadevajo *ius cogens*, in zlasti nujna pravila za splošno zaščito človekovih pravic, ki jih ne morejo kršiti ne države članice ne organi OZN, ker tvorijo „načela mednarodnega običajnega prava, ki se jih ne sme kršiti" (posvetovalno mnenje Mednarodnega sodišča z dne 8. julija 1996, Zakonitost grožnje ali uporabe jedrskega orožja, Recueil, 1996, str. 226, točka 79; glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Jacobsa k zgoraj v točki 239 navedeni sodbi Bosphorus, točka 65).

283 V smislu teh splošnih ugotovitev je treba preizkusiti tožbeno sredstvo kršitve temeljnih pravic tožečih strank.

Zatrjevana kršitev temeljnih pravic tožečih strank

284 Trditve, ki sta jih razvili stranki o navedeni kršitvi njunih temeljnih pravic, je možno razdeliti v tri poglavja: kršitev njune pravice do razpolaganja z lastnimi dobrinami, kršitev pravic do obrambe in kršitev njune pravice do učinkovitega pravnega sredstva.

— Zatrjevana kršitev pravice tožečih strank do razpolaganja s svojimi dobrinami

285 Tožeči stranki navajata kršitev pravice do razpolaganja s svojimi dobrinami, kot jo varuje pravni red Skupnosti.

286 Ker naj bi navedena kršitev nastala izključno zaradi zamrznitve sredstev tožečih strank, ki jo je predpisal Varnostni svet po svojem sankcijskem odboru in ki jo je Skupnost izvedla z izpodbijano uredbo, brez kakršnega koli izvrševanja pooblastila za odločanje po prostem preudarku, je treba očitke tožečih strank preizkusiti načeloma le glede na standard splošne zaščite temeljnih človekovih pravic, ki spada v *ius cogens*, v skladu z že zgoraj določenimi načeli.

287 Ker sta se obseg in intenzivnost zamrznitve sredstev tožečih strank spreminjala (glej zaporedoma člen 2 Uredbe št. 467/2001, člen 2 Uredbe št. 881/2002 v prvotni različici in končno člen 2a izpodbijane uredbe, kot kot je bil vstavljen s členom 1 Uredbe št. 561/2003), je treba navesti, da se mora sodni nadzor Sodišča prve stopnje

v okviru te ničnostne tožbe nanašati zgolj na stanje zakonodaje, ki trenutno velja. Dejansko sodnik Skupnosti v ničnostnem sporu običajno upošteva dogodke, ki med postopkom vplivajo na sam predmet spora, kot so razveljavitev, odlog, nadomestitev ali sprememba izpodbijanega akta (glej poleg zgoraj v točki 72 navedenih sodb Alpha Steel proti Komisiji, v zadevi Fabrique de fer de Charleroi in Dillinger Hüttenwerke proti Komisiji ter CCRE proti Komisiji, tudi sklep Sodišča z dne 8. marca 1993 v zadevi Lezzi Pietro proti Komisiji, C-123/92, Recueil, str. I-809, točke od 8 do 11). O tem so vse stranke na obravnavi soglašale.

288 Torej je treba ugotoviti, ali zamrznitev sredstev, ki jo določa izpodbijana uredba, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 561/2003, in posredno resolucije Varnostnega sveta, ki jih te uredbe izvajajo, krši temeljne pravice tožečih strank.

289 Sodišče prve stopnje meni, da glede na standard splošnega varstva temeljnih človekovih pravic, ki spada v *ius cogens*, ne gre za tak primer, brez potrebe po razlikovanju med položajem subjekta Al Barakaata, ki je pravna oseba, in Yusufa, ki je fizična oseba.

290 Glede tega je treba poudariti, da izpodbijana uredba, spremenjena z Uredbo št. 561/2003, sprejeta na podlagi Resolucije Varnostnega sveta 1452 (2002), med drugimi odstopanji in izjemami določa, da nacionalni organi na zahtevo zainteresiranih oseb, razen z izrecnim nasprotovanjem sankcijskega odbora, določijo zamrznitev sredstev, ki se ne uporabi za sredstva, potrebna za temeljne izdatke, zlasti za hrano, stanarino, zdravniške stroške, davke ali kolektivne storitve (glej točko 40 zgoraj). Poleg tega se lahko sredstva, potrebna za kateri koli „izredni izdatek", odmrznejo z izrecnim dovoljenjem sankcijskega odbora.

291 Izrecne možnosti izjem in odstopanj, iz katerih izhaja zamrznitev sredstev oseb, vpisanih na seznam sankcijskega odbora, jasno kažejo, da namen in učinek tega ukrepa nista nečloveško ali ponižujoče obravnavanje teh oseb.

292 Treba je poudariti, da če člen 17(1) Splošne deklaracije človekovih pravic, ki jo je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov 10. decembra 1948, določa, da „[ima] vsakdo pravico do premoženja, tako sam, kakor tudi skupno z drugimi", člen 17 (2) navedene splošne deklaracije določa, da „[n]ikomur ne sme biti premoženje samovoljno vzeto".

293 Ker je treba šteti, da spoštovanje lastninske pravice sodi med obvezna pravila splošnega mednarodnega prava, bi samovoljni odvzem te pravice vsekakor lahko bil v nasprotju z *ius cogens*.

294 Vendar je treba ugotoviti, da tožečim strankam ta pravica ni bila samovoljno odvzeta.

295 Prvič, zamrznitev sredstev je vidik sankcij, ki jih je Varnostni svet sprejel zoper Osamo bin Ladna, mrežo Al Kaida in talibane ter druge osebe, skupine, podjetja in povezane subjekte.

296 Glede tega je treba poudariti pomen boja proti mednarodnemu terorizmu in legitimnost varstva Združenih narodov pred delovanjem terorističnih organizacij.

297 V preambuli Resolucije Varnostnega sveta 1390 (2002) je ta zlasti odločno obsodil teroristične napade z dne 11. septembra 2001 in razglasil, da je odločen preprečiti vsakršno tako dejanje; navedel je, da Osama bin Laden in mreža Al Kaida nadaljujejo podporo mednarodnemu terorizmu; obsodil mrežo Al Kaida in povezane teroristične skupine, da so zagrešile številna zločinska teroristična dejanja, katerih namen je bil umor številnih nedolžnih državljanov in uničenje dobrin, ter ponovno potrdil, da mednarodna teroristična dejanja ogrožajo mednarodni mir in varnost.

298 Glede na te okoliščine ima namen sankcij poseben pomen, ki je v skladu z Resolucijo Varnostnega sveta 1373 (2001), na katero napotuje tretja uvodna izjava izpodbijane uredbe, zlasti boj z vsemi sredstvi, v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov, proti ogrožanju mednarodnega miru in varnosti, ki se očita terorističnim dejanjem. Zadevni ukrepi zasledujejo torej cilj splošnega temeljnega interesa za mednarodno skupnost.

299 Drugič, zamrznitev sredstev je ohranjevalni ukrep, ki drugače kot zaplemba ne ogroža samega bistva lastninske pravice na finančnih sredstvih zainteresiranih oseb, ampak le njihovo uporabo.

300 Tretjič, zadevne resolucije Varnostnega sveta določajo sistem rednega ponovnega preizkusa splošne ureditve sankcij (glej točke 16, 26 in 37 zgoraj ter točko 313 spodaj).

301 Četrtič, kot bo navedeno v nadaljevanju, zadevna ureditev ureja postopek, ki zainteresiranim osebam omogoča, da svoj primer v vsakem trenutku predložijo v ponovni preizkus sankcijskemu odboru, in sicer s posredovanjem države članice njihovega državljanstva ali njihovega stalnega prebivališča.

302 Glede na te okoliščine zamrznitev sredstev oseb in subjektov, za katere se na podlagi informacij, ki so jih posredovale države članice Združenih narodov in ki jih je preveril Varnostni svet, domneva, da so povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani in da so sodelovale pri financiranju, načrtovanju, pripravi ali izvršitvi terorističnih dejanj, ni samovoljna, neustrezna ali nesorazmerna kršitve temeljnih pravic zainteresiranih oseb.

303 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba trditve tožečih strank o navedeni kršitvi pravice do razpolaganja z lastnimi dobrinami zavrniti.

— Zatrjevana kršitev pravic do obrambe

304 Trditve tožečih strank o zatrjevani kršitvi pravic do obrambe se nanašajo v bistvu na to, da nista bili zaslišani niti jima ni bilo kako drugače omogočeno, da bi se branili pred sprejetjem sankcij zoper njima. Tožeči stranki poudarjata, da nista bili obveščeni o razlogih niti o utemeljitvah teh sankcij.

305 Glede tega je treba razlikovati med domnevano pravico tožečih strank, da ju sankcijski odbor zasliši, preden ju doda na seznam oseb, katerih sredstva je treba zamrzniti z uporabo zadevnih resolucij Varnostnega sveta, in domnevano pravico, da ju institucije Skupnosti zaslišijo, preden sprejmejo izpodbijano uredbo.

306 Najprej, glede domnevne pravice tožečih strank, da ju sankcijski odbor zasliši, preden ju doda na seznam oseb, katerih sredstva je treba zamrzniti z uporabo zadevnih resolucij Varnostnega sveta, je treba ugotoviti, da zadevne resolucije take pravice ne določajo.

307 Zdi se, da nobeno obvezno pravilo, ki zadeva mednarodni javni red, ne zahteva prejšnjega zaslišanja zainteresiranih oseb v okoliščinah, kot so v tem primeru, kjer Varnostni svet, ki je ukrepal na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, odloči s posredovanjem svojega sankcijskega odbora, da je treba zamrzniti določena sredstva posameznikov ali subjektov, za katere se domneva, da so pomagali pri financiranju mednarodnega terorizma.

308 Ni sporno, da bi bilo zaslišanje tožečih strank, preden se dodata na navedeni seznam, v škodo učinkovitosti sankcij in bi se izkazalo za neskladno s sledenim ciljem v splošnem interesu. Ukrep zamrznitve sredstev mora že po naravi imeti možnost, da povzroči presenečenje in da se uporabi z neposrednim učinkom. O takem ukrepu se pred njegovo izvršitvijo torej ne obvešča.

309 Treba je navesti, da čeprav zadevne resolucije Varnostnega sveta in poznejše uredbe, ki so te resolucije izvedle v Skupnosti, ne določajo pravice do predhodnega zaslišanja, kljub temu uvajajo sistem ponovnega preizkusa posamičnih položajev, tako da omogočajo, da se zainteresirane osebe lahko s posredovanjem njihovih nacionalnih organov obrnejo na sankcijski odbor, da bi dosegle svoj umik s seznama oseb, za katere veljajo sankcije, ali pa odpravo zamrznitve sredstev (glej zlasti točke 11, 21, 36 in od 38 do 40 zgoraj).

310 Sankcijski odbor je pomožni organ Varnostnega sveta, sestavljen iz predstavnikov držav članic Varnostnega sveta. Postal je pomemben stalni organ, odgovoren za dnevni nadzor uporabe sankcij, in lahko doseže, da mednarodna skupnost razlaga in uporablja resolucije enotno (sklepni predlogi generalnega pravobranilca Jacobsa k zgoraj v točki 239 navedeni sodbi Bosphorus, točka 46).

311 „Navodila za delo [sankcijskega odbora]“, sprejeta 7. novembra 2002 in spremenjena 10. aprila 2003 (glej točko 67 zgoraj), glede zahteve za ponovni preizkus posameznega primera zaradi izbrisa zainteresirane osebe s seznama oseb, za katere veljajo sankcije, v točki 7 določajo:

„a) Brez škode za postopke v teku lahko tožeča stranka (osebe, skupine, podjetja in/ali subjekti s seznama odbora) predloži vladi države, v kateri stalno prebiva in/ali katere državljanka je, predlog za ponovni preizkus njenega primera. Ob tem mora tožeča stranka utemeljiti svojo zahtevo za izbris, posredovati ustrezne podatke in zahtevati podporo tej zahtevi.

b) Vlada, ki ji je bila predložena zahteva (‚vlada, naslovnica zahteve‘), mora preizkusiti vse ustrezne podatke in nato dvostransko stopiti v stik z vlado (vladami), ki je(so) predlagala(e) vpis na seznam (‚vlada(e) predlagateljica(e)‘), in zahtevati dopolnitev podatkov ter se posvetovati o zahtevi za izbris s seznama.

c) Vlada(e), ki je(so) prvotno predlagala(e) vpis, lahko zahteva(jo) dopolnitev podatkov od države, kjer ima tožeča stranka stalno prebivališče ali državljanstvo. Vlada naslovnica zahteve in vlada(e) predlagateljica(e) se lahko po potrebi med temi dvostranskimi posvetovanji posvetujeta(jo) s predsednikom odbora.

d) Če želi vlada naslovnica zahteve po preizkusu dopolnjenih podatkov ugoditi zahtevi za izbris s seznama, mora prepričati vlado(e) predlagateljico(e), da

skupaj ali ločeno odboru predložijo zahtevo za izbris. Vlada, naslovnica zahteve, lahko odboru predloži zahtevo za izbris v okviru postopka tihega soglasja, ne da bi priložila zahtevo vlade predlagateljice.

e) Odbor odloči soglasno. Če odbor ne doseže soglasja o posebnem vprašanju, se predsednik dodatno posvetuje, kar lahko olajša sporazum. Če po teh posvetovanjih še vedno ni soglasja, se lahko vprašanje predloži Varnostnemu svetu. Glede na posebno naravo podatkov lahko predsednik vzpodbudi dvostranske izmenjave med zainteresiranimi državami članicami, da bi se vprašanje pred sprejetjem odločitve razjasnilo."

312 Sodišče prve stopnje meni, da je Varnostni svet s sprejetjem teh navodil upošteval, kolikor je mogoče, temeljne pravice oseb s seznama sankcijskega odbora in zlasti pravice do obrambe.

313 Pomen, ki ga Varnostni svet pripisuje spoštovanju teh pravic, med drugim jasno izhaja iz Resolucije 1526 (2004) z dne 30. januarja 2004, ki se nanaša na izboljšanje izvrševanja ukrepov, ki jih nalagajo odstavek 4(b) Resolucije 1267 (1999), odstavek 8(c) Resolucije 1333 (2000) in odstavka 1 in 2 Resolucije 1390 (2002), in na okrepitev pooblastila sankcijskega odbora. V skladu z odstavkom 18 Resolucije 1526 (2004) Varnostni svet „močno vzpodbuja vse države, da kar najbolj izčrpno obvestijo osebe in subjekte s seznama [sankcijskega odbora] o zoper njih sprejetih ukrepih, o navodilih [sankcijskega odbora] in o Resoluciji 1452 (2002)". V skladu z odstavkom 3 Resolucije 1526 (2004) bodo ti ukrepi v 18 mesecih, ali po potrebi prej, še izboljšani.

314 Res je, da zgoraj opisani postopek samim zainteresiranim osebam neposredno ne daje pravice, da jih zasliši sankcijski odbor, ki se edini, na predlog države, opredeli o ponovnem preizkusu njihovega primera. Te osebe so tako odvisne od diplomatske zaščite, ki jo države nudijo svojim državljanom.

315 Tako omejevanje pravice do neposrednega in osebnega zaslišanja pristojnega organa ni nesprejemljivo glede na obvezna pravila mednarodnega prava. Nasprotno, ker gre za izpodbijanje utemeljitve odločb Varnostnega sveta, sprejetih na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov s posredovanjem njegovega sankcijskega odbora, zaradi podatkov, ki so jih sporočile države in regionalne organizacije, je običajno, da je pravica zainteresiranih oseb do zaslišanja urejena v okviru upravnega postopka z več stopnjami, v katerem imajo nacionalni organi iz Priloge II k izpodbijani uredbi bistveno vlogo.

316 Pravo Skupnosti poleg tega priznava zakonitost takih postopkovnih ureditev za ekonomske sankcije, ki se nanašajo na posameznike (podobno glej zgoraj v točki 85 navedeni sklep „Invest" Import und Export in Invest Commerce proti Komisiji).

317 Dodati je treba, kot na obravnavi upravičeno poudarja Združeno kraljestvo, da imajo zainteresirane osebe na podlagi notranjega prava in neposredno na podlagi izpodbijane uredbe in ustreznih resolucij Varnostnega sveta, ki jih uredba izvaja, možnost vložiti tožbo zoper morebitno zlorabno zavrnitev pristojnega nacionalnega organa, da njihov primer predloži v ponovni preizkus sankcijskemu odboru (podobno glej sklep predsednika Sodišča prve stopnje z dne 15. maja 2003 v zadevi Sison proti Svetu, T-47/03 R, str. II-2047, točka 39).

318 V tem primeru je sankcijski odbor s posredovanjem švedske vlade zaslišal tožeče stranke, in njihovo zaslišanje je bilo tako učinkovito, da sta bili dve od prvotnih tožečih strank, Aden in Ali, izbrisani s seznama oseb, za katere se uporabi zamrznitev sredstev, in zato sta bili izbrisani tudi s seznama Priloge I k izpodbijani uredbi (glej točke od 33 do 35 zgoraj). Glede tega je treba navesti točko 11 Poročila 2002 sankcijskega odbora:

„Na enajstem sestanku dne 11. februarja 2002, po preizkusu dveh ustnih sporočil, v katerih je Švedska predlagala izbris s seznama treh oseb švedskega državljanstva in enega subjekta, je odbor odločil, da bo ta predlog resno preizkusil. Švedsko, ki je bila povabljena k sodelovanju na sestanku, je zastopal generalni direktor za pravne zadeve švedskega ministrstva za zunanje zadeve. Člani odbora so se strinjali, da je pomembno najti ravnotežje med hitrim in učinkovitim bojem proti terorizmu na eni strani in zaščito temeljnih pravic oseb na mednarodni in nacionalni ravni na drugi strani. Po tem sestanku je predsednik sklical informativno sejo za tisk in zainteresirane države članice, ki je pritegnila široko zanimanje in vzbudila misel, da je vprašanje Švedske pomembno tudi za druge države."

319 Možnost, da bi se tožeči stranki koristno izrekli o resničnosti in ustreznosti dejstev, zaradi katerih so bila njuna sredstva zamrznjena, in o dokazih zoper njiju, se zdi odločno izključena. Ta dejstva in dokazi, ki jih je država, ki jih je posredovala sankcijskemu odboru, uvrstila med zaupne ali tajne, jima niso sporočeni, kot niso niti državam članicam OZN, ki so naslovnice zadevnih resolucij Varnostnega sveta.

320 V okoliščinah, kot so v tem primeru, v katerih gre za ohranitveni ukrep omejevanja razpoložljivosti dobrin tožečih strank, Sodišče prve stopnje meni, da spoštovanje

temeljnih pravic tožečih strank ne zahteva, da se jima posredujejo dejstva in dokazi, ki ju bremenijo, ko Varnostni svet in njegov sankcijski odbor menita, da temu nasprotujejo razlogi, ki zadevajo varnost mednarodne skupnosti.

321 Iz tega izhaja, da je treba trditve tožečih strank o zatrjevani kršitvi pravice, da ju sankcijski odbor zasliši, preden ju doda na seznam oseb, katerih sredstva je treba zamrzniti z uporabo zadevnih resolucij Varnostnega sveta, zavrniti.

322 Glede domnevne pravice tožečih strank, da se zaslišita pred sprejetjem izpodbijane uredbe, jima je ni mogoče odreči zgolj iz razloga, ki sta ga navedla Svet in Združeno kraljestvo, da ne EKČP ne splošna načela prava Skupnosti ne dajeta posameznikom pravice do zaslišanja pred sprejetjem normativnega akta.

323 Res je, da sodna praksa glede pravice do zaslišanja ne more biti razširjena na zakonodajni postopek Skupnosti, ki pripelje do sprejema normativnih ukrepov z izbiro ekonomske politike, ki se za večino zadevnih subjektov uporabijo v zakonodajnem postopku, ki pripelje do sprejema splošnih ukrepov (sodba Sodišča prve stopnje z dne 11. decembra 1996 v zadevi Atlanta in drugi proti Evropski skupnosti, T 521/93, Recueil, str. II-1707, točka 70, potrjena na podlagi pritožbe s sodbo Sodišča z dne 14. oktobra 1999 v zadevi Atlanta proti Evropski skupnosti, C-104/97 P, Recueil, str. I-6983, točke od 31 do 38).

324 V tem primeru izpodbijana uredba ni izključno normativna. Ker se uporablja za večino zadevnih ekonomskih subjektov (glej točko 186 zgoraj), neposredno in posamično zadeva tožeči stranki, ki ju poimensko določa kot predmet sankcij. Torej v prejšnji točki navedena sodna praksa ni ustrezna.

325 Treba je spomniti, da je spoštovanje pravic do obrambe v vsakem postopku, sproženem zoper osebo in ki lahko pripelje do akta v njeno škodo, glede na ustaljeno sodno prakso temeljno načelo prava Skupnosti in ga je treba zagotoviti, celo v odsotnosti vsake ureditve o zadevnem postopku. To načelo zahteva, da se vsaki osebi, ki bi ji lahko bila naložena sankcija, da možnost, da koristno predstavi svoje stališče o elementih, ki so ji v breme in ki utemeljujejo sankcijo (sodbe Sodišča z dne 29. junija 1994 v zadevi Fiskano proti Komisiji, C-135/92, Recueil, str. I-2885, točke od 39 do 40; z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Komisija proti Lisrestal in drugim, C-32/95 P, Recueil, str. I-5373, točka 21, in z dne 21. septembra 2000 v zadevi Mediocurso poti Komisiji, C-462/98 P, Recueil, str. I-7183, točka 36).

326 Svet in Komisija upravičeno poudarjata, da je bila ta sodna praksa ustvarjena na področjih, kot so konkurenčno pravo, boj proti dampingu in državne pomoči ter disciplinsko pravo ali znižanje finančnih pomoči, na katerih imajo institucije Skupnosti široka pooblastila za poizvedbe in preiskavo in široko polje pooblastil za odločanje po prostem preudarku.

327 V skladu s sodno prakso je spoštovanje jamstev, ki jih daje pravni red Skupnosti, zlasti pravica zainteresirane osebe, da predstavi svoje stališče, v medsebojni zvezi z izvrševanjem pooblastila organa, ki je izdal zadevni akt, da odloča po prostem preudarku (sodba Sodišča z dne 21. novembra 1991 v zadevi Technische Universität München, C-269/90, Recueil, str. I-5469, točka 14).

328 V tem primeru, kot izhaja iz zgoraj navedenih uvodnih ugotovitev o odnosu med mednarodnim pravnim redom Združenih narodov in pravnim redom Skupnosti, so bile institucije Skupnosti dolžne v pravni red Skupnosti prenesti resolucije Varnostnega sveta in odločbe sankcijskega odbora, ki jih nikakor niso pooblaščale, da z njihovo konkretno izvedbo določijo tudi kakršen koli mehanizem Skupnosti za preizkus ali ponovni preizkus posamičnih položajev, ker so bili jedro zadevnih ukrepov in mehanizmi ponovnega preizkusa v celoti pristojnost Varnostnega sveta in njegovega sankcijskega odbora. Zato institucije Skupnosti

niso imele na voljo nobenega pooblastila za preiskavo, ne možnosti nadzora nad dejstvi, ki sta jih potrdila Varnostni svet in sankcijski odbor, ne polja za odločanje po prostem preudarku o teh dejstvih in o možnosti sprejema sankcij za tožeče stranke. Načelo prava Skupnosti glede pravice do zaslišanja se ne uporablja v takih okoliščinah, kjer zaslišanje zainteresiranih oseb v nobenem primeru ne bi moglo pripeljati institucije do ponovnega preizkusa svojega stališča.

329 Institucije Skupnosti niso bile dolžne zaslišati tožečih strank, preden so sprejele izpodbijano uredbo.

330 Zato je treba trditve tožečih strank o zatrjevani kršitvi njune pravice, da ju institucije Skupnosti pred sprejetjem izpodbijane uredbe zaslišijo, zavrniti.

331 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba trditve tožečih strank o navedeni kršitvi pravic do obrambe zavrniti.

— Zatrjevana kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva

332 Preizkus trditev tožečih strank o kršitvi njune pravice do učinkovitega pravnega sredstva mora upoštevati splošne ugotovitve o teh trditvah na predhodni stopnji preizkusa razširitve nadzora zakonitosti predvsem temeljnih pravic, ki ga Sodišče prve stopnje izvršuje nad akti Skupnosti, ki dajejo učinek resolucijam Varnostnega sveta, sprejetim na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov.

333 V tem primeru so tožeče stranke na Sodišče prve stopnje lahko vložile ničnostno tožbo na podlagi člena 230 ES.

334 V okviru tega postopka Sodišče prve stopnje izvršuje popolni nadzor zakonitosti izpodbijane uredbe glede tega, kako institucije Skupnosti spoštujejo pravila o pristojnosti in o zunanji zakonitosti ter bistveni obličnosti, ki so predpisana za njihovo delovanje.

335 Sodišče prve stopnje nadzira tudi zakonitost izpodbijane uredbe glede na resolucije Varnostnega sveta, ki jih ta uredba izvaja, zlasti z vidika formalne in materialne skladnosti, notranje skladnosti in sorazmernosti uredbe glede na resolucije.

336 Sodišče prve stopnje, ki je odločalo na podlagi takega nadzora, meni, da so domnevne napačne identifikacije tožečih strank in dveh drugih subjektov, ki naj bi jih zagrešila izpodbijana uredba (glej točki 196 in 197 zgoraj), brez pomena za ta spor, ker se ne izpodbija, da sta tožeči stranki, ena pravna in druga fizična oseba, res na seznamu sankcijskega odbora z dne 9. novembra 2001 (glej točko 24 zgoraj). Enako izhaja iz okoliščine, glede na katero naj bi švedski policijski organi po preverbi pravilno presodili, da je subjekt res tožeča stranka (glej točko 198 zgoraj).

337 V okviru te ničnostne tožbe se je Sodišče prve stopnje razglasilo za pristojno za nadzor zakonitosti izpodbijane uredbe in posredno zakonitosti zadevnih resolucij Varnostnega sveta, v razmerju do višjih pravil mednarodnega prava, ki spadajo v *ius cogens*, zlasti obveznih pravil za univerzalno varstvo človekovih pravic.

338 Kot je bilo že navedeno v zgornji točki 276, Sodišče prve stopnje ni dolžno posredno nadzorovati skladnosti zadevnih resolucij Varnostnega sveta s temeljnimi pravicami, kot jih varuje pravni red Skupnosti.

339 Sodišče prve stopnje ni dolžno preverjati neobstoja napačne presoje dejstev in dokazov, ki jih je Svet potrdil v podporo sprejetih ukrepov, ne posredno nadzorovati primernosti in sorazmernosti teh ukrepov, razen v omejenem okviru, določenem v točki 337 zgoraj. Takega nadzora ne bi bilo mogoče izvrševati brez poseganja v posebne pravice Varnostnega sveta na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov na področju določitve, prvič, grožnje mednarodnemu miru in varnosti in, drugič, primernih ukrepov proti tej grožnji ali za njeno odpravo. Vprašanje, ali posameznik ali organizacija pomenita grožnjo mednarodnemu miru in varnosti, in vprašanje, katere ukrepe je treba sprejeti proti njim, da bi se uprlo tej grožnji, vključujeta politično presojo in presojo vrednostnih sodb, ki sta načeloma zgolj pristojnost organa, ki mu je mednarodna skupnost zaupala bistveno odgovornost za ohranitev mednarodnega miru in varnosti.

340 Treba je ugotoviti, da tožeči stranki nimata na voljo nobenega pravnega sredstva, kot je bilo pravkar navedeno v zgornji točki 339, ker Varnostni svet ni menil, da bi bilo smotrno ustanoviti neodvisno mednarodno sodišče, ki bi pravno in dejansko odločalo o sporih proti posamičnim odločbam sankcijskega odbora.

341 Vendar je treba ravno tako priznati, da taka pravna praznina v sodnem varstvu tožečih strank sama po sebi ni v nasprotju z *ius cogens*.

342 Glede tega Sodišče prve stopnje poudarja, da pravica dostopa do sodišč, katere načelo priznavata člen 8 Splošne deklaracije človekovih pravic in člen 14 Mednarodnega pakta o civilnih in političnih pravicah, ki ga je dne 16. decembra 1966 sprejela Generalna skupščina Združenih narodov, ni absolutna. Na eni strani je ta pravica lahko predmet odstopanj v primeru izjemne javne nevarnosti, ki ogroža obstoj naroda, kot pod določenimi pogoji določa člen 4(1) navedenega pakta. Na drugi strani, celo zunaj teh izjemnih okoliščin, je treba šteti, da so nekatere omejitve neločljivo povezane s to pravico, kot so omejitve, ki jih skupnost narodov splošno dovoljuje, ker zadevajo doktrino imunitete držav (glej v zvezi s tem sodbi Evropskega sodišča človekovih pravic z dne 21. julija 2001 v zadevi Princ Hans-Adam II de Liechtenstein proti Nemčiji z dne 12. julija 2001, Zbirka sodb in odločb, 2001-VIII, točke 52, 55, 59 in 68, in z dne 21. novembra 2001 v zadevi McElhinney proti Irski Zbirka sodb in odločb, 2001-XI, zlasti točke od 34 do 37) in mednarodnih organizacij (glej glede tega sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 18. februarja 1999 v zadevi Waite in Kennedy proti Nemčiji, Zbirka sodb in odločb, 1999-I, točke 63 in od 68 do 73).

343 V tem primeru Sodišče prve stopnje meni, da je omejitev pravice dostopa tožečih strank do sodišča, ki je posledica sodne imunitete, katere predmet so načeloma resolucije Varnostnega sveta, sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, v notranjem pravnem redu držav članic Združenih narodov, v skladu z upoštevnimi načeli mednarodnega prava (zlasti členoma 25 in 103 Listine), neločljivo povezana s pravico dostopa do sodišča, kot jo zagotavlja *ius cogens*.

344 Taka omejitev je upravičena z naravo odločb, ki jih sprejme Varnostni svet na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, in z zakonitim sledenim ciljem. V okoliščinah tega primera interes tožečih strank, da bi ju sodišče zaslišalo o temelju v njuni zadevi, ne zadostuje, da bi prevladal nad splošnim bistvenim interesom, da se zaradi jasne grožnje, ki jo je identificiral Varnostni svet, ohranita mednarodni mir in varnost, v skladu z določbami Ustanovne listine Združenih narodov. Glede tega je treba, ne da bi ukrepe določili za neomejen in nedoločen čas uporabe, dati poseben pomen okoliščini, da so resolucije, ki jih je zaporedno sprejel

Varnostni svet, vedno določale mehanizem ponovnega preizkusa možnosti ohranitve teh ukrepov po obdobju 12 ali najpozneje 18 mesecev (glej točke 16, 26, 37 in 313 zgoraj).

345 Končno Sodišče prve stopnje meni, v odsotnosti mednarodnega sodišča, pristojnega za nadzor zakonitosti aktov Varnostnega sveta, da uvedba organa, kot je sankcijski odbor, in možnost, ki jo določajo akti, da se je v vsakem trenutku mogoče obrniti nanj zaradi ponovnega preizkusa vsakega posamičnega primera, s pomočjo formaliziranega mehanizma, ki vključuje „vlado naslovnico zahteve" in „vlado predlagateljico" (glej točki 310 in 311 zgoraj), pomenita drugačno in razumno pot, da se ustrezno zaščitijo temeljne pravice tožečih strank, kot jih priznava *ius cogens*.

346 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba trditve tožečih strank o navedeni kršitvi njune pravice do učinkovitega pravnega sredstva zavrniti.

347 Ker tožeči stranki nista uspeli z nobenim od dokazov in trditev in ker Sodišče prve stopnje meni, da se je s pomočjo dokumentov iz spisa in podatkov, ki sta jih tožeči stranki predložili na obravnavi, zadostno poučeno, se tožba zavrne, ne da bi bilo treba ugoditi zahtevi za zaslišanje prve tožeče stranke in sira Jeremyja Greenstocka, nekdanjega predsednika sankcijskega odbora (glej točko 199 zgoraj).

Stroški

348 Na podlagi člena 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Na podlagi člena 87(4), prvi pododstavek, države članice in

institucije, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Na podlagi člena 87(6), kadar se postopek ustavi pred izdajo sodbe, o stroških odloči Sodišče prve stopnje po lastni presoji.

349 Glede na okoliščine tega primera in na predloge strank bo rezultat pravične uporabe teh določb sklep, da se tožečima strankama naloži plačilo njunih stroškov in stroškov Sveta, pa tudi stroškov, ki jih je priglasila Komisija do 10. julija 2002, vključno s stroški, ki se nanašajo na postopek za izdajo začasne uredbe. Združeno kraljestvo in Komisija, ta za obdobje po 10. juliju 2002, nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (drugi razširjeni senat)

razsodilo:

1. **Ni več treba odločati o predlogu za razglasitev ničnosti Uredbe Sveta (ES) št. 467/2001 z dne 6. marca 2001 o prepovedi izvoza nekaterega blaga in storitev v Afganistan, o poostritvi prepovedi poletov in podaljšanju zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 337/2000 in Uredbe Komisije (ES) št. 2199/2001 z dne 12. novembra 2001 o četrti spremembi Uredbe št. 467/2001.**

2. **Tožba se zavrne v delu, v katerem je vložena zoper Uredbo Sveta (ES) št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani, in o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 467/2001.**

3. **Tožečima strankama se naloži plačilo njunih stroškov in stroškov Sveta, pa tudi stroškov, ki jih je priglasila Komisija do 10. julija 2002, vključno s stroški, ki se nanašajo na postopek za izdajo začasne uredbe.**

4. **Združeno kraljestvo in Komisija, ta za obdobje po 10. juliju 2002, nosita svoje stroške.**

Forwood Pirrung Mengozzi

Meij Vilaras

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 21. septembra 2005.

Sodni tajnik Predsednik

H. Jung J. Pirrung

Stvarno kazalo

Pravni okvir ..... II - 3546

Dejansko stanje ..... II - 3549

Postopek in predlogi strank ..... II - 3562

Postopkovne posledice sprejetja izpodbijane uredbe ..... II - 3568

Temelj ..... II - 3570

1. Prvi tožbeni razlog: nepristojnost Sveta za sprejetje izpodbijane uredbe ..... II - 3570

Prvi del ..... II - 3570

Trditve strank ..... II - 3570

Presoja Sodišča prve stopnje ..... II - 3579

— Pravna podlaga Uredbe št. 467/2001 ..... II - 3579

— Pravna podlaga izpodbijane uredbe ..... II - 3585

Drugi del ..... II - 3596

Trditve strank ..... II - 3596

Presoja Sodišča prve stopnje ..... II - 3597

Tretji del ..... II - 3597

Trditve strank ..... II - 3597

Presoja Sodišča prve stopnje ..... II - 3598

2. Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 249 ES ..... II - 3598

Trditve strank ..... II - 3598

Presoja Sodišča prve stopnje ..... II - 3599

3. Tretji tožbeni razlog: kršitev temeljnih pravic tožečih strank ..... II - 3602

Trditve strank ..... II - 3602

Presoja Sodišča prve stopnje ..... II - 3612

Uvodne ugotovitve ..... II - 3612

Vez med mednarodnim pravnim redom Združenih narodov in pravnim redom Skupnosti oziroma nacionalnim pravnim redom ..... II - 3614

Obseg nadzora zakonitosti, ki ga mora izvrševati Sodišče prve stopnje ... II - 3621

Zatrjevana kršitev temeljnih pravic tožečih strank ..... II - 3628

— Zatrjevana kršitev pravice tožečih strank do razpolaganja s svojimi dobrinami ..... II - 3628

— Zatrjevana kršitev pravice do obrambe ..... II - 3632

— Zatrjevana kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva ..... II - 3640

Stroški ..... II - 3644