SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 30. septembra 2010*

V zadevi T-85/09,

Yassin Abdullah Kadi, stanujoč v Džidi (Saudova Arabija), ki ga zastopajo D. Anderson, QC, M. Lester, barrister, in G. Martin, solicitor,

tožnik,

proti

Evropski komisiji, ki so jo sprva zastopali P. Hetsch, P. Aalto in F. Hoffmeister, nato P. Hetsch, F. Hoffmeister in E. Paasivirta, zastopniki,

tožena stranka,

* Jezik postopka: angleščina.

ob intervenciji

Sveta Evropske unije, ki ga zastopajo M. Bishop, E. Finnegan in R. Szostak, zastopniki,

Francoske republike, ki jo zastopata G. de Bergues in L. Butel, zastopnika,

in

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopata S. Behzadi-Spencer in E. Jenkinson, zastopnici, skupaj z D. Beardom, barrister,

intervenienti,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Uredbe Komisije (ES) št. 1190/2008 z dne 28. novembra 2008 o stoprvi spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom,

mrežo Al-Kaida in talibani (UL L 322, str. 25), v delu, v katerem se ta akt nanaša na tožnika,

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi N. J. Forwood (poročevalec), predsednik, E. Moavero Milanesi in J. Schwarcz, sodnika,

sodni tajnik: E. Coulon,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. junija 2010

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir in dejansko stanje

1 Za podrobno obrazložitev dejanskega stanja in pravnega okvira, ki je veljal zanj, se je treba sklicevati na točke od 3 do 45 sodbe Sodišča z dne 3. septembra 2008 v združenih zadevah Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji

(C-402/05 P in C-415/05 P, ZOdl., str. I-6351, v nadaljevanju: sodba Sodišča v zadevi Kadi), ki je bila izdana na podlagi pritožbe zoper sodbo Splošnega sodišča z dne 21. septembra 2005 v zadevi Kadi proti Svetu in Komisiji (T-315/01, ZOdl., str. II-3649, v nadaljevanju: sodba Splošnega sodišča v zadevi Kadi), izrečeno v okviru ničnostne tožbe, ki jo je tožnik, Yassin Abdullah Kadi, vložil zoper Uredbo 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 o prepovedi izvoza nekaterega blaga in storitev v Afganistan, o poostritvi prepovedi poletov in podaljšanju zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana (UL L 139, str. 9), kar zadeva tisti del tega akta, ki se nanaša na tožnika.

2 Za namene te sodbe je mogoče pravni okvir in dejansko stanje povzeti, kot sledi.

Ustanovna listina Združenih narodov in Pogodba ES

3 Ustanovna listina Združenih narodov je bila podpisana proti koncu druge svetovne vojne, 26. junija 1945, v San Franciscu (Združene države). V njeni preambuli ljudstva Združenih narodov zatrjujejo, da so odločena obvarovati bodoče rodove pred strahotami vojne, potrditi vero v temeljne človekove pravice ter ustvariti pogoje, v katerih bosta lahko obveljali pravičnost in spoštovanje obveznosti, izvirajočih iz pogodb in iz drugih virov mednarodnega prava. V skladu s členom 1 Ustanovne listine je cilj Združenih narodov predvsem varovati mednarodni mir in varnost ter s tem namenom izvajati učinkovite kolektivne ukrepe, da se preprečijo in odvrnejo grožnje miru, vendar tudi razvijati in spodbujati spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

4 Kot določa člen 24(1) Ustanovne listine Združenih narodov, je bila Varnostnemu svetu Združenih narodov (v nadaljevanju: Varnostni svet) naložena prvenstvena odgovornost za ohranitev mednarodnega miru in varnosti. Na podlagi člena 25 Ustanovne listine člani Organizacije združenih narodov (OZN) soglašajo v tem, da sprejemajo in izvršijo odločbe Varnostnega sveta v skladu s to ustanovno listino.

5 V VII. poglavju Ustanovne listine Združenih narodov so opredeljeni ukrepi, ki jih je treba sprejeti v primeru ogrožanja miru, kršitve miru in agresivnih dejanj. Člen 39, s katerim se začenja to poglavje, določa, da Varnostni svet ugotavlja, ali obstaja tako ogrožanje, in daje priporočila ali pa odloči, kaj je treba ukreniti v skladu s členoma 41 in 42, da se ohranita ali vzpostavita mednarodni mir in varnost. V skladu s členom 41 Ustanovne listine Združenih narodov sme Varnostni svet odločiti, katere ukrepe, ki ne vključujejo uporabe oborožene sile, je treba izvajati, da bi se izvršile njegove odločbe, in sme pozvati člane Združenih narodov, naj te ukrepe izvedejo.

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

7 Člen 103 te ustanovne listine določa, da če je navzkrižje med obveznostmi članov Združenih narodov po tej ustanovni listini in njihovimi obveznostmi po katerem koli drugem meddržavnem dogovoru, prevladujejo njihove obveznosti po tej ustanovni listini.

8 V skladu s prvim odstavkom člena 307 ES (po spremembi postal člen 351 PDEU) „[d]oločbe Pogodb 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 Člen 297 ES (po spremembi postal člen 347 PDEU) določa, da „[se] [d]ržave članice […] med seboj posvetujejo o skupnem ravnanju, zato da na delovanje notranjega 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“.

Ukrepi Varnostnega sveta proti mednarodnemu terorizmu

10 Varnostni svet je od poznih devetdesetih let prejšnjega stoletja, še bolj pa po napadih 11. septembra 2001 v New Yorku, Washingtonu in Pensilvaniji (Združene države), uporabljal svoja pooblastila na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, da bi se v skladu z navedeno ustanovno listino in mednarodnim pravom z vsemi sredstvi borili proti grožnjam terorističnih dejanj, ki pretijo mednarodnemu miru in varnosti.

11 Tako je Varnostni svet 15. oktobra 1999 v odgovor na napada na ameriški veleposlaništvi v Nairobiju (Kenija) in Dar es Salaamu (Tanzanija) sprejel Resolucijo 1267 (1999), katere odstavek 4(b) določa, da morajo vse države predvsem zamrzniti vsa sredstva in druge finančne vire talibanov iz Afganistana zaradi njihove podpore Osami bin Ladnu.

12 V odstavku 6 te resolucije je Varnostni svet odločil, da ustanovi odbor Varnostnega sveta (v nadaljevanju: sankcijski odbor, po navadi imenovan tudi „odbor 1267“), sestavljen iz vseh njegovih članov in zadolžen zlasti za to, da pazi na izvrševanje ukrepov, ki jih je državam naložil odstavek 4 te resolucije.

13 Z Resolucijo Varnostnega sveta 1333 (2000) z dne 19. decembra 2000 je bil ta sistem omejevalnih ukrepov, ki je bil prvotno osredotočen samo na talibane, močno razširjen in poostren. Odstavek 8(c) navedene resolucije tako zlasti določa, da morajo vse države brez odlašanja zamrzniti sredstva in druga finančna sredstva Osame bin Ladna ter z njim povezanih posameznikov in subjektov ter paziti, da se nobena sredstva ali finančna sredstva ne dajo na voljo Osami bin Ladnu ali njegovim sodelavcem, vključno z Al-Kaido, ali ne uporabijo v njihovo korist.

14 Resoluciji 1333 (2000) je sledila vrsta drugih resolucij Varnostnega sveta, s katerimi je bil spremenjen, poostren in posodobljen sistem omejevalnih ukrepov proti Osami bin Ladnu, Al-Kaidi in talibanom ter z njimi povezanim osebam, skupinam, podjetjem in subjektom. Gre predvsem za resolucije 1390 (2002) z dne 16. januarja 2002, 1455 (2003) z dne 17. januarja 2003, 1526 (2004) z dne 30. januarja 2004, 1617 (2005) z dne 29. julija 2005, 1735 (2006) z dne 22. decembra 2006, 1822 (2008) z dne 30. junija 2008 in 1904 (2009) z dne 17. decembra 2009. S temi resolucijami, ki so bile vse sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, se vsem državam članicam OZN nalaga zlasti obveznost, da zamrznejo sredstva in druge gospodarske vire vseh oseb ali subjektov, ki so povezani z Osamo bin Ladnom, Al-Kaido ali talibani in jih imenuje sankcijski odbor.

15 Poleg tega, da sankcijski odbor nadzoruje, ali države izvajajo te omejevalne ukrepe, tudi redno posodablja konsolidirani seznam (v nadaljevanju: seznam sankcijskega odbora) oseb in subjektov, katerih sredstva in druge gospodarske vire je treba zamrzniti na podlagi zgoraj navedenih resolucij Varnostnega sveta. Države lahko predlagajo sankcijskemu odboru, naj na ta seznam doda imena. Sankcijski odbor tudi pregleduje

predloge za izbris imen z navedenega seznama in predloge za odstopanje od zamrznitve premoženja, predložene na podlagi Resolucije Varnostnega sveta 1452 (2002). Postopki, ki jih je treba uporabljati v te namene, so danes opredeljeni v resolucijah 1735 (2006), 1822 (2008) in 1904 (2009) ter v navodilih za delo sankcijskega odbora, ki jih je ta pripravil.

16 V skladu z odstavkom 5 Resolucije 1735 (2006) morajo države, kadar predlagajo sankcijskemu odboru, naj na svoj seznam uvrsti imena, zagotoviti obrazložitev, ki mora vsebovati čim več podrobnosti o razlogih za predlog za uvrstitev na seznam, skupaj z (i) vsemi informacijami, na podlagi katerih se lahko natančno ugotovi, da posameznik ali subjekt izpolnjuje zadevna merila, (ii) naravo teh informacij in (iii) vsemi informacijami ali dokumenti za utemeljitev, ki se lahko zagotovijo. V odstavku 6 te resolucije so države pozvane, naj ob predložitvi predloga za uvrstitev na seznam opredelijo tiste elemente obrazložitve, ki se lahko razkrijejo pri obveščanju posameznika ali subjekta, katerega ime se uvršča na seznam sankcijskega odbora, in tiste, ki se lahko razkrijejo državam na njihovo zahtevo.

17 Poleg tega je Varnostni svet 19. decembra 2006 v okviru svoje obveznosti, da zagotovi uvedbo pravičnih in jasnih postopkov za uvrstitev posameznikov in subjektov na seznam sankcijskega odbora, njihov izbris s tega seznama ter odobritev izjem iz humanitarnih razlogov, sprejel Resolucijo 1730 (2006), s katero je od generalnega sekretarja OZN zahteval, naj v okviru sekretariata pomožnih organov Varnostnega sveta ustanovi informacijsko točko, pristojno za prejemanje predlogov za izbris in opravljanje nalog, opisanih v Prilogi k navedeni resoluciji (v nadaljevanju: informacijska točka). Tisti, ki želijo predložiti predlog za izbris, lahko odtlej to storijo prek informacijske točke v skladu s postopkom, opisanim v Resoluciji 1730 (2006) in njeni prilogi, ali

prek države članice svojega stalnega prebivališča ali državljanstva. Generalni sekretar OZN je z dopisom (S/2007/178) z dne 30. marca 2007 obvestil predsednika Varnostnega sveta, da je bila informacijska točka za predloge za izbris ustanovljena.

18 Varnostni svet v preambuli Resolucije 1822 (2008), ki je bila upoštevna resolucija na dan sprejetja akta, izpodbijanega s to tožbo, znova zatrjuje, da je terorizem v vseh oblikah in odrazih ena od največjih groženj za mir in varnost, ponavlja, da obsoja Al-Kaido, Osamo bin Ladna, talibane ter z njimi povezane osebe, skupine, podjetja in subjekte, vztraja, da se lahko terorizem premaga samo s sprejetjem stalnega in celovitega pristopa, ki temelji na dejavni udeležbi in sodelovanju vseh držav ter mednarodnih in regionalnih organizacij, poudarja potrebo po strogem izvajanju omejevalnih ukrepov iz odstavka 1 te resolucije, navaja pa tudi, da se zaveda težav, ki se pojavljajo pri izvajanju teh ukrepov, pri čemer priznava prizadevanja držav in sankcijskega odbora za zagotovitev uvedbe pravičnih in jasnih postopkov za uvrstitev zadevnih oseb na seznam sankcijskega odbora in njihov izbris s tega seznama ter pozdravlja ustanovitev informacijske točke. V isti preambuli je znova potrjeno, da so zadevni ukrepi preventivni in neodvisni od kazenskih predpisov nacionalnega prava.

19 V odstavku 1 Resolucije 1822 (2008) je predvidena ohranitev omejevalnih ukrepov, ki izhajajo že iz predhodnih resolucij 1267 (1999), 1333 (2000) in 1390 (2002). V odstavku 8 te resolucije je znova potrjena obveznost, naložena vsem državam, da izvajajo ukrepe iz odstavka 1 in zagotavljajo njihovo spoštovanje, poleg tega pa se od vseh držav zahteva, naj podvojijo prizadevanja v zvezi s tem. Odstavki od 9 do 18, od 19 do 23 in od 24 do 26 iste resolucije se nanašajo na postopke za uvrstitev na seznam sankcijskega odbora, izbris s tega seznama oziroma njegovo pregledovanje in posodabljanje.

20 Kar zadeva postopek za uvrstitev na seznam, Varnostni svet v odstavku 12 Resolucije 1822 (2008) znova potrjuje, da morajo države, kadar sankcijskemu odboru predlagajo uvrstitev imen na njegov seznam, ravnati v skladu z odstavkom 5 Resolucije 1735 (2006) in zagotoviti podrobno obrazložitev, poleg tega pa odloča, da morajo države pri vsakem predlogu za uvrstitev na seznam natančno opredeliti elemente zadevne obrazložitve, ki se lahko razkrijejo, zlasti zato, da bi lahko sankcijski odbor pripravil povzetek, opisan v odstavku 13, ali obvestil osebe ali subjekte, katerih imena se uvrščajo na seznam. Odstavek 13 te iste resolucije zlasti določa, da sankcijski odbor, kadar doda ime na svoj seznam, ob usklajevanju z državami, ki so predložile zadevni predlog za uvrstitev na seznam, na svoji spletni strani objavi „povzetek razlogov za uvrstitev na seznam“ in da si ta odbor ob usklajevanju z državami, ki so predložile zadevne predloge za uvrstitev na seznam, prizadeva na svoji spletni strani objaviti „povzetke razlogov za uvrstitve na seznam“ v zvezi z imeni, ki so bila nanj uvrščena pred sprejetjem te resolucije. V odstavku 17 iste resolucije se od zadevnih držav zahteva, naj sprejmejo vse mogoče ukrepe, ki so v skladu z njihovimi zakoni in nacionalnimi praksami, da bi osebo ali subjekt, katere(-ga) ime se uvršča na seznam sankcijskega odbora, o tem pravočasno obvestile in da bi temu obvestilu priložile kopijo tistega dela obrazložitve, ki se lahko razkrije, informacije o razlogih za uvrstitev na seznam, ki so navedene na spletni strani sankcijskega odbora, opis učinkov uvrstitve na seznam, kot izhajajo iz upoštevnih resolucij, pravila sankcijskega odbora za pregledovanje predlogov za izbris s seznama in možnosti za odstopanja.

21 V zvezi s postopkom za izbris je v odstavku 19 Resolucije 1822 (2008) opozorjeno, da lahko osebe, skupine, podjetja in subjekti, ki so uvrščeni na seznam sankcijskega odbora, predložijo predlog za izbris neposredno informacijski točki. Na podlagi odstavka 21 te resolucije je sankcijski odbor pristojen za to, da v skladu s svojimi navodili pregleduje predloge, s katerimi se želi doseči, da bi se s seznama sankcijskega odbora izbrisala imena članov Al-Kaide, ali talibanov, ali sodelavcev Al-Kaide, Osame bin Ladna ali talibanov, ki meril, določenih v upoštevnih resolucijah, ne izpolnjujejo več.

22 V preambuli Resolucije 1904 (2009) je poudarjeno, da so sankcije, predvidene v Ustanovni listini Združenih narodov, pomemben instrument za ohranjanje in ponovno vzpostavljanje mednarodne varnosti in miru ter da enako velja za potrebo po strogem izvajanju ukrepov, navedenih v odstavku 1 te resolucije. Kot je pojasnjeno v tej preambuli, se Varnostni svet zaveda pravnih in drugih težav pri izvajanju ukrepov, ki jih sprejmejo države v skladu z navedenim odstavkom 1, pozdravlja izboljšave postopkov sankcijskega odbora ter si namerava še naprej prizadevati za pravičnost in preglednost teh postopkov.

23 V odstavku 1 Resolucije 1904 (2009) je predvidena ohranitev omejevalnih ukrepov, ki izhajajo že iz predhodnih resolucij 1267 (1999), 1333 (2000) in 1390 (2002). Odstavki od 8 do 19, od 20 do 27 in od 28 do 32 te resolucije se nanašajo na postopke za uvrstitev na seznam sankcijskega odbora, izbris s tega seznama oziroma njegovo pregledovanje in posodabljanje.

24 Kar zadeva postopek za uvrstitev na seznam, Varnostni svet v odstavku 11 Resolucije 1904 (2009) znova potrjuje, da morajo države, kadar sankcijskemu odboru predlagajo uvrstitev imen na njegov seznam, ravnati v skladu z odstavkom 5 Resolucije 1735 (2006) in odstavkom 12 Resolucije 1822 (2008) ter zagotoviti podrobno obrazložitev, poleg tega pa odloča, da se lahko ta obrazložitev na zahtevo razkrije, razen tistih elementov, ki bi jih država članica ocenila za zaupne, in da se lahko uporabi za pripravo povzetka razlogov za uvrstitev na seznam, opisanega v odstavku 14.

25 V zvezi s postopkom za izbris, kot je opredeljen v odstavku 20 Resolucije 1904 (2009), Varnostni svet odloča, da sankcijskemu odboru pri pregledovanju predlogov za izbris

z njegovega seznama pomaga „urad varuha človekovih pravic“, ki se ustanovi za začetno obdobje 18 mesecev od datuma sprejetja te resolucije; Varnostni svet generalnega sekretarja OZN prosi, naj ob tesnem posvetovanju s sankcijskim odborom imenuje ugledno osebo z visokimi moralnimi vrednotami, poznano po svoji nepristranskosti in poštenosti, z zahtevanimi visoko usposobljenostjo in izkušnjami na upoštevnih področjih (pravo, človekove pravice, boj proti terorizmu, sankcije itd.), ki bo opravljala naloge varuha človekovih pravic, opredeljene v Prilogi II k navedeni resoluciji; poleg tega Varnostni svet odloča, da varuh človekovih pravic opravlja svoje naloge popolnoma neodvisno in nepristransko ter ne zahteva ali prejema navodil od nobene vlade. Kot je navedeno v odstavku 21 navedene resolucije, Varnostni svet odloča, da po imenovanju varuha človekovih pravic njegov urad v skladu s pravili iz Priloge II k tej resoluciji prejema predloge oseb in subjektov, ki želijo biti izbrisani s seznama sankcijskega odbora, ter da po imenovanju varuha človekovih pravic informacijska točka takih predlogov ne prejema več. Odstavek 22 iste resolucije določa, da je sankcijski odbor še naprej pristojen za pregledovanje predlogov za izbris v skladu z njegovimi navodili. V odstavku 25 navedene resolucije Varnostni svet spodbuja sankcijski odbor, naj pri pregledovanju predlogov za izbris skrbno upošteva mnenja držav, ki so predlagale uvrstitve na seznam, in držav stalnega prebivališča, državljanstva ali ustanovitve, ter poziva člane sankcijskega odbora, naj storijo vse v njihovi moči, da obrazložijo vsak ugovor proti navedenim predlogom za izbris.

26 V Prilogi II k Resoluciji 1904 (2009) so opredeljene naloge, za katerih opravljanje je pooblaščen varuh človekovih pravic v skladu z odstavkom 20 te resolucije, kadar prejme predlog za izbris. Te naloge so razdeljene na fazo zbiranja informacij od zadevnih držav in fazo dogovarjanja, v kateri se lahko s tožnikom vzpostavi dialog. Po koncu obeh faz varuh človekovih pravic pripravi „izčrpno poročilo“ in ga pošlje sankcijskemu odboru. Ta nato s pomočjo varuha človekovih pravic pregleda predlog za izbris, zatem pa odloči, ali ga bo odobril.

27 Tiskovni predstavnik generalnega sekretarja OZN je 7. junija 2010 naznanil, da je generalni sekretar za varuhinjo človekovih pravic imenoval Kimberly Prost, kanadsko *ad litem* sodnico na Mednarodnem kazenskem sodišču za nekdanjo Jugoslavijo.

28 Ker so države članice Evropske unije, ki so se sestale v okviru Sveta, v različnih skupnih stališčih, sprejetih na podlagi skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), menile, da je za izvajanje zgoraj navedenih resolucij Varnostnega sveta potrebno ukrepanje Evropske skupnosti, je Svet zaporedoma sprejel zlasti Uredbo (ES) št. 337/2000 z dne 14. februarja 2000 o prepovedi poletov in zamrznitvi sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana (UL L 43, str. 1), Uredbo (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) ter Uredbo št. 881/2002.

29 Z zadnjenavedenima uredbama se predpisuje predvsem zamrznitev sredstev in drugih gospodarskih virov oseb, skupin in subjektov, ki jih imenuje sankcijski odbor in so navedeni v Prilogi I k tema uredbama. Evropska komisija je pristojna, da spremeni ali dopolni navedeno prilogo I na podlagi odločb Varnostnega sveta ali sankcijskega odbora. Postopek, ki ga je treba uporabljati za to, je bil po sodbi Sodišča v zadevi Kadi spremenjen z Uredbo Sveta (EU) št. 1286/2009 z dne 22. decembra 2009 o spremembah Uredbe (ES) št. 881/2002 (UL L 346, str. 42).

30 Sankcijski odbor je 17. oktobra 2001 objavil dodatek k svojemu seznamu, v katerem je zlasti ime tožnika, ki je bil opredeljen kot oseba, povezana z Osamo bin Ladnom.

31 Z Uredbo Komisije (ES) št. 2062/2001 z dne 19. oktobra 2001 o tretji spremembi Uredbe št. 467/2001 (UL L 277, str. 25) je bilo, skupaj z drugimi, v Prilogo I k navedeni uredbi dodano tožnikovo ime. To ime je bilo pozneje, ob sprejetju Uredbe št. 881/2002, vključeno v Prilogo I k tej uredbi.

32 Vzporedno z zgoraj opisanim sistemom sankcij, osredotočenim samo na osebe in subjekte, ki jih sankcijski odbor poimensko opredeli kot povezane z Osamo bin Ladnom, Al-Kaido in talibani, obstaja tudi širši sistem sankcij, predviden z Resolucijo Varnostnega sveta 1373 (2001) z dne 28. septembra 2001 o določitvi široke strategije za boj proti terorizmu in zlasti proti financiranju terorizma, ki je bila prav tako sprejeta v odgovor na teroristične napade 11. septembra 2001.

33 Odstavek 1(c) te resolucije zlasti določa, da vse države brez odlašanja zamrznejo sredstva in drugo finančno premoženje oseb, ki izvajajo teroristična dejanja, ali jih poskušajo izvajati, ali sodelujejo pri njih, ali omogočajo njihovo izvajanje, subjektov, ki so v lasti ali pod nadzorom takih oseb, ter oseb in subjektov, ki delujejo v imenu ali pod vodstvom takih oseb. Vendar je imenovanje teh oseb in subjektov v celoti prepuščeno prosti presoji držav.

34 Ker je bilo za izvajanje te resolucije Varnostnega sveta potrebno ukrepanje Skupnosti, je Svet sprejel zlasti, po eni strani, Skupno stališče 2001/931/SZVP z dne 27. decembra 2001 o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu (UL L 344, str. 93) in, po drugi strani, Uredbo (ES) št. 2580/2001 z dne 27. decembra 2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu (UL L 344, str. 70, in popravek v UL 2010, L 52, str. 58 – ta popravek ne zadeva slovenske različice).

35 S tema aktoma se predpisuje zlasti zamrznitev sredstev in drugih gospodarskih virov oseb, skupin in subjektov, vpletenih v teroristična dejanja, kot jih opredeli Svet sam ter kot so navedeni na seznamu v prilogi, ki se redno pregleduje in je sestavljen na podlagi natančnih informacij ali gradiva iz spisa, iz katerih je razvidno, da je pristojni organ, načeloma sodni, sprejel odločitev glede zadevnih oseb, skupin ali subjektov, pri kateri gre za začetek preiskave oziroma kazenskega pregona zaradi terorističnega dejanja ali njegovega poskusa, udeležbe pri njem ali omogočanja takega dejanja, ki temelji na trdnih in verodostojnih dokazih oziroma indicih, ali za obsodbo za tovrstna dejanja.

36 V skladu s sodbo United Kingdom Supreme Court (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) z dne 27. januarja 2010 v zadevi Her Majesty's Treasury (Respondent) v Mohammed Jabar Ahmed and Others (Appellants), Her Majesty's Treasury (Respondent) v Mohammed al-Ghabra (Appellant) and R (on the application of Hani El Sayed Sabaei Youssef) (Respondent) v Her Majesty's Treasury (Appellant) [2010] UKSC 2 (v nadaljevanju: sodba Ahmed in drugi, točka 22) iz poročil držav članic Unije sankcijskemu odboru izhaja, da se za izpolnjevanje obveznosti na podlagi Resolucije 1333 (2000) 11 od 27 držav članic opira izključno na Uredbo št. 881/2002. Preostalih 16 držav članic je poleg tega sprejelo zakonske ukrepe, ki so neposredno namenjeni izvajanju navedene resolucije v nacionalnem pravu in ki torej obstajajo hkrati z Uredbo št. 881/2002.

Sodbi Splošnega sodišča in Sodišča v zadevi Kadi

37 Tožnik je 18. decembra 2001 pri Splošnemu sodišču vložil tožbo, s katero je želel doseči razglasitev ničnosti uredb št. 467/2001 in št. 2062/2001 v delih, v katerih se nanašata na tožnika, zlasti ker naj bi bili z njima kršeni njegovi pravici do izjave in

učinkovitega sodnega varstva ter ker naj bi se z njima nesorazmerno posegalo v njegovo lastninsko pravico. Predmet te tožbe je bil pozneje spremenjen, tako da je zadevala razglasitev ničnosti Uredbe št. 881/2002 v delu, ki se je nanašal na tožnika.

38 Splošno sodišče je s sodbo v zadevi Kadi, razglašeno 21. septembra 2005, to tožbo zavrnilo. Vsebinsko je zlasti presodilo, da iz načel, ki urejajo odnos med mednarodnim pravnim redom Združenih narodov in pravnim redom Skupnosti, izhaja, da Uredba št. 881/2002, ker se z njo izvaja resolucija Varnostnega sveta, sprejeta na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, ki v ta namen ne dopušča prostora pri izvajanju, ne more biti predmet sodnega nadzora nad njeno notranjo zakonitostjo, razen glede njene združljivosti s pravili, ki izhajajo iz *ius cogens*, zato zanjo velja sodna imuniteta (glej tudi sodbo Sodišča z dne 3. decembra 2009 v združenih zadevah Hassan in Ayadi proti Svetu in Komisiji, C-399/06 P in C-403/06 P, ZOdl., str. I-11393, v nadaljevanju: sodba Hassan, točka 69).

39 Zato je Splošno sodišče v svoji sodbi v zadevi Kadi odločilo, da je samo glede na *ius cogens*, pojmovan kot mednarodni javni red, ki je obvezen za vse subjekte mednarodnega prava, tudi za organe OZN, in od katerega ni mogoče odstopati, mogoče preučiti zakonitost Uredbe št. 881/2002, skupaj s tožbenimi razlogi tožnika v zvezi s kršitvijo njegovih temeljnih pravic (glej tudi sodbo Hassan, točka 70).

40 Sodišče je s svojo sodbo v zadevi Kadi, razglašeno 3. septembra 2008, razveljavilo sodbo Splošnega sodišča v zadevi Kadi in razglasilo Uredbo št. 881/2002 za nično v delu, ki se je nanašal na tožnika.

41 Ne glede na člena 25 in 103 Ustanovne listine Združenih narodov ter člena 297 ES in 307 ES ter čeprav je Sodišče v točki 293 sodbe v zadevi Kadi navedlo, da je spoštovanje obveznosti, sprejetih v okviru OZN, obvezno, ko Skupnost izvaja resolucije Varnostnega sveta, sprejete na podlagi VII. poglavja te ustanovne listine, je v točki 316 navedene sodbe potrdilo, da je treba nadzor Sodišča nad veljavnostjo vseh aktov Skupnosti, ob upoštevanju temeljnih pravic v pravni skupnosti, šteti za izraz ustavnega jamstva, ki izhaja iz Pogodbe ES kot avtonomnega pravnega sistema, v katerega mednarodni sporazum – to je v obravnavanem primeru sama Ustanovna listina Združenih narodov – ne more posegati.

42 Sodišče je v točkah 326 in 327 sodbe v zadevi Kadi tudi odločilo, da trditev Splošnega sodišča, povzeta v točkah 38 in 39 zgoraj, pomeni napačno uporabo prava. Kot je navedlo Sodišče, morajo namreč sodišča Skupnosti – v skladu s svojimi pristojnostmi na podlagi Pogodbe ES – zagotoviti načeloma popoln nadzor nad zakonitostjo vseh aktov Skupnosti, glede na temeljne pravice, ki so del splošnih načel prava Skupnosti, skupaj z akti Skupnosti, katerih namen je, tako kot v primeru Uredbe št. 881/2002, izvajanje resolucij Varnostnega sveta, sprejetih na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov (glej tudi sodbo Hassan, točka 71).

43 Sodišče je v točki 328 sodbe v zadevi Kadi presodilo, da je treba v zvezi s tem sodbo Splošnega sodišča v zadevi Kadi razveljaviti, saj so pritožbeni razlogi pritožnika glede tega utemeljeni.

44 Poleg tega je Sodišče v točki 348 sodbe v zadevi Kadi presodilo, da ker Svet pritožnika ni obvestil o obremenilnih dokazih, s katerimi je utemeljil omejevalne ukrepe, uvedene zoper njega, in mu ni dodelil pravice, da bi se z njimi seznanil v razumnem roku po uvedbi teh ukrepov, zadevna oseba ni imela možnosti, da bi učinkovito predstavila

svoj pogled na to. Iz tega je Sodišče v navedeni točki sklepalo, da pravica do obrambe, ki jo ima pritožnik, zlasti pravica do izjave, ni bila spoštovana.

45 Sodišče je v točki 349 sodbe v zadevi Kadi tudi presodilo, da ker pritožnik ni bil obveščen o obremenilnih okoliščinah, in ob upoštevanju že v točkah 336 in 337 navedene sodbe navedenih razmerij, ki obstajajo med pravico do obrambe in pravico do učinkovitega pravnega sredstva, pritožnik pred sodiščem Skupnosti glede na te okoliščine prav tako ni mogel braniti svojih pravic v zadovoljivih pogojih, tako da obstaja tudi kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva.

46 Nazadnje, v zvezi z očitki pritožnika glede kršitve pravice do spoštovanja lastnine, ki naj bi bila posledica ukrepov o zamrznitvi, uvedenih na podlagi Uredbe št. 881/2002, je Sodišče v točki 366 sodbe v zadevi Kadi odločilo, da so omejevalni ukrepi, ki jih določa ta uredba, omejitve lastninske pravice, ki bi načeloma lahko bile utemeljene (glej tudi sodbo Sodišča v zadevi Hassan, točka 91).

47 Vendar je Sodišče v točkah 369 in 370 iste sodbe presodilo, da v okoliščinah obravnavanega primera, v katerih je bila Uredba št. 881/2002 v delu, ki se nanaša na pritožnika, sprejeta, ne da bi ta imel kakršno koli jamstvo, v okviru katerega bi lahko pristojnim organom predstavil svojo zadevo, in to v položaju, v katerem je treba omejitev njegove lastninske pravice – glede na splošni obseg in dejansko trajanje omejevalnih ukrepov, katerih predmet je – šteti za precejšnjo, uvedba teh ukrepov zoper pritožnika pomeni neutemeljeno omejitev njegove lastninske pravice.

48 V skladu s členom 231 ES je Sodišče ohranilo učinke Uredbe št. 881/2002 za obdobje, ki ni smelo biti daljše od treh mesecev, tako da bi lahko Svet odpravil ugotovljene kršitve, pri tem pa skrbno upošteval pomembno posledico, ki jo imajo zadevni omejevalni ukrepi za pravice in svoboščine pritožnika. Sodišče je v zvezi s tem navedlo, da bi lahko po eni strani razveljavitev te uredbe v delu, ki se nanaša na pritožnika, s takojšnjim učinkom resno in nepopravljivo ogrozila učinkovitost omejevalnih ukrepov, ki jih nalaga ta uredba in ki jih mora izvajati Skupnost, ter da po drugi strani ni mogoče izključiti, da se lahko po temelju naložitev takih ukrepov zoper pritožnika vendarle izkaže za utemeljeno (točke od 373 do 376 sodbe Sodišča v zadevi Kadi).

Razvoj dogodkov po sodbah Splošnega sodišča in Sodišča v zadevi Kadi

49 Stalni predstavnik Francije pri OZN je z dopisom z dne 8. septembra 2008 v imenu Unije od sankcijskega odbora zahteval, naj v skladu z odstavkom 13 Resolucije 1822 (2008) na svoji spletni strani objavi povzetek razlogov za uvrstitev tožnika na seznam tega odbora, pri čemer je navedel, da gre za nujno zadevo.

50 Predsednik sankcijskega odbora je z dopisom z dne 21. oktobra 2008 poslal navedeni povzetek razlogov stalnemu predstavniku Francije pri OZN in odobril predložitev tega povzetka tožniku in/ali njegovim odvetnikom. Ta povzetek razlogov se glasi:

„Oseba Yasin Abdullah Ezzedine Qadi […] izpolnjuje pogoje za uvrstitev na seznam [sankcijskega odbora] zaradi svojih dejanj, ki vključujejo (a) sodelovanje pri financiranju, načrtovanju, omogočanju, pripravi ali izvedbi dejanj ali dejavnosti Al-Kaide,

Osame bin Ladna ali talibanov ali katere koli njihove celice, podorganizacije, odcepljene skupine ali podskupine, v povezavi z njimi, pod njihovim imenom, v njihovem imenu ali v njihovo podporo; (b) dobavo, prodajo ali posredovanje orožja in z njim povezanega materiala komur koli od njih; (c) novačenje za kogar koli od njih; (d) druga dejanja ali dejavnosti v podporo kogar koli od njih (glej Resolucijo Varnostnega sveta 1822 (2008), odstavek 2).

Qadi je priznal, da je bil eden od ustanovnih članov fundacije Muwafaq in da je vodil njene dejavnosti. Fundacija Muwafaq je vedno delovala pod okriljem organizacije Afghan Bureau [Makhtab al-Khidamat] (QE.M.12.01.), ki sta jo ustanovila Abdullah Azzam in Osama bin Laden [Usama Muhammed Awad Bin Laden] (QI.B.8.01.) ter ki je bila predhodnica Al-Kaide (QE.A.4.01.). Po prenehanju delovanja organizacije Afghan Bureau na začetku junija 2001 in po njeni vključitvi v Al-Kaido se je več nevladnih organizacij, ki so bile prej povezane z organizacijo Afghan Bureau, prav tako pridružilo Al-Kaidi.

Qadi je leta 1992 vodenje evropskih podružnic fundacije Muwafaq zaupal Shafiqu Ben Mohamedu Ben Mohamedu Al-Ayadiju (QI.A.25.01.). V sredini 90. let prejšnjega stoletja je Al-Ayadi vodil tudi podružnico fundacije Muwafaq v Bosni in Hercegovini. Qadi je zaposlil Al-Ayadija na priporočilo znanega finančnega podpornika Al-Kaide z imenom Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan (QI.J.79.02.), ki se je v 80. letih prejšnjega stoletja z Osamo bin Ladnom bojeval v Afganistanu. Ko je Qadi imenoval Al-Ayadija za vodjo fundacije Muwafaq v Evropi, je Al-Ayadi deloval na podlagi dogovorov z Osamo bin Ladnom. Al-Ayadi je na začetku 90. let prejšnjega stoletja odšel v Afganistan na paravojaško usposabljanje, nato pa se je s skupino drugih napotil v Sudan, da bi se srečal z Osamo bin Ladnom, s katerim je ta skupina sklenila formalen dogovor o sprejemanju in usposabljanju Tunizijcev. Z Osamo bin Ladnom so se srečali še enkrat ter sklenili dogovor, v okviru katerega naj bi sodelavci Osame bin Ladna v Bosni in Hercegovini sprejemali tunizijske borce iz Italije.

Vodja organizacije Al-Gama'at Al-Islamiya, Talad Fuad Kassem, je leta 1995 izjavil, da je fundacija Muwafaq zagotavljala logistično in finančno podporo bataljonu borcev v Bosni in Hercegovini. Sredi 90. let prejšnjega stoletja je fundacija Muwafaq sodelovala pri zagotavljanju finančne podpore za teroristične dejavnosti teh borcev in trgovino z orožjem iz Albanije v Bosno in Hercegovino. Del financiranja za te dejavnosti je zagotovil Osama bin Laden.

Qadi je bil tudi eden od glavnih delničarjev v danes zaprti Depozitni banki, ki je imela sedež v Sarajevu in v kateri je Al-Ayadi prav tako opravljal Qadijeve naloge in zastopal njegove interese. Mogoče je, da so v tej banki potekala srečanja, namenjena pripravi napada na ameriški objekt v Saudovi Arabiji.

Poleg tega je bil Qadi lastnik več podjetij v Albaniji, ki so posredovala sredstva skrajnežem ali v katerih so bili skrajneži zaposleni na delovnih mestih, ki so jim omogočala nadzor nad sredstvi zadevnih podjetij. Do pet Qadijevih podjetij v Albaniji je prejemalo gibljiva sredstva, ki jih je zagotavljal Osama bin Laden."

51 Pozneje je bil ta povzetek razlogov objavljen tudi na spletni strani sankcijskega odbora v skladu z odstavkom 13 Resolucije 1822 (2008).

52 Stalni predstavnik Francije pri Uniji je z dopisom z dne 22. oktobra 2008 posredoval navedeni povzetek razlogov Komisiji, da bi ta lahko izpolnila zahteve iz sodbe Sodišča v zadevi Kadi.

53 Komisija je 22. oktobra 2008 tožniku poslala dopis, v katerem ga je obvestila, da namerava na podlagi člena 7(1), prva alinea, Uredbe št. 881/2002 zaradi razlogov iz povzetka, ki ga je zagotovil sankcijski odbor in ki je bil priložen navedenemu dopisu, sprejeti zakonski akt za ohranitev tožnikovega imena na seznamu v Prilogi I k navedeni uredbi. Komisija je dodala, da je namen tega dopisa dati tožniku možnost, da predloži pripombe o razlogih, navedenih v povzetku razlogov, in mu zagotoviti vse informacije, ki bi se mu zdele pomembne, preden Komisija sprejme končno odločitev. Rok, ki je bil za to dodeljen tožniku, je bil 10. november 2008.

54 Povzetek razlogov, priložen temu dopisu (v nadaljevanju: povzetek razlogov), je enak kot povzetek razlogov, ki ga je poslal sankcijski odbor (glej točko 50 zgoraj).

55 Tožnik je z dopisom z dne 10. novembra 2008 v odgovor Komisiji predložil svoje pripombe. Zlasti je:

– od Komisije zahteval, naj zagotovi dokaze, ki potrjujejo trditve in navedbe v povzetku razlogov, ter upoštevne dokumente iz svojega spisa;

– zahteval naknadno možnost predložitve pripomb o teh dokazih, potem ko se zagotovijo;

– skušal z dokazi izpodbiti trditve iz povzetka razlogov v obsegu, v katerem je lahko odgovoril na splošne obtožbe.

56 Komisija je 28. novembra 2008 sprejela Uredbo (ES) št. 1190/2008 o stoprvi spremembi Uredbe št. 881/2002 (UL L 322, str. 25, v nadaljevanju: izpodbijana uredba).

57 V uvodnih izjavah od 3 do 6, 8 in 9 izpodbijane uredbe je navedeno:

„(3) Da bi ravnala skladno s sodbo [Sodišča v zadevi Kadi], je Komisija sporočila g. Kadiju [povzetek razlogov] ter [mu] s tem dala možnost, da [predloži] svoje pripombe na te ugotovitve in tako [pojasni] svoje stališče.

(4) Komisija je prejela pripombe od g. Kadija […] ter jih proučila.

(5) Na seznam oseb, skupin in subjektov, za katere velja zamrznitev sredstev in gospodarskih virov, ki ga je sestavil [s]ankcijski odbor, [je uvrščen] tudi g. Kadi.

(6) Po podrobni proučitvi pripomb g. Kadija iz dopisa z dne 10. novembra 2008 ter upoštevajoč preventivno naravo zamrznitve sredstev in gospodarskih virov, Komisija meni, da je uvrstitev g. Kadija na seznam upravičena zaradi njegove povezanosti z mrežo Al-Kaida.

[…]

(8) Na podlagi tega je treba g. Kadija […] dodati v Prilogo I.

(9) Ta uredba se začne uporabljati 30. maja 2002, upoštevajoč preventivno naravo in cilje zamrznitve sredstev in gospodarskih virov iz Uredbe […] št. 881/2002 in potrebo po zaščiti upravičenih interesov gospodarskih subjektov, ki so odvisni od zakonitosti […] uredbe[, razglašene za nično s sodbo Sodišča v zadevi Kadi]."

58 V skladu s členom 1 izpodbijane uredbe in Prilogo k tej uredbi se Priloga I k Uredbi št. 881/2002 spremeni predvsem tako, da se pod naslov „Fizične osebe" doda to besedilo:

„Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (alias (a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, (b) Kahdi, Yasin, (c) Yasin Al-Qadi). Datum rojstva: 23. 2. 1955. Kraj rojstva: Kairo, Egipt. Državljanstvo: Saudove Arabije. Št. potnega lista: (a) B 751550, (b) E 976177 (izdan 6. 3. 2004, prenehanje veljavnosti 11. 1. 2009). Drugi podatki: Jeddah, Saudova Arabija."

59 V skladu s členom 2 izpodbijane uredbe je ta začela veljati 3. decembra 2008 in se uporablja od 30. maja 2002.

60 Komisija je z dopisom z dne 8. decembra 2008 odgovorila na tožnikove pripombe z dne 10. novembra 2008, pri čemer je navedla, da jih je preučila ter primerjala povzetek razlogov in trditve, ki jih je tožnik predložil v zvezi s tem. Zlasti je zatrdila:

– da je, s tem da mu je poslala povzetek razlogov in ga pozvala, naj ji sporoči svoje pripombe, izpolnila zahteve sodbe Sodišča v zadevi Kadi;

– da ji na podlagi sodbe Sodišča v zadevi Kadi ni treba „posredovati dodatnih dokazov“, kot je zahteval tožnik;

– da ker se z upoštevnimi resolucijami Varnostnega sveta zahteva „preventivna“ zamrznitev premoženja, kar naj bi potrjevalo „posebno priporočilo III o financiranju terorizma“ Projektne skupine za finančno ukrepanje pri pranju denarja (FATF), mora navedena zamrznitev temeljiti, kar zadeva dokazni standard, na „razumnih razlogih ali podlagi za sum, da je imenovani posameznik ali subjekt terorist, oseba, ki financira terorizem, ali teroristična organizacija“;

– da je upravičena do tega, da ne upošteva dokazov, ki jih je predložil tožnik, da bi izpodbil obtožbe zoper sebe, ter zlasti tistih v zvezi z odstopi od njegovega kazenskega pregona v Švici, Turčiji in Albaniji, ker ti dokazi spadajo „v okvir kazenskih postopkov“, katerih „dokazne zahteve so drugačne od tistih, ki jih uporablja [sankcijski odbor] in ki so po naravi preventivne“.

61 Komisija je analizo sklenila tako: „[z]ato Komisija po skrbni preučitvi pripomb, ki ste jih predložili v dopisu z dne 10. novembra 2008, meni, [da] je vaša uvrstitev na seznam upravičena zaradi vaših povezav z mrežo Al-Kaida[;] obrazložitev je priložena temu dopisu“. Komisija je tudi priložila besedilo izpodbijane uredbe, opozorila na možnost izpodbijanja te uredbe pred Splošnim sodiščem ter nazadnje poudarila dejstvo, da lahko zadevne osebe, skupine in subjekti vedno predložijo predlog za izbris sankcijskemu odboru, pri čemer je navedla koristne kontaktne podatke in naslov spletne strani, na kateri lahko tožnik dobi več informacij.

62 Obrazložitev, priložena dopisu Komisije z dne 8. decembra 2008, je enaka kot povzetek razlogov.

Postopek

63 V teh okoliščinah je tožnik 26. februarja 2009 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil to tožbo.

64 Istega dne je tožnik z ločeno vlogo v sodnem tajništvu vložil predlog, naj se zadeva obravnava po hitrem postopku v skladu s členom 76a Poslovnika Splošnega sodišča. Po opredelitvi Komisije je bilo s sklepom Splošnega sodišča (sedmi senat) z dne 20. marca 2009 temu predlogu ugodeno.

65 Komisija je odgovoru na tožbo priložila dopis stalnega predstavnika Francije pri Uniji z dne 22. oktobra 2008, ki je bil priložen povzetku razlogov, ki ga je poslal sankcijski odbor (glej točko 52 zgoraj), ter navedla, da so to vsi dokumenti, ki jih je prejela od Združenih narodov in na katerih temelji izpodbijana uredba.

66 Po tem, ko sta stranki predložili stališča, je predsednik sedmega senata Splošnega sodišča s sklepoma z dne 5. maja in 3. julija 2009 dovolil intervencijo po eni strani Sveta Evropske unije ter po drugi strani Francoske republike in Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska v podporo predlogom Komisije.

67 Komisija je 18. novembra 2009 v sodnem tajništvu vložila dokument v zvezi s postopkom, ki poteka pred United States District Court for the District of Columbia (okrožno sodišče Združenih držav za zvezno okrožje Kolumbija) v sporu med tožnikom in ameriškimi organi. Tožnik in Svet sta 10. decembra 2009 predložila pisna stališča o tem dokumentu.

68 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Splošno sodišče (sedmi senat) odločilo, da začne ustni postopek.

69 Tožnik je z dopisom z dne 10. junija 2010 predložil kopijo sodbe Ahmed in drugi.

70 Stranke so na obravnavi 17. junija 2010 predložile ustne navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča. Tožnik je na obravnavi predložil „deveto poročilo skupine za analitično podporo in spremljanje sankcij, ustanovljene na podlagi Resolucije 1526 (2004)“ v pomoč sankcijskemu odboru pri opravljanju njegovih nalog, kot ga je predsednik tega odbora poslal predsedniku Varnostnega sveta z dopisom z dne

11. maja 2009 (dokument S/2009/245, v nadaljevanju: deveto poročilo skupine za spremljanje).

Predlogi strank

71 Tožnik Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– sprejme ukrep procesnega vodstva na podlagi člena 64 njegovega poslovnika z namenom, da bi Komisija razkrila „vse dokumente v zvezi s sprejetjem“ izpodbijane uredbe;

– razglasi izpodbijano uredbo za nično v delu, ki se nanaša na tožnika;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

72 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– zavrne tožbo;

– tožniku naloži plačilo stroškov.

73 Komisija še meni, da Splošnemu sodišču, ker vključitev tožnika v Prilogo I Uredbe št. 881/2002 temelji izključno na dokumentih, priloženih odgovoru na tožbo, ni treba zahtevati njihove predložitve s sprejetjem ukrepa procesnega vodstva.

74 Svet, Francoska republika in Združeno kraljestvo podpirajo prvi predlog Komisije.

Dejansko stanje

75 Tožnik, državljan Saudove Arabije, je poslovnež in finančnik, rojen leta 1955. Priznava, da je bil član vodstvenega osebja fundacije Muwafaq, dokler ni ta leta 1998 prenehala opravljati dejavnost; navedeno fundacijo opisuje kot dobrodelni sklad s sedežem na otoku Jersey.

76 Tožnikova sredstva so od 20. oktobra 2001 zamrznjena v celotni Uniji, prvotno na podlagi Uredbe št. 2062/2001, sprejete po uvrstitvi tožnika na seznam sankcijskega odbora 17. oktobra 2001 (glej točki 30 in 31 zgoraj), nato na podlagi Uredbe št. 881/2002 in nazadnje na podlagi izpodbijane uredbe, sprejete po delni razglasitvi ničnosti navedene uredbe št. 881/2002 s sodbo Sodišča v zadevi Kadi.

77 Tožnik trdi, da ni bil nikoli vpleten v terorizem in da ni nikoli zagotavljal nikakršne podpore, finančne ali druge, terorizmu, v zvezi z Osamo bin Ladnom ali drugače. Nikjer na svetu naj mu nikoli ne bi bilo sojeno in nikoli naj ne bi bil obsojen za kakršno koli kaznivo dejanje, povezano s terorizmom.

78 Tožnik dodaja, da je bil na seznam sankcijskega odbora uvrščen na predlog Združenih držav, ne da bi Združeni narodi neodvisno pregledali ali ocenili trditve Združenih držav zoper njega. Številne od teh trditev naj bi bile očitno napačne, na primer tiste, da ima tožnik brata, ki je član plemena Dossari. Organi Združenih držav naj bi se poleg tega opirali na trditve iz nekaterih člankov v tisku, kot je članek novinarja Jacka Kelleyja v dnevniku *USA Today* z dne 29. oktobra 1999, v katerem je bilo med drugim navedeno, da je bila fundacija Muwafaq „kulisa" Osame bin Ladna. Vendar naj bi bil pozneje J. Kelley na podlagi preiskave prisiljen dati odpoved, na spletni strani *USA Today* pa naj bi bil 13. aprila 2004 objavljen popravek, ki potrjuje, da si je J. Kelley „izmislil nekatere senzacionalistične zgodbe" in da je članek, na katerega so se opirali ameriški organi, vseboval več napak.

Pravo

Uvodne ugotovitve

79 Po navedbi nekaj ugotovitev v zvezi z ravnjo sodnega nadzora, ki je primerna v obravnavanem primeru, se tožnik v podporo tej tožbi sklicuje na pet tožbenih razlogov. Prvi se nanaša na nezadostno pravno podlago. Drugi, ki je razdeljen na dva dela, zadeva kršitev pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva. Tretji izhaja iz kršitve obveznosti obrazložitve, predvidene v členu 253 ES. Četrti je povezan z očitno napako pri presoji dejanskega stanja. Peti in zadnji tožbeni razlog pa se nanaša na kršitev načela sorazmernosti.

80 Najprej je treba preučiti vprašanje primerne ravni sodnega nadzora v obravnavanem primeru, ki ga vse stranke upravičeno štejejo za predhodno, nato pa po vrsti drugi in peti tožbeni razlog, ki sta po vsebini ponovitvi očitkov, ki jih je Sodišče preučilo že v sodbi Kadi.

81 Za preučitev tega ni treba sprejeti ukrepa procesnega vodstva, kot je predlagal tožnik. Ne izpodbija se namreč, da je Komisija v prilogi k odgovoru na tožbo predložila vse dokumente, na podlagi katerih je bila sprejeta izpodbijana uredba in ki bi bili lahko predmet tega ukrepa.

Primerna raven sodnega nadzora v obravnavanem primeru

Trditve strank

82 Prvič, tožniku se zdi „primerno in potrebno“, da Splošno sodišče v obravnavanem primeru uporabi „poglobljeno in strogo“ raven sodnega nadzora. V zvezi s tem se sklicuje na načela, navedena v točkah 281 in 326 sodbe Sodišča v zadevi Kadi ter točki 45 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura k tej sodbi (ZOdl., str. I-6363). Sklicuje se tudi na „popolno“ raven nadzora, ki jo je opredelilo Splošno sodišče za presojo zakonitosti ukrepov Skupnosti o zamrznitvi sredstev, sprejetih na podlagi Uredbe št. 2580/2001, v sodbah z dne 12. decembra 2006 v zadevi Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran proti Svetu (T-228/02, ZOdl., str. II-4665, v nadaljevanju: sodba OMPI, točke 154, 155 in 159); z dne 23. oktobra 2008 v zadevi People's Mojahedin Organization of Iran proti Svetu (T-256/07, ZOdl., str. II-3019,

v nadaljevanju: sodba PMOI I, točke od 141 do 143) in z dne 4. decembra 2008 v zadevi People's Mojahedin Organization of Iran proti Svetu (T-284/08, ZOdl., str. II-3487, v nadaljevanju: sodba PMOI II, točki 74 in 75).

83 Drugič, tožnik meni, da so za utemeljitev zadevnega ukrepa o zamrznitvi sredstev v obravnavanem primeru potrebni posebej prepričljivi dokazi, in sicer zaradi teh razlogov:

– ta strogi ter glede časa in obsega neomejeni ukrep pomeni veliko kršitev temeljnih pravic, katere posledice bi bile lahko uničujoče (zgoraj navedeni sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura k sodbi Sodišča v zadevi Kadi, točka 47);

– ta ukrep je sankcija, kot bi objektivno izhajalo iz pojasnjevalnih opomb FATF, ki jih navaja Komisija, v smislu, da se z njim tožnik javno označuje za terorista ali privrženca terorizma;

– njegovo premoženje je zamrznjeno od leta 2001, čeprav se mora Komisija, kar zadeva ohranitev te zamrznitve, opirati na merilo obstoja „dejanske ali bodoče grožnje", ne pa na merilo „preteklega ravnanja" (sodba PMOI I, točka 110).

84 Tretjič, tožnik meni, da mora Splošno sodišče posebej pozorno preučiti izpodbijano uredbo, ker je bila ta domnevno sprejeta, da bi se odpravile resne kršitve temeljnih pravic, ki jih je ugotovilo Sodišče v sodbi Kadi (zlasti točke 334, 358, 369 in 370; glej tudi sodbo PMOI I, točke od 60 do 62).

85 Po mnenju Komisije in vlad intervenientk je treba najti pravično ravnotežje med temeljno pravico do učinkovitega sodnega nadzora, ki jo ima posameznik, katerega sredstva so zamrznjena na podlagi ukrepa Skupnosti, in potrebo po boju proti mednarodnemu terorizmu v skladu z zavezujočimi odločbami, ki jih sprejme Varnostni svet na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov.

86 V zvezi s tem Komisija predlaga razlikovanje med dvema ravnema sodnega nadzora glede na to, ali zadevni ukrep spada v okvir izvajanja lastnih pooblastil, ki vključujejo diskrecijsko presojo Skupnosti, ali ne (sodba OMPI, točka 107).

87 Prvo raven nadzora, označeno kot „omejeno“, naj bi Splošno sodišče opredelilo v sodbah OMPI in PMOI v okviru izvajanja Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001. Ta raven nadzora naj bi obsegala presojo dejstev in okoliščin, navedenih v utemeljitev zadevnega ukrepa o zamrznitvi sredstev, ter preverjanje dokazov in podatkov, na katerih temelji ta presoja (sodba OMPI, točka 154), pri čemer pa naj sodišče Skupnosti ne bi moglo s svojo presojo nadomestiti presoje institucij Skupnosti o dokazih, dejstvih in okoliščinah, ki upravičujejo sprejetje takega ukrepa (sodba OMPI, točka 159). Navedena raven nadzora naj bi bila tako omejena na preverjanje spoštovanja postopkovnih pravil, obrazložitve, materialne pravilnosti dejstev, obstoja napak pri presoji dejstev in zlorabe pooblastil. Ta omejeni nadzor naj bi veljal zlasti za presojo razmislekov o smotrnosti, na katerih temelji ukrep o zamrznitvi sredstev.

88 V nasprotju s tožnikovimi trditvami naj te prve omejene ravni sodnega nadzora ne bi bilo mogoče prenesti na zadevo, kot se obravnava v tem primeru in v kateri je predmet spora akt Skupnosti, ki je bil sprejet – v skladu s soglasno izraženo željo držav članic v Skupnem stališču Sveta 2002/402/SZVP z dne 27. maja 2002 o omejevalnih

ukrepih proti Osami bin Ladnu, članom organizacije Al-Kaida in talibanom ter drugim osebam, skupinam, podjetjem in subjektom, ki so z njimi povezani, in o razveljavitvi skupnih stališč 96/746/SZVP, 1999/727/SZVP, 2001/154/SZVP in 2001/771/SZVP (UL L 139, str. 4) – z namenom skupnega izvajanja posameznih sankcij, neposredno uvedenih zoper posameznike in subjekte, ki jih poimensko določi sankcijski odbor.

89 Komisija v zvezi s tem opozarja, da je spoštovanje obveznosti, sprejetih v okviru OZN, obvezno, ko Skupnost izvaja resolucije Varnostnega sveta, sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov (sodba Sodišča v zadevi Kadi, točka 293). Iz tega naj bi bilo mogoče sklepati, da morajo institucije Skupnosti na podlagi Pogodbe ES ravnati v skladu z odločbami sankcijskega odbora (sodba Sodišča v zadevi Kadi, točka 296).

90 Sodišča Skupnosti naj bi morala vseeno preveriti, ali je sprejetje izvedbenega ukrepa Skupnosti združljivo z ustavnimi načeli Pogodbe ES, med katera spadajo temeljne pravice (sodba Sodišča v zadevi Kadi, točke od 298 do 314). Ta okvir Združenih narodov naj zato ne bi upravičeval „splošne sodne imunitete“ v okviru pravnega reda Skupnosti, dokler se s postopkom ponovnega preizkusa, ki ga izvaja sankcijski odbor, ne zagotovijo jamstva sodnega varstva (sodba Sodišča v zadevi Kadi, zadnji del točke 322 ter točki 326 in 327).

91 Kot navajajo Komisija in vladi intervenientki, se je do danes sodni nadzor Sodišča v zadevah, v katerih se izpodbijajo akti Skupnosti za izvajanje sankcij, ki jih določi sankcijski odbor, nanašal na preverjanje, ali zadevni organ Skupnosti upošteva procesna jamstva (sodba Sodišča v zadevi Kadi, točke 336 in od 345 do 353). Po drugi strani naj se Sodišče še ne bi opredelilo o ravni sodnega nadzora nad razlogi, na katerih temelji izvedbeni ukrep Skupnosti. Tako naj bi moralo Splošno sodišče prvič

določiti ustrezno raven nadzora in pri tem nameniti posebno pozornost mednarodnemu okviru, v katerem je bila sprejeta izpodbijana uredba.

92 V zvezi s tem Komisija poudarja obveznost, naloženo vsem državam članicam OZN s členom 2(5) Ustanovne listine Združenih narodov, da „v polni meri pomagajo Združenim narodom v sleherni akciji, ki bi jo ti izvajali v skladu s to Ustanovno listino". Poleg tega naj bi Varnostni svet v odstavku 8 svoje resolucije 1822 (2008) pred kratkim znova potrdil obveznost, naloženo vsem državam članicam, da izvajajo sankcije, določene za osebe, ki so uvrščene na seznam sankcijskega odbora, in da zagotavljajo spoštovanje teh sankcij.

93 Enako naj bi veljalo, kadar se v Uniji odločbe sankcijskega odbora izvajajo ne v okviru vsake posamezne države članice, ampak s sprejetjem ukrepov Skupnosti na podlagi členov 60 ES in 301 ES. Komisija opozarja, da je Sodišče v sodbi Kadi (točka 294) navedlo, da mora Skupnost pri izvajanju te pristojnosti pripisati poseben pomen temu, da sprejetje resolucij – s strani Varnostnega sveta na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov – v skladu s členom 24 te listine pomeni izvrševanje poglavitne pristojnosti, ki jo ima ta mednarodni organ za ohranjanje miru in varnosti v svetovnem merilu, to je odgovornost, ki v okviru tega VII. poglavja „vključuje to, da določi, ali obstaja kakšno ogrožanje miru in mednarodne varnosti, ter da sprejme potrebne ukrepe za njuno ohranitev in ponovno vzpostavitev".

94 Komisija in vladi intervenientki trdijo, da je Skupnost tožniku, s tem da mu je predložila razloge za njegovo vključitev v Prilogo I k Uredbi št. 881/2002, dala možnost, da predstavi svoje stališče in izpodbije trditve, da je povezan z mednarodnim terorizmom. Komisija naj bi morala skrbno preučiti pripombe, ki jih je predložil tožnik. Če

želi ta izpodbijati dokaze, na katerih temelji povzetek razlogov sankcijskega odbora, pa ni naloga Skupnosti, da presojo navedenega odbora o teh dokazih pozneje nadomesti z lastno presojo o tem. Poleg tega naj Skupnost ne bi mogla opraviti take poznejše presoje, ker država članica Združenih narodov te dokaze samo predloži sankcijskemu odboru.

95 Komisija je na obravnavi po eni strani potrdila, da ni imela nobenega zadevnega dokaza. Predložitev teh dokazov je treba po njenem mnenju zahtevati od držav članic OZN, ki jih imajo.

96 Po drugi strani je Komisija ob podpori vlad intervenientk v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča pojasnila, da je njena možnost izpodbijanja presoj sankcijskega odbora po njenem mnenju posebej majhna in dejansko omejena na nadzor nad popolnoma očitno napako pri ugotavljanju dejanskega stanja ali presoji, na primer napako v zvezi z identiteto imenovane osebe. Če bi se pokazalo, da je bila storjena taka napaka, naj bi morala Komisija vzpostaviti stik s sankcijskim odborom in poskrbeti, da bi ta napako odpravil.

97 Kot navajajo Komisija in vladi intervenientki, bi se z ugoditvijo tožnikovi zahtevi za uvedbo posebnega postopka Skupnosti za predložitev in presojo dokazov „ogrozil“ sistem sankcij Združenih narodov. Sankcijski odbor, ki naj bi bil specializiran za to področje ter za katerega naj bi veljala posebna pravila o zaupnosti in izvedenstvu, naj bi imel prav nalogo obravnavanja izredno občutljivih dokazov. Komisija in vladi intervenientki dodajajo, da bi centralizirani sistem sankcij Združenih narodov v okviru boja proti mednarodnemu terorizmu takoj „razpadel“ ter da bi bilo nemogoče

najti pravično ravnotežje med spoštovanjem temeljnih pravic in potrebo po boju proti mednarodnemu terorizmu, če bi se morala vsaka od 192 držav članic Združenih narodov posamezno opredeliti o razpoložljivih dokazih pred sprejetjem izvedbenega ukrepa.

98 Kar zadeva uporabo ustavnega načela učinkovitega sodnega varstva s strani sodišč Skupnosti po sodbi Sodišča v zadevi Kadi, Komisija in vladi intervenientki opozarjajo, da če so ta sodišča res pristojna za nadzor nad izpodbijano uredbo, pa je ta nadzor tudi sam odvisen od omejene vloge, dodeljene Skupnosti, katere naloga ni, da opravi nadzor nad odločbo sankcijskega odbora ali dokazi, ki se hranijo izključno v New Yorku. Komisija in vladi intervenientki poudarjajo še, da so bila pooblastila za odločanje o tem, ali je neka oseba povezana z Al-Kaido in ali je zato treba zamrzniti premoženje te osebe, da bi se ji preprečilo financiranje ali pripravljanje terorističnih dejanj, dodeljena Varnostnemu svetu ter da si je težko predstavljati pomembnejše in zahtevnejše politično področje, ki vključuje presojanje o zaščiti mednarodne in notranje varnosti.

99 Po navedbah Komisije in vlad intervenientk iz zgoraj navedenega izhaja, da Skupnost kot celota presoje sankcijskega odbora ne more nadomestiti z lastno. Diskrecijsko pravico, ki jo ima sankcijski odbor, naj bi morale spoštovati ne le politične institucije Skupnosti, ampak tudi njena sodišča. V obravnavanem primeru naj bi torej Splošno sodišče moralo spoštovati odločitev Komisije, da presoje sankcijskega odbora ne nadomesti z lastno, razen če bi se zdela ta odločitev Komisije očitno napačna.

100 V nasprotnem primeru bi lahko Splošno sodišče, kot navajajo Komisija in vladi intervenientki, državam članicam Unije naložilo neposredno protislovne obveznosti na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov in prava Skupnosti. Če bi Splošno sodišče presojo sankcijskega odbora nadomestilo z lastno in sklenilo, da neka oseba

ne izpolnjuje pogojev za vključitev v Prilogo I k Uredbi št. 881/2002, bi morale države članice Unije kot članice OZN še vedno izvajati odločbo sankcijskega odbora, hkrati pa bi imele kot članice Unije obveznost, da ne uvedejo sankcij. Vendar iz člena 103 Ustanovne listine Združenih narodov izhaja, kot dodaja Komisija, da se država članica Unije ne more sklicevati na pravo Skupnosti, da bi upravičila neizvajanje obveznosti, ki jih ima na podlagi Ustanovne listine Združenih narodov.

101 Zaradi vseh teh razlogov Komisija poziva Splošno sodišče, naj preuči, prvič, ali je bila tožniku dejansko podeljena pravica do izjave in, drugič, ali se presoja njegovih pripomb, ki jo je opravila Komisija, zdi nerazumna ali očitno napačna.

102 Tudi Svet ugovarja tožnikovi razlagi sodbe Sodišča v zadevi Kadi. Tožnik naj bi nekatere odlomke vzel iz sobesedila in jim pripisal drugačen pomen od tistega, ki jim ga je namenilo Sodišče. Po tem, ko je Sodišče v točki 351 te sodbe ugotovilo, da ne more opraviti nadzora nad zakonitostjo izpodbijane uredbe, naj v resnici ne bi preučilo vprašanja obsega in intenzivnosti svojega sodnega nadzora niti naj ne bi v zvezi s tem dalo nikakršnih napotkov.

103 Natančneje, Svet trdi, da vprašanje, ali je bil tožnik povezan z mrežo Al-Kaida ali talibani, vključuje presojo sankcijskega odbora, ta pa temelji na varnostnih premislekih v zvezi z ukrepi, ki jih je treba sprejeti za boj proti terorizmu na podlagi zbranih informacij in obveščevalnih podatkov.

104 Sodišče naj bi v točki 294 sodbe Kadi priznalo primarnost vloge Varnostnega sveta na tem področju. V praksi naj bi to pomenilo, da institucije Skupnosti ne smejo

nadomestiti presoje, ki jo vsebuje zavezujoča resolucija Varnostnega sveta, o obstoju ali neobstoju povezave med nekim posameznikom in mrežo Al-Kaida ali talibani z lastno presojo o tem.

105 Svet tudi meni, da bi moralo Splošno sodišče v obravnavanem primeru sprejeti enak pristop, kot se uporablja, kadar institucije Skupnosti opravljajo presoje, ki se nanašajo na zapletene in široko opredeljene cilje. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča naj bi imele te institucije takrat široko diskrecijsko pravico, njihove odločitve pa naj bi bilo mogoče razglasiti za nične samo, če so storile očitno napako pri presoji ali zlorabile pooblastila (sodbi Sodišča z dne 17. julija 1997 v združenih zadevah SAM Schiffahrt in Stapf, C-248/95 in C-249/95, Recueil, str. I-4475, točki 24 in 25, in z dne 10. januarja 2006 v zadevi IATA in ELFAA, C-344/04, ZOdl., str. I-403, točka 80).

106 Presoje, kot se obravnavajo v tem primeru, naj bi bile v resnici zapletene in pogojene z oceno ukrepov, ki so potrebni za zagotovitev mednarodne in notranje varnosti. Zahtevale naj bi znanje in izkušnje obveščevalnih služb ter politično razsodnost, ki jih imajo po mnenju Sveta samo vlade.

107 Dejstvo, da gre v obravnavanem primeru za presojo sankcijskega odbora, ne pa za presojo institucij Skupnosti, naj ne bi vplivalo na njeno naravo ali spreminjalo načela, da sodišče Skupnosti presoje pristojnih političnih organov ne bi smelo nadomestiti z lastno. Svet v zvezi s tem meni, da Splošno sodišče ne more in ne bi smelo preučevati vsebine presoje, ki je po navedbah Sveta izključna odgovornost vlad v okviru boja proti terorizmu.

108 Poleg tega je Svet na obravnavi zatrdil, da iz sodbe Sodišča v zadevi Kadi ne izhaja, da je treba (postranski) sodni nadzor nad ukrepi Skupnosti o zamrznitvi sredstev razširiti na presojo dokazov kot takih (v nasprotju s (postranskim) nadzorom nad razlogi, navedenimi zaradi utemeljevanja zamrznitve sredstev). To naj bi posebej jasno izhajalo iz nekaterih jezikovnih različic navedene sodbe, zlasti iz angleške in švedske.

109 Svet opozarja tudi na splošnejše posledice poglobljenega nadzora Splošnega sodišča, ki ga zagovarja tožnik. Enako kot Komisija in vladi intervenientki Svet meni, da bi lahko tak nadzor privedel do položaja, v katerem bi za države članice Združenih narodov in Unije veljale hkratne protislovne obveznosti.

110 Če bi vse države članice Združenih narodov sprejele tak pristop, po navedbah Sveta sistem, ki temelji na Združenih narodih, ne bi več deloval. Svet opozarja, da je Sodišče v sodbi Kadi poudarilo primarno vlogo Varnostnega sveta pri ohranjanju mednarodnega miru in varnosti. Po njegovem mnenju bi se s pristopom, ki ga predlaga tožnik, ogrozila zmožnost Varnostnega sveta za opravljanje te naloge.

111 Nazadnje Svet meni, da bi moralo Sodišče znova potrditi primarno vlogo Varnostnega sveta na tem področju in odločiti, da institucije Skupnosti presoje, ki jo vsebuje zavezujoča resolucija Varnostnega sveta na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, o obstoju povezave med nekim posameznikom in mrežo Al-Kaida ali talibani ne smejo nadomeščati z lastno presojo o tem.

Presoja Splošnega sodišča

112 Takoj je treba poudariti, da Splošno sodišče na podlagi člena 61 Statuta Sodišča v tem postopku ni vezano na pravna vprašanja, o katerih je odločilo Sodišče v sodbi Kadi.

113 Institucije in vladi intervenientki so v tem postopku vztrajno ponavljale pomisleke – ki so jih izrazile že v okviru primera, v katerem je bila izdana sodba Sodišča v zadevi Kadi – v zvezi s tveganjem, da bi bil sistem sankcij, ki so ga uvedli Združeni narodi v okviru boja proti mednarodnemu terorizmu, ogrožen, če bi se na nacionalni ali regionalni ravni vpeljal sodni nadzor, kot ga zagovarja tožnik z vidika sodbe Sodišča v zadevi Kadi.

114 Res je, da bi lahko tak sodni nadzor, če se prizna samodejna pristojnost Varnostnega sveta za sprejemanje sankcij, uvedenih zoper posameznike namesto zoper države ali njihove sisteme (smart sanctions), posegal v prednostne pravice Varnostnega sveta, zlasti kar zadeva opredeljevanje tega, kaj je grožnja za mednarodni mir ali varnost, ugotavljanje obstoja take grožnje in določanje sredstev za njeno odpravo.

115 Na temeljni ravni so bili v pravnih krogih morda izraženi nekateri dvomi o popolni skladnosti sodbe Sodišča v zadevi Kadi, po eni strani, z mednarodnim pravom, natančneje s členoma 25 in 103 Ustanovne listine Združenih narodov ter, po drugi strani, s pogodbama ES in EU, natančneje s členi 177(3) ES, 297 ES in 307 ES, členoma 11(1) EU ter 19(2) EU (glej tudi člena 3(5) PEU ter 21(1) in (2) PEU in izjavo št. 13 konference vlad držav članic o skupni zunanji in varnostni politiki, ki je

priložena Lizbonski pogodbi in v kateri je poudarjeno, da „bodo za Evropsko unijo in njene države članice še naprej zavezujoče določbe listine Združenih narodov in zlasti primarna odgovornost Varnostnega sveta in njegovih članic za ohranjanje miru in varnosti v svetu“).

116 V zvezi s tem je bilo zlasti zatrjeno, da – čeprav je Sodišče v točki 287 sodbe Kadi potrdilo, da ni naloga sodišča Skupnosti, da v okviru izključne pristojnosti, določene v členu 220 ES, nadzira zakonitost resolucije Varnostnega sveta, sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov – to ne spremeni dejstva, da z vidika pravil in načel pravnega reda Skupnosti nadzor nad zakonitostjo akta Skupnosti, omejenega na izvajanje – na ravni Skupnosti – take resolucije, ki v ta namen ne dopušča prostora, nujno pomeni nadzor nad zakonitostjo resolucije, izvajane s tem aktom.

117 Poleg tega je bilo opozorjeno, da je Sodišče v točkah od 320 do 325 sodbe Kadi vsekakor opravilo tak sodni nadzor nad skladnostjo sistema sankcij, ki so ga uvedli Združeni narodi, s sistemom sodnega varstva temeljnih pravic, predvidenega v Pogodbi ES, in sicer v odgovor na trditev Komisije, da so navedene temeljne pravice v okviru tega sistema odslej dovolj zaščitene, zlasti ob upoštevanju izboljšanega postopka ponovnega preizkusa, s katerim se daje zadevnim posameznikom in subjektom sprejemljiva možnost, da predstavijo stališče sankcijskemu odboru. Zlasti je Sodišče v točkah 322 in 323 navedene sodbe presodilo, da zadevni postopek ponovnega preizkusa „očitno ne daje jamstev sodnega varstva“ in da zadevne osebe ali subjekti „nimajo dejanske možnosti za obrambo svojih pravic“.

118 Če je Sodišče v točki 288 sodbe Kadi potrdilo, da morebitna sodba sodišča Skupnosti, s katero bi bilo ugotovljeno, da je akt Skupnosti, katerega namen je izvajanje take

resolucije, v nasprotju z višjo določbo, ki izhaja iz prava Skupnosti, ne bi omajala primarnosti te resolucije na ravni mednarodnega prava, pa je bilo navedeno, da bi taka sodba, v skladu s katero bi bil akt Skupnosti razglašen za ničen, nujno povzročila, da bi postala ta primarnost v pravnem redu Skupnosti neupoštevna.

119 Medtem ko Sodišče po navadi razume razmerja med pravom Skupnosti in mednarodnim pravom z vidika člena 307 ES (glej v zvezi s tem sodbo z dne 14. januarja 1997 v zadevi Centro-Com, C-124/95, Recueil, str. I-81, točke od 56 do 61, v kateri je bilo presojeno, da se lahko na podlagi člena 234 ES (po spremembi postal člen 307 ES) odstopa tudi od primarnega prava, v tem primeru od člena 133 ES), je v sodbi Kadi izključilo uporabo tega člena, kadar gre za „načel[a] svobode, demokracije ter spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, določenih v členu 6(1) Pogodbe EU, kot temelja Unije“ (točka 303), ali, z drugimi besedami, „načel[a], ki izhajajo iz temeljev pravnega reda Skupnosti, med katerimi je varstvo temeljnih pravic“ (točka 304). Kar zadeva ta načela, se torej zdi, da je Sodišče razlagalo ustavni okvir Pogodbe ES kot popolnoma avtonomen pravni red, ki ni podrejen višjim določbam mednarodnega prava, v tem primeru prava, ki izhaja iz Ustanovne listine Združenih narodov.

120 Nazadnje, ker je Ustanovna listina Združenih narodov meddržavni sporazum in je bila poleg tega sprejeta pred Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, podpisano 25. marca 1957 v Rimu, je morda to, da je Sodišče v točkah od 306 do 309 sodbe Kadi enačilo to listino z mednarodnim sporazumom med Skupnostjo in eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami v smislu člena 300 ES, da bi utemeljilo svojo ugotovitev, da „se prednost na ravni prava Skupnosti ne [razteza] na primarno pravo“ (točka 308), vzbudilo nekatera vprašanja.

121 Splošno sodišče priznava, da te kritike niso neutemeljene. Vendar kar zadeva njihovo upoštevnost, Splošno sodišče meni, da je v okoliščinah obravnavanega primera – v katerem je predmet spora akt, ki ga je sprejela Komisija za nadomestitev predhodnega akta, ki ga je Sodišče razglasilo za ničnega v okviru pritožbe zoper sodbo Splošnega sodišča, s katero je bila ničnostna tožba, vložena zoper navedeni akt, zavrnjena – zaradi samega načela pritožbe in posledične hierarhične sodne ureditve na splošno priporočljivo, da Splošno sodišče ne izpodbija pravnih vprašanj, o katerih je odločilo Sodišče. To velja toliko bolj, kadar je Sodišče, kot v obravnavanem primeru, zasedalo v velikem senatu in je očitno nameravalo izreči temeljno sodbo. Če je torej treba odgovoriti na vprašanja, ki so jih po sodbi Sodišča v zadevi Kadi postavili institucije, države članice in zainteresirani pravni krogi, mora Sodišče samo zagotoviti odgovore nanje v okviru prihodnjih zadev, s katerimi bi se srečalo.

122 Mimogrede je treba opozoriti, da če so nekatera nacionalna višja sodišča sprejela pristop, ki je bil bolj podoben tistemu, ki ga je uporabilo Splošno sodišče v sodbi Kadi (glej v tem smislu odločbo Tribunal fédéral de Lausanne (zvezno sodišče v Lozani, Švica) z dne 14. novembra 2007 v zadevi 1A.45/2007, Youssef Mustapha Nada c/Secrétariat d'État pour l'Économie, in sodbo House of Lords (lordska zbornica, Združeno kraljestvo) z dne 12. decembra 2007 v zadevi Al-Jedda v. Secretary of State for Defence [2007] UKHL 58, ki je trenutno predmet zadeve št. 27021/08, Al-Jedda proti Združenemu kraljestvu, še nerešene pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, v nadaljevanju: ESČP), pa so druga prej sledila pristopu Sodišča ter ugotovila, da sistem imenovanja, ki ga uporablja sankcijski odbor, ni združljiv s temeljno pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem (glej v tem smislu sodbo Cour fédérale du Canada (kanadsko zvezno sodišče) z dne 4. junija 2009 v zadevi Abousfian Abdelrazik v The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada [2009] FC 580, navedeno v točki 69 sodbe Ahmed in drugi).

123 V obravnavanem primeru bi omejevanje obsega in intenzivnosti sodnega nadzora na način, ki ga zagovarjajo Komisija in vlade intervenientke (glej točke od 86

do 101 zgoraj) ter Svet (glej točke od 102 do 111 zgoraj), privedlo ne do učinkovitega sodnega nadzora, kot ga zahteva Sodišče v sodbi Kadi, ampak do ustvarjanja videza takega nadzora. Dejansko bi se tako uporabil enak pristop, kot ga je sprejelo Splošno sodišče v lastni sodbi Kadi, za katero je Sodišče v svoji sodbi, izdani v pritožbenem postopku, presodilo, da pomeni napačno uporabo prava. Splošno sodišče meni, da načeloma ni njegova naloga, ampak naloga Sodišča, da po potrebi na tak način spremeni sodno prakso, če bi se mu to zdelo utemeljeno, zlasti glede na precejšnje nevšečnosti, ki so jih navedle institucije in vlade intervenientke.

124 Res je, da je Sodišče v sodbi Kadi, kot navajata Komisija in Svet, zlasti opozorilo, da je treba pristojnosti Skupnosti izvrševati ob spoštovanju mednarodnega prava (točka 291), da je spoštovanje obveznosti, sprejetih v okviru OZN, obvezno na področju ohranitve mednarodnega miru in varnosti, ko Skupnost s sprejetjem aktov Skupnosti na podlagi členov 60 ES in 301 ES izvaja resolucije Varnostnega sveta, sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov (točka 293), da mora Skupnost pri izvrševanju zadnjenavedene pristojnosti pripisati poseben pomen temu, da sprejetje resolucij – s strani Varnostnega sveta na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov – v skladu s členom 24 te listine pomeni izvrševanje poglavitne pristojnosti, ki jo ima ta mednarodni organ za ohranjanje miru in varnosti v svetovnem merilu, to je odgovornost, ki v okviru tega VII. poglavja vključuje to, da določi, ali obstaja kakšno ogrožanje miru in mednarodne varnosti, ter da sprejme potrebne ukrepe za njuno ohranitev in ponovno vzpostavitev (točka 294) ter da mora Skupnost pri določanju ukrepov o izvajanju resolucije Varnostnega sveta, sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, primerno upoštevati besedilo in cilje zadevne resolucije ter upoštevne obveznosti, ki izhajajo iz Ustanovne listine Združenih narodov in se nanašajo na tako izvajanje (točka 296).

125 Kljub temu je Sodišče v sodbi Kadi prav tako in zlasti navedlo, da mora izvajanje resolucij Varnostnega sveta, sprejetih na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, nastopiti v skladu z načini, ki se v tem okviru uporabijo v nacionalnem pravnem redu vsake države članice OZN (točka 298), da načela, ki urejajo mednarodni pravni red Združenih narodov, ne pomenijo, da je sodni nadzor nad notranjo zakonitostjo akta Skupnosti, kot je izpodbijana uredba, glede na temeljne pravice izključen na podlagi tega, da je namen tega akta izvajanje take resolucije (točka 299), da taka sodna imuniteta takega akta nima nobene podlage v Pogodbi ES (točka 300), da je treba nadzor Sodišča nad veljavnostjo vseh aktov Skupnosti, ob upoštevanju temeljnih pravic v pravni skupnosti, šteti za izraz ustavnega jamstva, ki izhaja iz Pogodbe ES kot avtonomnega pravnega sistema, v katerega „mednarodni sporazum“ ne more posegati (točka 316), in da morajo zato „sodišča Skupnosti – v skladu s svojimi pristojnostmi na podlagi Pogodbe ES – zagotoviti načeloma popoln nadzor nad zakonitostjo vseh aktov Skupnosti glede na temeljne pravice, ki so del splošnih načel prava Skupnosti, vključno z akti Skupnosti, katerih namen je […] izvajanje resolucij Varnostnega sveta, sprejetih na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov“ (točka 326).

126 Zato Splošno sodišče na koncu meni, da je v obravnavanem primeru njegova naloga zagotoviti, kot je presodilo Sodišče v točkah 326 in 327 sodbe Kadi, „načeloma popoln“ nadzor nad zakonitostjo izpodbijane uredbe glede na temeljne pravice, ne da bi bila navedena uredba deležna kakršne koli sodne imunitete, ker je njen namen izvajanje resolucij Varnostnega sveta, sprejetih na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov.

127 To mora veljati vsaj tako dolgo, dokler bo očitno, da postopki ponovnega preizkusa, ki jih izvaja sankcijski odbor, ne zagotavljajo jamstev učinkovitega sodnega varstva, kot je menilo Sodišče v točki 322 sodbe Kadi (glej v tem smislu tudi zgoraj navedene

sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura k navedeni sodbi, točka 54).

128 Preudarki, ki jih je v zvezi s tem navedlo Sodišče v točkah od 323 do 325 sodbe Kadi, zlasti kar zadeva informacijsko točko, so večinoma še vedno pravilni, tudi ob upoštevanju „urada varuha človekovih pravic“, o katerega vzpostavitvi je bilo načelno odločeno v Resoluciji 1904 (2009) in ki je bil pred kratkim ustanovljen. V bistvu se Varnostnemu svetu še vedno ni zdelo potrebno ustanoviti neodvisnega in nepristranskega organa, pristojnega za odločanje, s pravnega in dejanskega vidika, o pravnih sredstvih, vloženih zoper posamezne odločbe, ki jih sprejme sankcijski odbor. Poleg tega ne informacijska točka ne urad varuha človekovih pravic ne vplivata na načelo, da je za izbris osebe s seznama sankcijskega odbora potrebno soglasje tega odbora. Dalje, izbira dokazov, ki se lahko razkrijejo zadevni osebi, ostaja izključno predmet proste presoje države, ki je predlagala uvrstitev te osebe na seznam sankcijskega odbora, pri čemer se z nobenim mehanizmom ne zagotavlja, da ima zadevna oseba na voljo dovolj informacij, ki bi ji omogočale uspešno obrambo (ali celo da ve, katera država je predlagala njeno uvrstitev na seznam sankcijskega odbora). Vsaj zaradi teh razlogov ustanovitve informacijske točke in varuha človekovih pravic ni mogoče enačiti z uvedbo učinkovitega pravnega sredstva zoper odločbe sankcijskega odbora (glej v zvezi s tem tudi ugotovitve, navedene v točkah 77, 78, 149, 181, 182 in 239 sodbe Ahmed in drugi, ter premisleke, izražene v točki III devetega poročila skupine za spremljanje).

129 V teh okoliščinah se lahko nadzor, ki ga opravi sodišče Skupnosti nad ukrepi Skupnosti o zamrznitvi sredstev, šteje za učinkovit samo, če se posredno nanaša na vsebinske presoje samega sankcijskega odbora in na dokaze, na katerih te presoje temeljijo (glej v tem smislu tudi sodbo Ahmed in drugi, točka 81).

130 Kar zadeva, natančneje, obseg in intenzivnost tega sodnega nadzora, ki ga mora opraviti Splošno sodišče, Komisija trdi, da se Sodišče v sodbi Kadi ni opredelilo o tem vprašanju (glej točko 91 zgoraj). Svet podobno zatrjuje, da Sodišče tega vprašanja ni preučilo in da tudi ni zagotovilo nobenih napotkov v zvezi s tem (glej točke od 102 do 108 zgoraj).

131 Ti trditvi sta očitno zmotni.

132 Prvič, Sodišče je, nasprotno – s tem da je po obsežnem sklepanju navedlo, da mora biti nadzor nad zadevno zakonitostjo „načeloma popoln“ in se opravljati „v skladu s […] pristojnostmi [sodišč Skupnosti] na podlagi Pogodbe ES“ (sodba Sodišča v zadevi Kadi, točka 326), ter s tem da je poleg tega izrecno zavrnilo trditev Splošnega sodišča, da mora biti zadevni akt deležen „sodne imunitete“, ker je omejen na izvajanje resolucij Varnostnega sveta, sprejetih na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov (sodba Sodišča v zadevi Kadi, točka 327) – popolnoma jasno nakazalo, kakšna morata biti običajna obseg in intenzivnost tega nadzora.

133 Drugič, Sodišče je v točki 336 sodbe Kadi presodilo, da mora ta nadzor predvidevati možnost, da se nanaša zlasti na zakonitost razlogov, na katerih temelji izpodbijani akt Skupnosti. Iz sodne prakse, ki jo je Sodišče navedlo v točki 336 v utemeljitev te ugotovitve (glej zlasti sodbo Sodišča z dne 28. junija 2005 v združenih zadevah Dansk Rørindustri in drugi proti Komisiji, CC-189/02 P, C-202/02 P, od-205/02 P do C-208/02 P in C-213/02 P, ZOdl., str. I-5425, točka 462), izhaja, da ta nadzor nad zakonitostjo razlogov vključuje predvsem preverjanje utemeljenosti izpodbijanega akta in napak, ki bi jih lahko vseboval.

134 Tretjič, Sodišče je v točkah od 342 do 344 sodbe Kadi poudarilo, da če lahko nujni preudarki, ki se nanašajo na varnost ali vodenje mednarodnih odnosov Skupnosti in držav članic, nasprotujejo temu, da se zadevne osebe obvestijo o nekaterih okoliščinah, pa to ne pomeni, da omejevalni ukrepi, kot so tisti, ki jih nalaga izpodbijana uredba, uidejo vsakršnemu nadzoru s strani sodišča Skupnosti, zaradi trditve, da se akt, ki jih določa, nanaša na nacionalno varnost in terorizem. V takem primeru mora sodišče Skupnosti v okviru sodnega nadzora, ki ga izvaja, uporabiti načine, ki mu omogočajo uskladiti legitimne skrbi glede varnosti, ob upoštevanju vrst in virov informacij, ki so bili upoštevani pri sprejetju zadevnega akta, ter tega, da mora posamezniku v zadostni meri zagotoviti postopkovno varstvo.

135 Iz teh točk sodbe Sodišča v zadevi Kadi in sklicevanja v teh točkah na sodbo ESČP z dne 15. novembra 1996 v zadevi Chahal proti Združenemu kraljestvu (*Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, točka 131) očitno izhaja namen Sodišča, da s svojim „načeloma popolnim“ sodnim nadzorom zajame ne le domnevno utemeljenost izpodbijanega akta, ampak tudi dokaze in informacije, na katerih temeljijo presoje v tem aktu.

136 V tem smislu je to razumela skupina za spremljanje, saj je v odstavku 19 devetega poročila navedla, da je Sodišče presodilo, da so bile s postopki, ki jih uporablja Unija za izvajanje sankcij, kršene temeljne pravice zadevnih oseb, „ker jim dokazi, s katerimi so utemeljeni omejevalni ukrepi zoper te osebe, niso bili predloženi, zaradi česar niso mogle uveljavljati svoje pravice do obrambe“.

137 Poleg tega je Sodišče v okviru zadeve v zvezi z izvajanjem sankcij, predvidenih v Uredbi št. 2580/2001, pred kratkim potrdilo, da se možnost „primernega sodnega nadzora“ nad vsebinsko zakonitostjo ukrepa Skupnosti o zamrznitvi sredstev, ki zajema zlasti „preverjanje dejstev, dokazov in informacij, navedenih v [njegovo] utemeljitev“, izkaže za nujno, da bi se zagotovilo pravično ravnotežje med zahtevami boja proti mednarodnemu terorizmu ter varstvom temeljnih svoboščin in pravic (sodba Sodišča z dne 29. junija 2010 v zadevi E in F, C-550/09, ZOdl., str. I-6213, točka 57).

138 Četrtič, opozoriti je treba, da večji del obrazložitve, ki jo je navedlo Sodišče v sodbi Kadi v okviru preučitve tožnikovih pritožbenih razlogov, povezanih s kršitvijo njegovih pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega nadzora, izhaja iz obrazložitve, ki jo je dalo Splošno sodišče v okviru preučitve enakovrednih razlogov, na katere se je sklicevala tožeča stranka v zadevi, v kateri je bila izdana sodba OMPI. Tako je zlasti v točkah 336, 340, 342, 343, 344, 345, 346, 348, 349, 351 in 352 sodbe Sodišča v zadevi Kadi ponovljena najmanj vsebina zadevnih točk 129, 128, 133, 156, 158, 160, 161, 162, 165, 166 in 173 sodbe OMPI. Iz tega je treba sklepati, da je Sodišče s ponovitvijo bistva obrazložitve, ki jo je uporabilo Splošno sodišče v zadevi OMPI v zvezi z domnevnimi kršitvami pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega nadzora, potrdilo in podprlo raven in intenzivnost sodnega nadzora, ki ga je opravilo Splošno sodišče v zadevi, v kateri je bila izdana sodba OMPI.

139 Kar zadeva obseg in intenzivnost primernega sodnega nadzora v obravnavanem primeru, je torej treba na ta primer prenesti načela, ki jih je določilo Splošno sodišče v sodbi OMPI in svoji poznejši sodni praksi v sporih, ki so navedeni v točki 82 zgoraj in se nanašajo na izvajanje ukrepov iz točk od 32 do 35 zgoraj.

140 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Splošno sodišče v točki 153 sodbe OMPI razsodilo, da je sodni nadzor nad zakonitostjo sklepa Skupnosti o zamrznitvi sredstev predviden v členu 230, drugi odstavek, ES, v skladu s katerim je sodišče Skupnosti pristojno za odločanje o tožbah zaradi nepristojnosti, bistvene kršitve postopka, kršitve Pogodbe ES ali katerega koli pravnega pravila, ki se nanaša na njeno uporabo, ali zaradi zlorabe pooblastil.

141 Splošno sodišče je v točki 159 sodbe OMPI, točki 137 sodbe PMOI I, točki 55 sodbe PMOI II in točki 97 sodbe z dne 30. septembra 2009 v zadevi Sison proti Svetu (T-341/07, ZOdl., str. II-3625) priznalo, da ima pristojna institucija Skupnosti široko pooblastilo za odločanje po prostem preudarku v zvezi z okoliščinami, ki jih je treba upoštevati pri sprejetju ekonomskih in finančnih sankcij na podlagi členov 60 ES, 301 ES in 308 ES v skladu s skupnim stališčem, sprejetim na podlagi SZVP. To pooblastilo za odločanje po prostem preudarku se nanaša zlasti na preudarke glede smotrnosti, na katerih temeljijo ti sklepi.

142 Vendar pa to (sodbi PMOI I, točka 138, in PMOI II, točka 55, ter zgoraj navedena sodba Sison proti Svetu, točka 98), čeprav je Splošno sodišče pristojni instituciji Skupnosti glede tega priznalo pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, ne pomeni, da ne sme preveriti, kako je zadevne podatke razlagala ta institucija. Sodišče Skupnosti mora preveriti ne le vsebinsko pravilnost navedenih dokazov, njihovo zanesljivost in doslednost, ampak tudi, ali ti dokazi vsebujejo vse podatke, ki jih je treba upoštevati pri presoji situacije, in ali je z njimi mogoče utemeljiti iz njih izvedene sklepe. Vendar pa v okviru tega nadzora ne more s svojo presojo smotrnosti nadomestiti presoje pristojne institucije Skupnosti (glej po analogiji sodbo Sodišča z dne 22. novembra 2007 v zadevi Španija proti Lenzing, C-525/04 P, ZOdl., str. I-9947, točka 57 in navedena sodna praksa).

143 Poleg tega je Sodišče v točki 154 sodbe OMPI (glej tudi sodbo PMOI II, točka 74) razsodilo, da sodni nadzor nad zakonitostjo sklepa Skupnosti o zamrznitvi sredstev vsebuje presojo dejstev in okoliščin, navedenih v njegovo utemeljitev, ter preverjanje dokazov in informacij, na katerih temelji ta presoja, kot je izrecno priznal tudi Svet v svojih pisanjih v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Splošnega sodišča z dne 21. septembra 2005 v zadevi Yusuf in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji (T-306/01, ZOdl., str. II-3533) (glej točko 225 te sodbe). Splošno sodišče mora prav tako preveriti, ali sta bili glede tega spoštovani pravica do obrambe in zahteva po obrazložitvi, ter – če je to potrebno – utemeljenost nujnih razlogov, na katere se pristojna institucija Skupnosti izjemoma sklicuje, da bi lahko odstopila od tega.

144 V točki 155 sodbe OMPI (glej tudi sodbo PMOI II, točka 75) je Splošno sodišče navedlo, da je v obravnavani zadevi tak nadzor še toliko bolj nujen, ker je edino procesno jamstvo, ki zagotavlja pravično ravnotežje med zahtevami boja proti mednarodnemu terorizmu in varstvom temeljnih pravic. Ker morajo biti omejitve pravice do obrambe zadevnih oseb, do katerih je prišlo zaradi ravnanja pristojnih institucij Skupnosti, uravnotežene s strogim neodvisnim in nepristranskim sodnim nadzorom (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 2. maja 2006 v zadevi Eurofood IFSC, C-341/04, ZOdl., str. I-3813, točka 66), mora biti sodišču Skupnosti omogočen nadzor nad zakonitostjo in utemeljenostjo ukrepov zamrznitve sredstev, ne da bi bilo proti njemu mogoče uveljavljati tajnost ali zaupnost dokazov in informacij, ki jih je uporabila pristojna institucija Skupnosti.

145 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točki 73 sodbe PMOI II dodalo, da Svet sklepa o zamrznitvi sredstev ne more utemeljiti na informacijah ali gradivu iz spisa, ki jih je posredovala država članica, če ta ne more odobriti njihovega posredovanja sodišču Skupnosti, ki nadzoruje zakonitost tega sklepa. V točki 76 sodbe PMOI II je Splošno sodišče poudarilo, da je posledica tega, da Svet in francoski organi niso posredovali – in to niti Splošnemu sodišču – nekaterih informacij, na katerih temelji izpodbijani

akt v obravnavanem primeru, to, da navedenemu sodišču ni omogočeno izvajanje nadzora nad zakonitostjo izpodbijanega sklepa. Splošno sodišče je v točki 78 sodbe PMOI II sklenilo, da je v teh okoliščinah kršena temeljna pravica tožeče stranke do učinkovitega pravnega nadzora.

146 V točki 156 sodbe OMPI je Splošno sodišče v zvezi s tem tudi poudarilo, da če EDČP priznava, da se uporaba zaupnih podatkov lahko izkaže za nujno potrebno za nacionalno varnost, to po mnenju zadnjenavedenega sodišča še ne pomeni, da nacionalni organi ne spadajo pod nadzor notranjih sodišč, kadar potrdijo, da je zadeva povezana z nacionalno varnostjo in terorizmom (glej zgoraj navedeno sodbo EDČP v zadevi Chahal proti Združenemu kraljestvu, točka 131 in navedena sodna praksa, ter sodbo EDČP z dne 12. marca 2003 v zadevi Öcalan proti Turčiji, št. 46221/99, neobjavljena v *Recueil des arrêts et décisions*, točka 106 in navedena sodna praksa).

147 Splošno sodišče je v točki 158 sodbe OMPI dodalo, da mu v okviru tožbe, o kateri odloča, ni treba zavzeti stališča o ločenem vprašanju, ali se tožeči stranki in/ali njenim zagovornikom lahko posredujejo dokazi in podatki, ki naj bi bili zaupni, ali pa je treba njihovo posredovanje omejiti na Splošno sodišče po posebnem postopku, ki ga je treba določiti tako, da se ohranijo zadevni javni interesi in da se zadevni osebi omogoči zadostna raven sodnega varstva.

148 Tem preudarkom, ki so ustaljeni v sodni praksi, določeni s sodbo OMPI, je treba dodati nekatere premisleke na podlagi narave in učinkov ukrepov o zamrznitvi sredstev, kot se obravnavajo v tem primeru in kot jih je mogoče razumeti glede na njihovo časovno razsežnost.

149 Ti ukrepi so namreč posebej omejevalni za tiste za katere veljajo. Za tožnika danes že skoraj deset let velja sistem, na podlagi katerega so vsa njegova sredstva in drugo premoženje zamrznjeni, do njih pa ne more dostopati, ne da bi pri sankcijskem odboru dosegel odstopanje. Sodišče je v točki 358 sodbe Kadi že opozorilo, da je treba omejitev uveljavljanja tožnikove lastninske pravice v obliki ukrepa zamrznitve njegovih sredstev opredeliti kot precejšnjo glede na splošni obseg tega ukrepa in ob upoštevanju dejstva, da zanj velja od 20. oktobra 2001. UK Supreme Court je v sodbi Ahmed in drugi (točki 60 in 192) presodilo, da ni pretirano trditi, da so tako imenovane osebe „zaporniki" državnih organov: ker ne morejo dostopati do svojih sredstev, je njihova svoboda gibanja močno omejena, učinki zamrznitve sredstev nanje in na njihove družine pa so lahko neznosni.

150 Lahko se celo vprašamo, ali ne bi bilo treba zdaj, ko je od prvotne zamrznitve tožnikovih sredstev minilo že skoraj deset let, podvomiti o presoji, ki jo je Splošno sodišče dalo v točki 248 sodbe Kadi, Sodišče pa vsebinsko ponovilo v točki 358 svoje sodbe Kadi in v skladu s katero je zamrznitev sredstev varstveni ukrep, ki v nasprotju z zasegom ne ogroža bistva lastninske pravice na finančnih sredstvih zadevnih oseb, ampak le njihovo uporabo. Enako velja za večkrat ponovljeno trditev Varnostnega sveta, ki se pojavi zlasti v Resoluciji 1822 (2008), da so zadevni ukrepi „preventivni in neodvisni od kazenskih predpisov nacionalnega prava". V človekovem življenju je deset let namreč precejšnje obdobje in opredelitev zadevnih ukrepov kot preventivnih ali represivnih, varstvenih ali namenjenih zasegom, civilnih ali kazenskih, se odslej zdi odprta (glej v zvezi s tem tudi deveto poročilo skupine za spremljanje, odstavek 34). Tako meni tudi visoki komisar Združenih narodov za človekove pravice, ki v poročilu Generalni skupščini Združenih narodov z dne 2. septembra 2009, naslovljenem „Report […] on the protection of human rights and fundamental freedoms while

countering terrorism“ (poročilo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin v okviru boja proti terorizmu) (dokument A/HRC/12/22, točka 42), navaja:

„Ker so posamezne uvrstitve na seznam v tem trenutku časovno neomejene, bi lahko privedle do tega, da bi začasna zamrznitev premoženja postala trajna, to pa je zaradi strogosti sankcije mogoče enačiti s kaznijo za kaznivo dejanje. S tem se pojavlja tveganje, da bi Združeni narodi presegli svoj cilj boja proti teroristični grožnji, ki jo predstavlja posamezni primer. Poleg tega dokazni standardi in postopki niso enotni. To prinaša velike težave glede človekovih pravic, ker bi morale biti vse odločitve o kazenskih sankcijah bodisi sodne bodisi podvržene sodnemu nadzoru.“

151 Čeprav razprava o tem vprašanju presega okvire tega spora, kot je opredeljen s tožbenimi razlogi, navedenimi v vlogi, Splošno sodišče meni, da je – ko se sprejme predpostavka iz sodbe Sodišča v zadevi Kadi, v skladu s katero ukrepi zamrznitve sredstev, kot se obravnavajo v tem primeru, niso zato, ker so namenjeni izvajanju resolucij Varnostnega sveta, sprejetih na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov, deležni nikakršne sodne imunitete – načelo popolnega in strogega sodnega nadzora nad takimi akti toliko bolj utemeljeno, če ti ukrepi občutno in trajno vplivajo na temeljne pravice zadevnih oseb.

152 Z vidika in ob uporabi zgornjih ugotovitev je treba zdaj preučiti drugi in peti tožbeni razlog.

Drugi tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva

Trditve strank

153 Tožnik, ki se sklicuje zlasti na sodbo Sodišča v zadevi Kadi (točke 336, 337, 346 in 352), zgoraj navedene sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura k navedeni sodbi (točka 52) ter na sodbe OMPI (točki 138 in 144), PMOI I (točki 131 in 176) in PMOI II (točki 56 in 73), vztraja pri temeljni naravi pravice do dajanja izjave upravnim organom in pravice do učinkovitega sodnega varstva v okoliščinah sprejetja ukrepa o zamrznitvi sredstev. Poudarja, da institucije Skupnosti niso spoštovale teh pravic v zadevah, v katerih so bile izdane te sodbe (sodba Sodišča v zadevi Kadi, točke 334, 345, 346 in od 348 do 352; zgoraj navedeni sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura k navedeni sodbi, točka 55; sodbe OMPI, točki 165 in 173; PMOI I, točke od 177 do 186, in PMOI II, točki 41 in 44).

154 Tožnik dodaja, da je pomembnost obveznosti institucij Skupnosti, da predložijo dejstva, dokaze in gradivo iz spisa, na katerih temelji odločitev o zamrznitvi sredstev, poudarjena z naravo sodnega nadzora v tem okviru. Po njegovem mnenju mora biti Splošnemu sodišču omogočeno, da opravi popoln in učinkovit nadzor nad vsebinsko pravilnostjo dejstev, dokazov in informacij, na katerih temelji odločitev o vključitvi v Prilogo I k Uredbi št. 881/2002, da bi ugotovilo, ali obstajajo razumni razlogi in zadostni dokazi za to odločitev ter ali je bila storjena napaka pri presoji ali ne.

155 Tožnik meni, da je Komisija s sprejetjem izpodbijane uredbe ponovno hudo kršila obveznosti, ki so jasno navedene v sodbi Sodišča v zadevi Kadi ter sodbah OMPI, PMOI I in PMOI II.

156 Prvič, kljub sodbi Sodišča v zadevi Kadi (točka 352) naj ne bi ne Uredba št. 881/2002 ne izpodbijana uredba določali postopka, s katerim bi mu bili predloženi dokazi, na katerih je temeljila odločitev o zamrznitvi njegovega premoženja, ali ki bi mu omogočal dati pripombe o teh dokazih.

157 Drugič, tega, da je bil tožniku zgolj poslan povzetek razlogov, naj ne bi bilo mogoče razumno šteti za izpolnitev zahtev glede pravičnega postopka in učinkovitega sodnega varstva. Povzetek razlogov naj bi vseboval nekaj splošnih, neutemeljenih, nejasnih in nenatančnih trditev o tožniku. Povzetku naj ne bi bil priložen noben dokaz v podporo tem hudim obtožbam. V teh okoliščinah naj tožnik ne bi mogel izpodbiti obtožb zoper sebe in učinkovito predstaviti svojega pogleda na to. Zlasti:

– v povzetku razlogov naj bi bilo navedeno, da tožnik „izpolnjuje pogoje za uvrstitev“ na seznam Združenih narodov, ne pa, katere vidike teh meril (glej v zvezi s tem odstavek 2 Resolucije 1822 (2008)) izpolnjuje; zato naj tožnik ne bi vedel, ali naj bi sodeloval pri dejavnostih Al-Kaide, talibanov ali druge skupine, jih načrtoval ali podpiral;

– v skladu s povzetkom razlogov je bil tožnik eden od glavnih delničarjev banke, v kateri so „[mogoče] potekala srečanja, namenjena pripravi napada na ameriški

objekt v Saudovi Arabiji“; o zadevnem napadu, objektu, datumu, vprašanju, ali so ta srečanja dejansko potekala, ter domnevni tožnikovi povezavi z Al-Kaido in vpletenosti naj ne bi bilo nobene navedbe;

– v skladu s povzetkom razlogov je tožnik imenoval S. Ayadija na delovno mesto fundacije Muwafaq, S. Ayadi pa je „deloval na podlagi dogovorov z Osamo bin Ladnom“; narava teh domnevnih dogovorov naj ne bi bila pojasnjena niti naj ne bi bili pojasnjeni razlogi, zaradi katerih domnevna povezava s S. Ayadijem upravičuje ohranitev zamrznitve tožnikovega premoženja; zdelo naj bi se, da sta S. Ayadi in tožnik zaradi medsebojnih povezav oba vključena v Prilogo I k Uredbi št. 881/2002; po tožnikovem mnenju vključitev osebe v navedeno prilogo samo zaradi njene domnevne povezave z drugo osebo temelji izključno na predpostavkah;

– v skladu s povzetkom razlogov je bil tožnik „lastnik več podjetij v Albaniji, ki so posredovala sredstva skrajnežem ali v katerih so bili skrajneži zaposleni na delovnih mestih, ki so jim omogočala nadzor nad sredstvi zadevnih podjetij“; navedena naj ne bi bila nobena informacija o podjetjih, sredstvih, datumu, skrajnežih ali domnevni tožnikovi vpletenosti; tožnik poudarja, da je bila po preiskavi njegovih dejavnosti v Albaniji kazenska preiskava v zvezi z njim v tej državi ustavljena zaradi pomanjkanja obremenilnih dokazov;

– v povzetku razlogov naj bi se s skoraj enakimi besedami zgolj ponavljali in znova zatrjevali nekateri razlogi, ki jih je navedel Office of Foreign Assets Control (urad za nadzor tujih sredstev) ameriškega finančnega ministrstva zaradi zamrznitve tožnikovega premoženja v Združenih državah.

158 Nujno naj bi bilo, da se tožniku pokažejo dokazi Komisije, ki ga bremenijo, da bi imel pravično možnost nanje odgovoriti in oprati svoje ime. Kot navaja tožnik, je bil vsakič, ko mu je bila dana večja priložnost, da predstavi svoje stališče in izpodbije dokaze, pri tem uspešen. Tako naj bi bila v Švici decembra 2007 kazenska preiskava v zvezi z njim po več kot šestletni temeljiti preiskavi ustavljena. Podobni preiskavi naj bi bili ustavljeni v Turčiji in Albaniji, potem ko naj bi se izkazalo, da ni razlogov za začetek kazenskega pregona.

159 Tožnik tudi meni, da so navedeni razbremenilni dokazi bistvenega pomena in da jih Komisija ne bi smela prezreti, temveč bi jih morala posamično preučiti in sprejeti utemeljeno odločitev o vprašanju, ali glede na te elemente obstajajo prepričljivi dokazi, ki upravičujejo ohranitev zamrznitve njegovih sredstev. Poleg tega tožnik trdi, da Komisija ne more prezreti dokazov, ker bi lahko za elemente, uporabljene v okviru kazenske preiskave, veljale „drugačne dokazne zahteve“. Po njegovem mnenju so dokazne zahteve v kazenskih zadevah popolnoma primerne za ukrepe o zamrznitvi sredstev, kot se obravnavajo v tem primeru.

160 Tudi povzetek razlogov naj ne bi zagotavljal jamstva učinkovitega sodnega varstva, saj naj ne bi vseboval dovolj informacij, da bi lahko sodišča ugotovila, ali je odločitev o ohranitvi zamrznitve sredstev zakonita in utemeljena z neovrgljivimi dokazi o domnevni dejanski ali bodoči grožnji, ki jo predstavlja tožnik, ali temelji na očitni napaki pri presoji in ali so dejstva vsebinsko pravilna.

161 Tretjič, tožnik trdi, da je Komisija napačno razlagala in uporabila sodbo Sodišča v zadevi Kadi, ker je v dopisu z dne 8. decembra 2008 menila, da so za odločitev o zamrznitvi sredstev upoštevna merila, navedena v pojasnjevalni opombi

„posebnega priporočila III o financiranju terorizma“ skupine FAFT, in sicer to, ali obstajajo „razumni razlogi ali podlaga za sum ali prepričanje, da je neki posameznik ali subjekt terorist, oseba, ki financira terorizem, ali teroristična organizacija“.

162 Po tožnikovih navedbah je namreč Sodišče razsodilo, da institucije Skupnosti ne morejo zamrzniti sredstev samo zato, ker menijo (in še manj, ker tako menijo Združeni narodi), da obstajajo „razumni razlogi“ ali „razumna podlaga“ za sum ali prepričanje o nečem, ne da bi zadevni osebi zagotovili dokaze v podporo temu sumu ali prepričanju. Institucije Skupnosti se naj torej ne bi smele zadovoljiti s tem, da ponovno uporabijo povzetek obtožb, ki so jih navedli Združeni narodi v predelani različici obtožb Združenih držav, ampak naj bi morale same predstaviti „tehtne in verodostojne dokaze“, „podrobne informacije ali gradivo iz spisa“ ter „natančne in konkretne razloge“, zaradi katerih je ohranitev zamrznitve sredstev še naprej utemeljena. Prav tako naj bi morale zadevni osebi omogočiti „polno poznavanje dejstev“ in okoliščin, s katerimi se utemeljuje zamrznitev premoženja, dokazov in podatkov, na katerih temelji ta zamrznitev, ter zadostnih informacij za ugotavljanje, ali je bila storjena vsebinska napaka. V obravnavanem primeru ni bilo storjeno nič od tega, tudi po tožnikovi izrecni zahtevi za dostop do dejstev in dokazov, na katerih temeljijo trditve iz povzetka razlogov.

163 Četrtič, Komisija naj bi nepravilno utemeljila svoj pristop s sklicevanjem na „preventivno naravo“ ukrepov o zamrznitvi sredstev, ki po njenem mnenju upravičuje njeno zavrnitev razkritja dokazov, na katere je oprla svojo odločitev o ohranitvi zamrznitve premoženja, tožniku. V skladu s sodbo Sodišča v zadevi Kadi naj bi bile upoštevne okoliščine ne „preventivna“ narava takega ukrepa, ampak prej njegova vsiljivost in strogost ter huda kršitev temeljnih pravic zadevne osebe, ki naj bi zahtevala večjo, ne manjšo postopkovno zaščito. Poleg tega naj bi bilo v točki 2 zgoraj navedenih pojasnjevalnih opomb „posebnega priporočila III o financiranju terorizma“ priznano, da

cilji priporočenih ukrepov o zamrznitvi sredstev niso samo preventivni, ampak tudi kaznovalni.

164 Petič, edine okoliščine, v katerih lahko institucije po mnenju Sodišča upravičeno zavrnejo razkritje dokazov, povezanih s takimi ukrepi, naj bi bili „nujni preudarki […], ki se nanašajo na varnost ali vodenje mednarodnih odnosov Skupnosti in držav članic“ ter ki „lahko nasprotujejo temu, da se zainteresirani obvestijo o določenih okoliščinah in da se jih zasliši glede teh elementov“ (sodba Sodišča v zadevi Kadi, točke od 342 do 344).

165 Obravnavani primer naj ne bi vključeval takih okoliščin. Zlasti naj Komisija ne bi predložila nobenega verodostojnega razloga, zaradi katerega bi razkritje dopisa stalnega predstavnika Francije pri Uniji ali katerega koli drugega dokaza tožniku škodilo mednarodnim odnosom Unije.

166 Komisija odgovarja, da je tožnik v skladu s svojo pravico do izjave dobil priložnost, da predstavi svoje argumente v postopku sprejemanja izpodbijane uredbe. Povzetek razlogov, ki ga je sankcijski odbor poslal stalnemu predstavniku Francije pri Uniji, ta pa predložil Komisiji, naj bi bil naslednji dan poslan tožniku in njegovim odvetnikom, tožnik pa naj bi imel tudi možnost izraziti svoje mnenje in sporočiti svoje pripombe o vsebini. Tožnik naj bi odgovoril z dopisom z dne 10. novembra 2008. Ko je Komisija skrbno preučila njegove pripombe, naj bi sprejela odločitev o njegovi vključitvi v Prilogo I k Uredbi št. 881/2002. Ta uredba naj bi bila skupaj z dopisom po pošti poslana tožniku in njegovim odvetnikom.

167 Poleg tega, da naj bi tožnik dejansko dal izjavo v upravnem postopku, naj bi imel tudi vse možnosti za to, da v skladu s svojo pravico do učinkovitega sodnega varstva izpodbija obrazložitev izpodbijane uredbe v okviru te tožbe.

168 Kar zadeva pravice do obrambe, tudi Svet meni, da je Komisija v postopku sprejetja izpodbijane uredbe odpravila postopkovne pomanjkljivosti, ki jih je ugotovilo Sodišče v sodbi Kadi, s tem da je tožniku predložila vse dokaze zoper njega – to je bil samo povzetek razlogov – s čimer je tožniku omogočila, da učinkovito predstavi svoje stališče o tem, in se ustrezno seznanila s tem stališčem.

169 Zato po mnenju Sveta popravljeni postopki omogočajo, da tudi Splošno sodišče opravi svojo nalogo nadzora, tako da se spoštuje tudi pravica do učinkovitega pravnega sredstva.

170 Svet dodaja, da so dodatna procesna jamstva, ki jih je Komisija uvedla po sodbi Sodišča v zadevi Kadi, enaka kot tista, ki jih je sam uvedel po sodbi OMPI. Ta jamstva naj bi odobrilo Splošno sodišče v sodbi PMOI I. Svet ne vidi nobene dejanske ali pravne razlike, zaradi katere bi Splošno sodišče v obravnavanem primeru sklepalo drugače.

Presoja Splošnega sodišča

171 V okviru „načeloma popolnega“ sodnega nadzora nad zakonitostjo izpodbijane sodbe z vidika temeljnih pravic (sodba Sodišča v zadevi Kadi, točka 326) in ob neobstoju kakršne koli „sodne imunitete“ za to uredbo (sodba Sodišča v zadevi Kadi, točka 327) iz trditev in pojasnil, ki sta jih navedla Komisija in Svet, zlasti v okviru svojih uvodnih ugotovitev o primerni ravni sodnega nadzora v obravnavanem primeru, zelo jasno izhaja, da je bila tožnikova pravica do obrambe „spoštovana“ samo formalno in navidezno, saj je Komisija v resnici menila, da jo presoje sankcijskega odbora strogo zavezujejo, in zato o teh presojah nikoli ni nameravala podvomiti na podlagi tožnikovih pripomb.

172 Zato Komisija kljub svojim trditvam v uvodnih izjavah od 4 do 6 izpodbijane uredbe ni skrbno upoštevala mnenja zadevne osebe, zato tožnik ni mogel učinkovito predstaviti svojega stališča.

173 Poleg tega Komisija tožniku s postopkom, ki ga je uporabila na njegovo zahtevo, ni zagotovila nikakršnega dostopa, niti minimalnega, do dokazov, ki ga bremenijo. Dejansko je bil zadevni osebi kljub njeni izrecni zahtevi ta dostop zavrnjen, ne da bi se njeni interesi uravnotežili z vidika potrebe po varovanju zaupnosti zadevnih informacij (glej v tem smislu sodbo Sodišča v zadevi Kadi, točke od 342 do 344).

174 V teh okoliščinah se zdijo maloštevilne informacije in nejasne trditve, navedene v povzetku razlogov, očitno nezadostne, da bi lahko tožnik učinkovito izpodbil obtožbe zoper sebe v zvezi s svojim domnevnim sodelovanjem pri terorističnih dejavnostih.

175 Tako je s posebej izrazitim, nikakor pa ne edinim primerom trditve – ki sicer ni podprta z dokazi, zaradi česar je tudi ni mogoče izpodbiti – da je bil tožnik delničar bosanske banke, v kateri so „mogoče“ potekala srečanja, namenjena pripravi napada na ameriški objekt v Saudovi Arabiji.

176 Ta ugotovitev je skladna s tistim, kar je navedlo ESČP v sodbi z dne 19. februarja 2009 v zadevi A. in drugi proti Združenemu kraljestvu (še neobjavljena v *Recueil des arrêts et décisions*). V tej sodbi je ESČP opozorilo, da kadar je osebi odvzeta prostost zaradi obstoja razumnih razlogov za sum, da je storila kaznivo dejanje, pravičnost postopka, zagotovljena s členom 5(4) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), zahteva, da ta oseba dobi priložnost, da učinkovito izpodbija trditve zoper sebe, kar načeloma pomeni, da se ji razkrijejo vsi dokazi, ki jo bremenijo. ESČP je opozorilo tudi na omejitve, ki se lahko uvedejo v zvezi s pravico do razkritja vseh upoštevnih dokazov, kadar je zaupnost utemeljena s pomembnim javnim interesom, na primer z zaščito ranljivih prič ali virov informacij, ob pogoju, da pridržana oseba obdrži možnost učinkovitega izpodbijanja trditev. ESČP je nato za vsak primer posebej presodilo, ali so bile informacije in dokazi, razkriti tožečim strankam, zadostni za uveljavljanje pravice do obrambe ali ne, ter ugotovilo kršitve člena 5(4) EKČP v primerih, v katerih so nezaupne elemente sestavljale samo splošne trditve in v katerih se je nacionalno sodišče oprlo izključno na zaupne dokumente ali se je na take dokumente oprlo v odločilnem obsegu. Tako je ESČP v primeru, v katerem so nezaupne obtožbe zoper nekatere tožeče stranke vključevale podrobne trditve na primer o nakupu natančno opredeljene telekomunikacijske opreme, posesti določenega dokumenta v zvezi z domnevnimi poimensko opredeljenimi teroristi ter o srečanjih s takimi domnevnimi teroristi na določenih krajih in ob določenih dnevih, presodilo, da so zadevne trditve dovolj podrobne za to, da jih zadevne osebe učinkovito izpodbijajo. Po drugi strani je ESČP v primeru, v katerem je bilo nekaterim tožečim strankam očitano zbiranje sredstev za teroristične organizacije, povezane z Al-Kaido, in je iz nezaupnih informacij o tožečih strankah izhajalo, da so se na neki bančni račun stekali veliki zneski in da so bila sredstva pridobljena z goljufijami, vendar v katerem elementi, ki naj bi dokazovali povezavo med zbranim denarjem in terorizmom, tožečim strankam niso bili razkriti, presodilo, da te niso mogle ustrezno izpodbijati očitkov zoper sebe. Enako je ESČP v primeru, v katerem so bile nezaupne obtožbe zoper nekatere tožeče stranke, zlasti v zvezi z domnevno pripadnostjo zadevnih oseb skrajnim islamskim organizacijam, povezanim z Al-Kaido, zelo splošne in so dokazi

zoper te osebe izhajali predvsem iz zaupnih dokumentov, presodilo, da zadevne osebe niso mogle učinkovito izpodbijati trditev zoper sebe.

177 S prenosom enakih meril, kot jih je uporabilo ESČP, na dejansko stanje v obravnavanem primeru se pokaže, da tožnik ni mogel učinkovito izpodbijati nobene trditve, ki ga bremeni, glede na to, da mu je bil razkrit samo povzetek razlogov. Splošno sodišče v zvezi s tem izrecno priznava utemeljenost vseh tožnikovih ugotovitev in argumentov, povzetih v točki 157 zgoraj.

178 Pomembno je tudi, da si Komisija ni zares prizadevala izpodbiti razbremenilne dokaze, ki jih je navedel tožnik v redkih primerih, v katerih so bile trditve zoper njega dovolj podrobne, da je lahko razumel, kaj mu je očitano.

179 Torej je bila s sprejetjem izpodbijane uredbe kršena tožnikova pravica do obrambe.

180 Poleg tega s tožnikovo možnostjo, da poda izjavo sankcijskemu odboru v okviru postopka ponovnega preizkusa, da bi dosegel izbris s seznama tega odbora, očitno ni mogoče odpraviti te kršitve njegove pravice do obrambe (glej v tem smislu sodbo Sodišča v zadevi Kadi, točke od 319 do 325, in zgoraj navedene sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura k tej sodbi, točka 51).

181 Dalje, ob neobstoju ustreznega dostopa do informacij in dokazov, ki bremenijo tožnika, ter ob upoštevanju razmerij, na katera so sodišča Skupnosti že opozorila in ki obstajajo med pravico do obrambe in pravico do učinkovitega pravnega sredstva, tožnik pred sodiščem Skupnosti glede na te okoliščine prav tako ni mogel braniti svojih pravic v zadovoljivih pogojih, zato obstaja tudi kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva (glej v tem smislu sodbo Sodišča v zadevi Kadi, točka 349).

182 Ugotoviti je treba tudi, da ta kršitev v okviru te tožbe ni bila odpravljena. Ker v skladu s temeljnim mnenjem Komisije ter ki ga podpirajo Svet in vlade intervenientke, nobena informacija ali dokaz te vrste ne more biti predmet preverjanja s strani sodišča Skupnosti, te institucije v ta namen niso navedle nobene informacije ali dokaza (glej sodbo Sodišča v zadevi Kadi, točka 350). Čeprav se je Komisija v okviru te sodbe seznanila z napotki iz sodbe Sodišča v zadevi Kadi, je poleg tega treba ugotoviti, da ta institucija ni podala nobene navedbe o dokazih zoper tožnika.

183 Splošno sodišče lahko zato le odloči, da ne more opraviti nadzora nad zakonitostjo izpodbijane uredbe, zato je treba skleniti, da tožnikova temeljna pravica do učinkovitega pravnega sredstva prav zaradi tega razloga v tem primeru ni bila spoštovana (glej v tem smislu sodbo Sodišča v zadevi Kadi, točka 351).

184 Zato je treba presoditi, da je bila izpodbijana uredba sprejeta, ne da bi se zagotovilo resnično jamstvo, da bo tožnik seznanjen z informacijami in dokazi, ki ga bremenijo, ali da bo lahko v zvezi s tem uspešno in učinkovito dal izjavo, torej je treba skleniti, da je bila ta uredba sprejeta po postopku, v katerem pravica do obrambe ni bila spoštovana, posledica tega pa je bila tudi kršitev načela učinkovitega sodnega varstva (glej v tem smislu sodbo Sodišča v zadevi Kadi, točka 352).

185 Nazadnje, kar zadeva trditev Sveta, da so dodatna procesna jamstva, ki jih je Komisija uvedla po sodbi Sodišča v zadevi Kadi, enaka kot tista, ki jih je sam uvedel po sodbi OMPI in ki jih je odobrilo Splošno sodišče v sodbi PMOI I, se v tej trditvi ne upoštevajo velike postopkovne razlike med obema navedenima sistemoma Skupnosti, ki se uporabljata za zamrznitev sredstev.

186 Za sistem Skupnosti za zamrznitev sredstev, ki je bil predmet zadev, v katerih sta bili izdani sodbi OMPI in PMOI I, je namreč značilen postopek na dveh ravneh, in sicer nacionalni in skupnostni (sodba OMPI, točka 117). Pri tem sistemu je pravica do obrambe najprej učinkovito zajamčena v okviru nacionalnega postopka, v katerem mora biti zadevni osebi omogočeno, da učinkovito izrazi svoje stališče o dejstvih, zbranih proti njej (sodba OMPI, točka 119), pod nadzorom nacionalnih sodišč ali po potrebi ESČP (sodba OMPI, točka 121). Prav ta jamstva pravice do obrambe, ki obstajajo na nacionalni ravni in so pod učinkovitim sodnim nadzorom, so tista, ki institucije Skupnosti odvezujejo vsake obveznosti, da na ravni Skupnosti predvidijo nova jamstva, ki se nanašajo na isti predmet (glej v tem smislu sodbo OMPI, točke od 121 do 125).

187 Za razliko od tega prvega sistema je za sistem Skupnosti za zamrznitev sredstev, kot se obravnava v tem primeru – čeprav tudi ta sistem vključuje postopek na dveh

ravneh, in sicer na ravni Združenih narodov in na ravni Skupnosti – značilen neobstoj jamstev pravice do obrambe pod učinkovitim sodnim nadzorom v okviru postopka pred sankcijskim odborom (glej točki 127 in 128 zgoraj). Lahko sklepamo, v nasprotju s presojo v zadevi OMPI, da morajo institucije Skupnosti zagotoviti, da so taka jamstva uvedena in se izvajajo na ravni Skupnosti (glej v tem smislu tudi zgoraj navedene sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura k sodbi Sodišča v zadevi Kadi, točka 54).

188 Iz vseh zgornjih ugotovitev izhaja, da je drugi tožbeni razlog utemeljen v obeh delih, ki se nanašata na kršitev pravice do obrambe ali na kršitev načela učinkovitega sodnega varstva (glej v tem smislu sodbo Sodišča v zadevi Kadi, točka 353).

Peti tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti

Trditve strank

189 Tožnik, ki se sklicuje na sodbo Sodišča v zadevi Kadi (točke 283, 284, 355, 358, 360, 362, 369 in 370), trdi, da je kršitev njegove lastninske pravice, ki izhaja iz izpodbijane uredbe, zaradi njenega trajanja še hujša od tiste, ki izhaja iz Uredbe št. 881/2002, obravnavane v zadevi, v kateri je bila izdana navedena sodba.

190 Kot navaja tožnik, v teh okoliščinah omejitev, uvedena z izpodbijano uredbo, ni utemeljena, ker je bila ta uredba sprejeta brez vseh jamstev, za katera je Sodišče presodilo, da pomenijo temeljne zahteve prava Skupnosti, in ker ne temelji na prepričljivih dokazih, ampak zgolj na trditvah.

191 Komisija ob sklicevanju zlasti na točke 355, 366, 369 in 370 sodbe Sodišča v zadevi Kadi trdi, da so okoliščine te zadeve drugačne od okoliščin v zadevi, v kateri je bila izdana navedena sodba. Po eni strani naj bi Komisija v okviru dopisovanja s tožnikom opozorila, da se lahko osebe, uvrščene na seznam sankcijskega odbora, obrnejo neposredno na informacijsko točko OZN v New Yorku, ter navedla naslov kontaktne službe in spletno stran, na kateri je mogoče dobiti več informacij. Po drugi strani naj bi Komisija tožniku dala možnost, da zagovarja njegovo zadevo pred organi Unije. Komisija meni, da je s tem pravilno uporabila postopke, ki jih je določilo Sodišče.

Presoja Splošnega sodišča

192 Iz preučitve drugega tožbenega razloga izhaja, da je bila izpodbijana uredba sprejeta, ne da bi se tožniku zagotovilo kakršno koli resnično jamstvo, v okviru katerega bi lahko pristojnim organom predstavil svojo zadevo, in to v položaju, v katerem je treba omejitev njegove lastninske pravice – glede na splošni obseg in trajanje ukrepov o zamrznitvi, katerih predmet je – šteti za precejšnjo (glej v tem smislu sodbo Sodišča v zadevi Hassan, točka 92, in sodbo Sodišča v zadevi Kadi, točka 369).

193 Zato je treba skleniti, da v okoliščinah te zadeve omejevalni ukrepi iz Uredbe št. 881/2002, uvedeni proti tožniku zaradi njegove uvrstitve na seznam v Prilogi I k tej

uredbi, izvedene na podlagi izpodbijane uredbe, pomenijo neutemeljeno omejitev njegove lastninske pravice (glej v tem smislu sodbo Sodišča v zadevi Hassan, točka 93, in sodbo Sodišča v zadevi Kadi, točka 370).

194 Zato so tožnikovi očitki, da poseganje v njegovo temeljno pravico do spoštovanja lastnine z izpodbijano uredbo pomeni kršitev načela sorazmernosti, utemeljeni (glej v tem smislu sodbo Sodišča v zadevi Hassan, točka 94).

195 Iz vseh zgornjih ugotovitev izhaja, da je treba izpodbijano uredbo razglasiti za nično v delu, v katerem se nanaša na tožnika, ne da bi bilo treba preučiti preostale tožbene razloge.

Stroški

196 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Komisija ni uspela, se ji v skladu s tožnikovimi predlogi naloži plačilo stroškov.

197 V skladu s členom 87(4), prvi pododstavek, tega poslovnika institucije in države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Torej je treba odrediti, da Svet, Francoska republika in Združeno kraljestvo nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat)

razsodilo:

1. **Uredba Komisije (ES) št. 1190/2008 z dne 28. novembra 2008 o stoprvi spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al-Kaida in talibani se razglasi za nično v delu, v katerem se nanaša na Yassina Abdullaha Kadija.**

2. **Evropski komisiji se poleg plačila lastnih stroškov naloži tudi plačilo stroškov, ki jih je priglasil Y. Kadi.**

3. **Svet Evropske unije, Francoska republika ter Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo svoje stroške.**

Forwood Moavero Milanesi Schwarcz

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 30. septembra 2010.

Podpisi

Kazalo

Pravni okvir in dejansko stanje ..... II - 5183

Ustanovna listina Združenih narodov in Pogodba ES ..... II - 5184

Ukrepi Varnostnega sveta proti mednarodnemu terorizmu ..... II - 5186

Sodbi Splošnega sodišča in Sodišča v zadevi Kadi ..... II - 5195

Razvoj dogodkov po sodbah Splošnega sodišča in Sodišča v zadevi Kadi ..... II - 5199

Postopek ..... II - 5206

Predlogi strank ..... II - 5208

Dejansko stanje ..... II - 5209

Pravo ..... II - 5210

Uvodne ugotovitve ..... II - 5210

Primerna raven sodnega nadzora v obravnavanem primeru ..... II - 5211

Trditve strank ..... II - 5211

Presoja Splošnega sodišča ..... II - 5221

Drugi tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva ..... II - 5236

Trditve strank ..... II - 5236

Presoja Splošnega sodišča ..... II - 5243

Peti tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti ..... II - 5248

Trditve strank ..... II - 5248

Presoja Splošnega sodišča ..... II - 5249

Stroški ..... II - 5250