РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (седми състав)

30 септември 2010 година *

По дело T-85/09

Yassin Abdullah Kadi, с местожителство в Джеда (Саудитска Арабия), за който се явяват г-н D. Anderson, QC, г-ца M. Lester, barrister, и г-н G. Martin, solicitor,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явява първоначално г-н P. Hetsch, г-н P. Aalto и г-н F. Hoffmeister, а впоследствие г-н Hetsch, г-н Hoffmeister и г-н E. Paasivirta, в качеството на представители,

ответник,

* Език на производството: английски.

подпомагана от

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-н M. Bishop, г-жа E. Finnegan и г-н R. Szostak, в качеството на представители,

от

Френска република, за която се явяват г-н G. de Bergues и г-н L. Butel, в качеството на представители,

и от

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което явяват г-жа S. Behzadi-Spencer и г-жа E. Jenkinson, в качеството на представители, подпомагани от г-н D. Beard, barrister,

встъпили страни,

с предмет искане за отмяна на Регламент (ЕО) № 1190/2008 на Комисията от 28 ноември 2008 година за изменение за сто и първи път на Регламент (ЕО) № 881/2002 на Съвета за налагане на някои специфични ограничителни мерки,

насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните (ОВ L 322, стр. 25), в частта, в която този акт се отнася до жалбоподателя,

ОБЩИЯТ СЪД (седми състав),

състоящ се от: г-н N. J. Forwood (докладчик), председател, г-н E. Moavero Milanesi и г-н J. Schwarcz, съдии,

секретар: г-н E. Coulon,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 17 юни 2010 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба и обстоятелства, предхождащи спора

1 Подробно изложение на предхождащите спора обстоятелства и на приложимата към тях правна уредба се съдържа в точки 3—45 от Решение на Съда от 3 септември 2008 г. по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и

Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, Сборник, стр. I-6351, наричано по-нататък „решението на Съда по дело Kadi“), постановено по жалба срещу Решение на Общия съд от 21 септември 2005 г. по дело Kadi/Съвет и Комисия (T-315/01, Recueil, стр. II-3649, наричано по-нататък „решението на Общия съд по дело Kadi“), постановено по жалба на г-н Yassin Abdullah Kadi за отмяна на Регламент (ЕО) № 881/2002 на Съвета от 27 май 2002 година за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 467/2001 на Съвета за забрана на износа на някои стоки и услуги за Афганистан, за засилване на забраната на полети и удължаване на замразяването на средства и други финансови ресурси по отношение на талибаните в Афганистан (ОВ L 139, стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 189) в частта, в която този акт се отнася до жалбоподателя.

2 За нуждите на настоящото решение правната уредба и предхождащите спора обстоятелства могат да бъдат обобщени по следния начин.

Устав на Организацията на обединените нации и Договор за ЕО

3 Уставът на Организацията на обединените нации е подписан в Сан Франциско (Съединени американски щати) на 26 юни 1945 г., в края на Втората световна война. Преамбюлът му потвърждава решимостта на народите на обединените нации да избавят идните поколения от бедствията на войната, да потвърдят отново вярата си в основните права на човека и да създадат условия, при които може да се поддържа справедливостта и да се зачитат задълженията, произтичащи от договорите и от другите източници на международното право. Съгласно член 1 от Устава Организацията на обединените нации има за цел да поддържа международния мир и сигурност и за тази цел да взема ефективни колективни мерки за предотвратяване и отстраняване заплахите на мира, но също така да развива и насърчава зачитането на правата на човека и основните свободи.

4 Съгласно член 24, параграфи 1 от Устава на Организацията на обединените нации главната отговорност за поддържането на международния мир и сигурност се възлага на Съвета за сигурност на Обединените нации (наричан по-нататък „Съветът за сигурност“). По смисъл на член 25 от посочения устав членовете на Организацията на обединените нации (ООН) се съгласяват да приемат и изпълняват решенията на Съвета за сигурност в съответствие с този устав.

5 Глава VII от Устава на Организацията на обединените нации определя действията в случай на заплахи срещу мира, нарушения на мира и актове на агресия. Член 39, с който се въвежда тази глава, предвижда, че Съветът за сигурност определя съществуването на всяка заплаха срещу мира, нарушение на мира или акт на агресия и прави препоръки или решава какви мерки ще бъдат взети съгласно членове 41 и 42 за поддържането или възстановяването на международния мир и сигурност. Съгласно член 41 от Устава на Организацията на обединените нации Съветът за сигурност може да реши какви мерки, несвързани с употреба на въоръжена сила, трябва да бъдат приложени за изпълнение на решенията му и може да покани членовете на организацията да приложат тези мерки.

6 Съгласно член 48, параграф 2 от Устава на Организацията на обединените нации решенията на Съвета за сигурност за поддържане на международния мир и сигурност се изпълняват от членовете на организацията пряко, а така също и чрез действията им в съответните международни институции, чиито членове са те.

7 Член 103 от същия този устав предвижда, че в случай на противоречие между задълженията на членовете на организацията, произтичащи от устава, и задълженията им, произтичащи от което и да е друго международно споразумение, предимство имат задълженията по устава.

8 Съгласно член 307, първа алинея ЕО (понастоящем след изменението член 351 ДФЕС) „[п]равата и задълженията, произтичащи от споразумения, сключени преди 1 януари 1958 г. или, за присъединяващите се държави — преди датата

на тяхното присъединяване, между една или повече държави членки, от една страна, и една или повече трети страни, от друга, не се засягат от разпоредбите на Договорите“.

9 Съгласно член 297 ЕО (понастоящем след изменението член 347 ДФЕС „[д]ържавите членки се консултират взаимно с цел да предприемат съвместно необходимите стъпки, за да се предотврати засягането на функционирането на вътрешния пазар от мерките, чието предприемане може да бъде наложено на държава членка […] с цел да бъдат изпълнени задължения, които тя е поела за запазването на мира и международната сигурност“.

Действия на Съвета за сигурност срещу международния тероризъм

10 От края на 90-те години и особено след атентатите от 11 септември 2001 г. в Ню Йорк, Вашингтон и Пенсилвания (Съединени американски щати) Съветът за сигурност използва правомощията си по глава VII от Устава на Организацията на обединените нации, за да противодейства с всички средства, като спазва посочения устав и международното право, на заплахата, която терористичните действия представляват за мира и международната сигурност.

11 Така на 15 октомври 1999 г., в отговор на атентатите срещу американските посолства в Найроби (Кения) и Дар ел Салам (Танзания), Съветът за сигурност приема Резолюция 1267 (1999), параграф 4, буква б) от която предписва по-конкретно на всички държави да замразят средствата и другите финансови ресурси на талибаните в Афганистан поради подкрепата им за Осама бен Ладен.

12 С параграф 6 от същата резолюция Съветът за сигурност решава да създаде комитет към Съвета за сигурност (наричан по-нататък „Комитетът по санкциите“, широко известен и като „комитет 1267“), който се състои от всички негови членове и следи за прилагането от държавите на мерките, наложени с параграф 4 от тази резолюция.

13 Резолюция 1333 (2000) на Съвета за сигурност от 19 декември 2000 г. значително разширява и засилва този режим на ограничителни мерки, който първоначално е насочен единствено към талибаните. Така параграф 8, буква в) от тази резолюция предвижда по-конкретно, че всички държави трябва незабавно да замразят средствата и другите финансови ресурси на Осама бен Ладен и на свързаните с него физически лица и образувания, определени от Комитета по санкциите, и да следят за това никакви средства или финансови активи да не бъдат предоставяни на разположение на Осама бен Ладен или свързаните с него лица, включително организацията Ал Кайда, или употребявани в тяхна полза.

14 Резолюция 1333 (2000) е последвана от поредица от резолюции на Съвета за сигурност, които изменят, засилват или актуализират режима на ограничителни мерки, насочен срещу Осама бен Ладен, организацията Ал Кайда, талибаните и свързаните с тях физически лица, групи, предприятия и образувания. Става дума по-специално за Резолюции 1390 (2002) от 16 януари 2002 г., 1455 (2003) от 17 януари 2003 г., 1526 (2004) от 30 януари 2004 г., 1617 (2005) от 29 юли 2005 г., 1735 (2006) от 22 декември 2006 г., 1822 (2008) от 30 юни 2008 г. и 1904 (2009) от 17 декември 2009 г. Приети по силата на глава VII от Устава на Организацията на обединените нации, всички тези резолюции задължават по-специално държавите — членки на ООН, да замразят средствата и другите икономически ресурси на свързаните с Осама бен Ладен, Ал Кайда или талибаните и посочени от Комитета по санкциите физически лица или образувания.

15 Освен надзора върху прилагането на тези ограничителни мерки от държавите, Комитетът по санкциите поддържа и актуализира обобщен списък (наричан по-нататък „списъкът на Комитета по санкциите“) на физическите лица и образуванията, чиито средства и други икономически ресурси трябва да бъдат замразени по силата на горепосочените резолюции на Съвета за сигурност. Държавите могат да искат от Комитета по санкциите да добавят имена в списъка.

Комитетът по санкциите разглежда и исканията за заличаване на имена от посочения списък, както и исканията за допускане на изключение от режима на замразяване на авоари, направени по силата на Резолюция 1452 (2002) на Съвета за сигурност. Процедурите, които следва да се приложат в това отношение, понастоящем са уредени в Резолюции 1735 (2006), 1822 (2008) и 1904 (2009), от една страна, и в изготвените от самия комитет насоки, уреждащи дейността на Комитета по санкциите, от друга страна.

16 Съгласно параграф 5 от Резолюция 1735 (2006), когато предлагат на Комитета по санкциите да включи имена в списъка, държавите трябва да предоставят изложение на основанията, което възможно най-подробно да упоменава основанията на искането за включване, както и: i) всички доказателства, от които е видно, че физическото лице или образувание отговаря на посочените критерии; ii) естеството на данните и iii) всички данни или документи, които могат да бъдат предоставени. Съгласно параграф 6 от същата тази резолюция, при представянето на искане за включване държавите следва да уточнят данните от изложението, които биха могли да бъдат оповестени с цел да бъде уведомено физическото лице или образуването, чието име се включва в списъка на Комитета по санкциите, и тези, които биха могли да бъдат оповестени на държавите, които поискат това.

17 Във връзка с поетото от него задължение да осигури справедливи и ясни процедури за включване на физически лица или образувания в списъка на Комитета по санкциите и за тяхното заличаване от този списък, както и за допускане на изключение по хуманитарни причини, на 19 декември 2006 г. Съветът за сигурност приема Резолюция 1730 (2006), с която иска от генералния секретар на ООН да създаде в рамките на секретариата на спомагателните органи на Съвета за сигурност координационен център, който да приема исканията за заличаване и да изпълнява описаните в приложението към посочената резолюция задачи (наричан по-нататък „координационният център“). Лицата, които желаят да отправят искане за заличаване, от този момент нататък могат да направят това

чрез координационния център съгласно описаната в Резолюция 1730 (2006) и приложението ѝ процедура или посредством държавата си по местопребиваване или държавата, на която са граждани. С писмо (S/2007/178) от 30 март 2007 г. генералният секретар на ООН уведомява председателя на Комитета по санкциите за създаването на координационния център във връзка с исканията за заличаване.

18 В преамбюла на Резолюция 1822 (2008), която е релевантната резолюция към момента на приемане на обжалвания с настоящата жалба акт, Съветът сигурност потвърждава, че тероризмът, във всичките му форми и проявления, е една от най-сериозните заплахи за мира и сигурността, отново осъжда мрежата на Ал Кайда, Осама бен Ладен, талибаните и свързаните с тях лица, групи, предприятия и образувания, набляга на факта, че тероризмът може да бъде победен само чрез възприемането на последователен и общ подход, основан на активното участие и сътрудничество на всички държави и международни и регионални организации, подчертава необходимостта от строго прилагане на посочените в параграф 1 от резолюцията ограничителни мерки, но в същото време отчита и трудностите при прилагането на тези мерки, като признава усилията, които държавите и Комитетът по санкциите са положили, за да осигурят справедливи и ясни процедури за включване на физически лица или образувания в списъка на Комитета по санкциите и тяхното заличаване от този списък, и приветства създаването на координационния център. В същия преамбюл се потвърждава, че въпросните мерки имат превантивен характер и прилагането им не е обусловено от вътрешните наказателноправни норми.

19 Параграф 1 от Резолюция 1822 (2008) предвижда запазването на въведените с по-ранните Резолюции 1267 (1999), 1333 (2000) и 1390 (2002) ограничителни мерки. В параграф 8 от тази резолюция се потвърждава задължението на всички държави да прилагат и спазват предвидените в параграф 1 мерки, като от държавите се изисква да удвоят усилията си в тази насока. Параграфи 9—18, 19—23 и 24—26 от същата тази резолюция се отнасят съответно до процедурите за включване в списъка на Комитета по санкциите, за заличаване от този списък и за неговото преразглеждане и актуализиране.

20 Що се отнася до процедурата за вписване, в параграф 12 от Резолюция 1822 (2008) Съветът за сигурност потвърждава, че когато предлагат на Комитета по санкциите да включи определени имена в своя списък, държавите трябва да спазват параграф 5 от Резолюция 1735 (2006) и да представят подробно изложение на основанията, и освен това задължава държавите при всяко искане за включване да уточняват данните от съответния документ, които могат да бъдат оповестени, по-специално за да може Комитетът по санкциите да състави описаното в параграф 13 резюме или да предупреди или уведоми лицето или образуването, чието име се включва в списъка. Параграф 13 от същата тази резолюция по-конкретно предвижда, от една страна, че когато прибавя определено име в своя списък, Комитетът по санкциите следва да публикува на своя уебсайт, във взаимодействие с държавите, които са направили съответното искане за включване, „резюме на основанията за включването", и от друга страна, че този комитет следва да се постарае да публикува на своя уебсайт, във взаимодействие с държавите, които са направили съответните искания за включване, „резюмета на основанията за включване" на имена в посочения списък преди приемането на самата резолюция. В параграф 17 от същата резолюция от съответните държави се изисква да вземат всички възможни мерки, в съответствие с техните закони и вътрешни практики, за да предупредят или уведомят своевременно съответното лице или образувание, че името му е включено в списъка на Комитета по санкциите, и за да приложат към това уведомление копие от тази част от изложението, която може да бъде оповестена, посочената на уебсайта на Комитета по санкциите информация относно основанията за включването, описание на последиците от включването, така както произтичат от релевантните резолюции, условията и реда за разглеждане от Комитета по санкциите на исканията за заличаване от неговия списък и възможните изключения.

21 Що се отнася до процедурата по заличаване, в параграф 19 от Резолюция 1822 (2008) се припомня, че включените в списъка на Комитета по санкциите лица, групи, предприятия и образувания имат възможност да отправят искане за заличаване направо до координационния център. Съгласно параграф 21 от тази резолюция Комитетът по санкциите трябва да разгледа, в съответствие със своите насоки за работа, исканията от списъка да бъдат заличени имената на членове на Ал Кайда или на талибаните или на свързани с Ал Кайда, Осама бен Ладен или талибаните лица, които не отговарят на установените в релевантните резолюции критерии.

22 В преамбюла на Резолюция 1904 (2009) се подчертава, че санкциите са важен способ, предвиден от Устава на Организацията на обединените нации за поддържането и възстановяването на международния мир и сигурност, както и че е необходимо предвидените в параграф 1 от резолюцията мерки да бъдат строго прилагани. В него се уточнява, че Съветът за сигурност отчита трудностите от правно и друго естество при прилагането на мерките, предприети от държавите съгласно посочения параграф 1, приветства подобренията във връзка с процедурите на Комитета по санкциите и изразява намерението си да продължи усилията за осигуряването на справедливост и прозрачност на тези процедури.

23 Параграф 1 от Резолюция 1904 (2009) предвижда запазване на ограничителните мерки, въведени с предходните резолюции 1267 (1999), 1333 (2000) и 1390 (2002). Параграфи 8—19, 20—27 и 28—32 от тази резолюция се отнасят съответно до процедурите за включване в списъка на Комитета по санкциите, за заличаване от този списък и за неговото преразглеждане и актуализиране.

24 Що се отнася до процедурата по вписване, в параграф 11 от Резолюция 1904 (2009) Съветът за сигурност потвърждава, че когато предлагат на Комитета по санкциите да включи определени имена в своя списък, държавите трябва да спазват параграф 5 от Резолюция 1735 (2006) и параграф 12 от Резолюция 1822 (2008) и да представят подробно изложение на основанията, и решава, че при поискване изложението на основанията може да бъде оповестено, с изключение на данните, които държавите членки считат за поверителни, и може да служи за съставянето на резюмето на основанията за включване в списъка по параграф 14.

25 Що се отнася до процедурата по заличаване, както се уточнява в параграф 20 от Резолюция 1904 (2009), Съветът за сигурност решава, че когато разглежда исканията за заличаване от списъка на Комитета по санкциите, последният ще бъде подпомаган от „служба на омбудсмана“, която първоначално ще се създаде за период от 18 месеца, считано от датата на приемане на тази резолюция, моли генералния секретар на ООН, в тясно сътрудничество с Комитета по санкциите, да определи изтъкната личност с високи нравствени качества,

известна със своята безпристрастност и честност и притежаваща необходимата висока квалификация и опит в релевантните области (право, права на човека, борба с тероризма, санкции и т.н.), която да упражнява функциите на омбудсман с определен в приложение II към посочената резолюция мандат, и освен това решава, че омбудсманът ще изпълнява функциите си напълно независимо и безпристрастно и няма да иска, нито да получава указания от което и да било правителство. Както се посочва в параграф 21 от резолюцията, Съветът за сигурност решава, че след определянето на омбудсмана, вече службата на последния, а не координационният център, ще получава, по определения в приложение II към тази резолюция ред, исканията на лицата и образуванията, които желаят да бъдат заличени от списъка на Комитета по санкциите. В параграф 22 от същата резолюция се предвижда, че Комитетът по санкциите продължава да разглежда исканията за заличаване в съответствие със своите насоки за работа. В параграф 25 от посочената резолюция Съветът за сигурност насърчава Комитета по санкциите, когато разглежда исканията за заличаване, надлежно да отчита становищата на държавите, по чийто почин е направено включването, и на държавите по местопребиваване, гражданство или учредяване и изисква от членовете на Комитета по санкциите да направят всичко възможно, за да мотивират евентуалните възражения срещу посочените искания за заличаване.

26 В приложение II към Резолюция 1904 (2009) се определят задачите, които омбудсманът има право да изпълни в съответствие с параграф 20 от тази резолюция, когато получи искане за заличаване. Те са обединени в две фази: събиране на информация от съответните държави и съгласуване, при което може да се проведе обсъждане с молителя. След приключването на тези две фази омбудсманът съставя и изпраща на Комитета по санкциите „подробен доклад“. Той разглежда искането за заличаване с помощта на омбудсмана и решава дали да одобри искането за заличаване.

27 На 7 юни 2010 г. говорителят на главния секретар на ООН обявява избирането за омбудсман на г-жа Kimberly Prost, канадски съдия ad litem в Международния наказателен съд за бивша Югославия.

28 След като в рамките на Съвета държавите — членки на Европейския съюз, отчитат в редица общи позиции, приети в областта на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), необходимостта Европейската общност да предприеме действия за прилагането на горепосочените резолюции на Съвета за сигурност, Съветът последователно приема Регламент (ЕО) № 337/2000 от 14 февруари 2000 година за забраната на полети и замразяването на средства и други финансови ресурси по отношение на талибаните в Афганистан (ОВ L 43, стр. 1), Регламент (ЕО) № 467/2001 от 6 март 2001 година за забрана на износа на някои стоки и услуги за Афганистан, за засилване на забраната на полети и удължаване на замразяването на средства и други финансови ресурси по отношение на талибаните в Афганистан и за отмяна на Регламент № 337/2000 (ОВ L 67, стр. 1) и Регламент № 881/2002.

29 Последните два регламента предписват по-конкретно замразяването на средства и други икономически ресурси на лица, групи и образувания, определени от Комитета по санкциите и посочени в приложение I към тези регламенти. Европейската комисия има право да изменя или допълва посоченото приложение I по решение на Съвета за сигурност или на Комитета по санкциите. След решението на Съда по дело Kadi процедурата, която следва да се приложи за тази цел, е преразгледана с Регламент (ЕС) № 1286/2009 на Съвета от 22 декември 2009 година за изменение на Регламент № 881/2002 (ОВ L 346, стр. 42).

30 На 17 октомври 2001 г. Комитетът по санкциите публикува допълнение към своя списък, в което се съдържа по-специално името на жалбоподателя, определен като свързано с Осама бен Ладен лице.

31 С Регламент (ЕО) № 2062/2001 на Комисията от 19 октомври 2001 година за изменение за трети път на Регламент № 467/2001 (ОВ L 277, стр. 25) името на жалбоподателя е добавено, наред с други имена, в приложение I към посочения регламент. Впоследствие, при приемането на Регламент № 881/2002, името на жалбоподателя е включено в приложение I към този регламент.

32 Успоредно с описания по-горе санкционен режим, който се отнася само до посочените поименно от Комитета по санкциите като свързани с Осама бен Ладен, организацията Ал Кайда и талибаните лица и образувания, съществува и по-широк санкционен режим, предвиден в Резолюция 1373 (2001) на Съвета за сигурност от 28 септември 2001 г., регламентираща стратегиите за борба с тероризма с всички средства и по-специално за борба с финансирането на тероризма, която резолюция също е приета в отговор на терористичните атентати от 11 септември 2001 г.

33 Параграф 1, буква в) от тази резолюция по-специално предвижда, че всички държави замразяват незабавно средствата и другите финансови активи на лицата, които извършват или възнамеряват да извършат терористични действия, или които подпомагат или участват в такива действия, на образуванията, притежавани или контролирани от тези лица, и на лицата и образуванията, действащи от името или под ръководството на тези лица и образувания. Установяването на тези лица или образувания е от изключителната компетентност на държавите.

34 Като счита, че за прилагането на тази резолюция на Съвета за сигурност е необходимо действие на Европейската общност, Съветът приема, от една страна, Обща позиция 2001/931/ОВППС от 27 декември 2001 година за прилагането на специални мерки за борба с тероризма (ОВ L 344, стр. 93; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 179), и от друга страна, Регламент (ЕО) № 2580/2001 от 27 декември 2001 година относно специалните ограничителни мерки за борба с тероризма, насочени срещу определени лица и образувания (ОВ L 344, стр. 70; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 169).

35 Тези актове предписват по-конкретно замразяването на средства и други икономически ресурси на участващи в терористични действия лица, групи и образувания, посочени от самия Съвет и включени в приложен списък, който редовно се преразглежда въз основа на точни данни или материали по съответната преписка, от които е видно, че по отношение на засегнатите лица, групи и образувания компетентният орган, по принцип съдебен, е взел решение, независимо дали то е за възбуждане, поради наличието на сериозни и надеждни доказателства или улики, на наказателно преследване за извършване, опит или съучастие в терористично действие, или пък е присъда за такива деяния.

36 Според Решението на United Kingdom Supreme Court (Върховния съд на Обединеното кралство) от 27 януари 2010 г. по дело 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 (наричано по-нататък „Решение на UK Supreme Court по дело Ahmed и др.", точка 22) от докладите на държавите — членки на Съюза, до Комитета по санкциите следва, че за да изпълнят задълженията си по Резолюция 1333 (2000), 11 от 27-те държави членки се основават единствено на Регламент № 881/2002. Останалите шестнадесет държави членки приемат и законодателни мерки, насочени пряко към въвеждането на посочената резолюция в националното право, които се прилагат успоредно с Регламент № 881/2002.

Решения по дело Kadi на Общия съд и на Съда

37 На 18 декември 2001 г. жалбоподателят подава до Общия съд жалба за отмяна на Регламенти № 467/2001 и № 2062/2001, в частта, в която тези актове се отнасят до него, тъй като счита, че те нарушават правото му на изслушване и правото му на ефективна съдебна защита и засягат по непропорционален начин правото му

на собственост. Впоследствие предметът на тази жалба е изменен, като се иска отмяна на Регламент № 881/2002 в частта, която се отнася до жалбоподателя.

38 С решението си по дело Kadi, обявено на 21 септември 2005 г., Общият съд отхвърля жалбата. По същество той постановява, че от принципите, на които е подчинено съотношението между създадения от Организацията на обединените нации международен правен ред и общностния правен ред, следва, че тъй като целта на Регламент № 881/2002 е да бъде приложена резолюция, приета от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации, която не дава никаква възможност за отклонение в това отношение, материалната му законосъобразност не може да бъде обект на съдебен контрол, освен що се отнася до неговото съответствие с нормите на jus cogens, и следователно в тази степен той се ползва от съдебен имунитет (вж. също Решение на Съда от 3 декември 2009 г. по дело Hassan и Ayadi/Съвет и Комисия, C-399/06 P и C-403/06 P, Сборник, стр. I-11393, наричано по-нататък „решението на Съда по дело Hassan“, точка 69).

39 Следователно в решението си по дело Kadi Общият съд приема, че законосъобразността на Регламент № 881/2002 може да се преценява само с оглед на jus cogens, разглеждано като международен публичен ред, който е задължителен за всички субекти на международното право, включително за органите на ООН, и от който не е възможно отклоняване, включително що се отнася до правните основания, изведени от жалбоподателя от нарушение на основните му права (вж. също Решение на Съда по дело Hassan, точка 70).

40 С решението си по дело Kadi, обявено на 3 септември 2008 г., Съдът отменя решението на Общия съд по дело Kadi и отменя Регламент № 881/2002 в частта му, която се отнася до жалбоподателя.

41 Въпреки членове 25 и 103 от Устава на Организацията на обединените нации и членове 297 ЕО и 307 ЕО и въпреки че в точка 293 от решението си по дело Kadi приема, че спазването на задълженията, поети в рамките на Организацията на обединените нации, се налага, когато Общността прилага резолюции, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от посочения устав, в точка 316 от същото решение Съдът потвърждава, че упражняваният от него контрол за валидност на общностните актове с оглед на основните права, трябва да се разглежда в една правна общност като израз на конституционна гаранция, произтичаща от Договора за ЕО като самостоятелна правна система, която не би могла да бъде засегната от международно споразумение, в случая именно самия Устав на Организацията на обединените нации.

42 В точки 326 и 327 от решението си по дело Kadi Съдът приема също, че обобщената в точки 38 и 39 по-горе позиция на Общия съд е опорочена от грешка при прилагане на правото. Всъщност според Съда общностните юрисдикции, в съответствие с предоставените им от Договора за ЕО правомощия, са длъжни да осигурят контрол, който по принцип трябва да е пълен, за законосъобразността на всички общностни актове с оглед на основните права, които са неделима част от общите принципи на общностното право, включително по отношение на общностни актове като Регламент № 881/2002, чиято цел е да бъдат приложени резолюции, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации (вж. също Решение на Съда по дело Hassan, точка 71).

43 От това в точка 328 от решението си по дело Kadi Съдът стига до извод, че тъй като правните основания на жалбоподателя по този въпрос са основателни, решението на Общия съд по дело Kadi трябва да бъде отменено в това отношение.

44 В точка 348 от решението си по дело Kadi Съдът приема също така, че щом като Съветът нито е уведомил жалбоподателя за фактите и доказателствата срещу него, въз основа на които са му били наложени ограничителни мерки, нито му е предоставил правото да се запознае с тях в разумен срок след налагането на тези мерки, жалбоподателят не е имал възможност да изложи надлежно своята гледна точка в това отношение. Поради това в посочената точка Съдът стига до

извода, че не е било спазено правото на защита на жалбоподателя, и в частност правото му да бъде изслушан.

45 Освен това в точка 349 от решението си по дело Kadi Съдът приема, че тъй като не е бил информиран за приетите срещу него факти и доказателства и като се има предвид посоченото в точки 336 и 337 от това решение съотношение между правото на защита и правото на ефективна съдебна защита, жалбоподателят не е могъл също да защити при задоволителни условия своите права пред общностния съд с оглед на посочените факти и доказателства, поради което е налице и нарушение на посоченото право на ефективна съдебна защита.

46 Накрая, що се отнася до твърденията на жалбоподателя, че правото му на собственост е нарушено с наложените на основание Регламент № 881/2002 мерки за замразяване, в точка 366 от решението си по дело Kadi Съдът постановява, че наложените с този регламент ограничителни мерки представляват ограничения на правото на собственост, които по принцип биха могли да бъдат обосновани (вж. също Решение на Съда по дело Hassan, точка 91).

47 В точки 369 и 370 от същото решение обаче Съдът заключава, че в конкретния случай, при който Регламент № 881/2002 в частта, която се отнася до жалбоподателя, е приет, без на последния да бъде предоставена никаква гаранция, позволяваща му да изложи своята позиция пред компетентните органи, и то при положение че ограничаването на неговото право на собственост трябва да се определи като съществено с оглед на общия характер и действителната продължителност на съответните ограничителни мерки, налагането на тези мерки спрямо него представлява необосновано ограничение на правото му на собственост.

48 В съответствие с член 231 ЕО Съдът запазва правните последици на Регламент № 881/2002 за срок, не по-дълъг от три месеца, за да даде възможност на Съвета да отстрани установените нарушения и в същото време да отчете надлежно важните последици на въпросните ограничителни мерки за правата и свободите на жалбоподателя. В това отношение той посочва, от една страна, че отмяната с незабавно действие на този регламент в частта, която се отнася до жалбоподателя, може да засегне сериозно и необратимо ефикасността на наложените с Регламента ограничителни мерки, които Общността е длъжна да прилага, и от друга страна, че не може да се изключи възможността налагането на такива мерки по отношение на жалбоподателя по същество все пак да се окаже обосновано (вж. точки 373—376 от решението на Съда по дело Kadi).

Последици от решенията на Общия съд и на Съда по дело Kadi

49 С писмо от 8 септември 2008 г. постоянният представител на Франция към ООН, действащ от името на Съюза, иска от Комитета по санкциите спешно да предостави чрез своя уебсайт и в съответствие с параграф 13 от Резолюция 1822 (2008) достъп до резюмето на основанията за включване на жалбоподателя в списъка на този комитет.

50 С писмо от 21 октомври 2008 г. председателят на Комитета по санкциите изпраща на постоянния представител на Франция към ООН посоченото резюме на основанията, като разрешава предоставянето му на жалбоподателя и/или неговите адвокати. Това резюме на основанията гласи следното:

„Лицето Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [...] отговаря на условията за вписване от [Комитета по санкциите] поради действията си, състоящи се в: а) участие във финансирането, планирането, улесняването, подготовката или извършването

на действия или дейности от, в съдействие със, от името на, за сметка на или в подкрепа на Ал Кайда, Осама бен Ладен или талибаните, или която и да било клетка, асоциирана организация, фракционна или производна група от тях; б) снабдяване, продажба или прехвърляне на оръжия и свързани с тези оръжия боеприпаси на някоя от тях; в) вербуване на хора за някои от тях; г) действия или дейности, които подпомагат действията или дейностите на някои от тях по друг начин (вж. Резолюция 1822 (2008) на Съвета за сигурност, параграф 2).

Г-н Qadi признава, че е бил един от основателите на фондация Muwafaq и че е ръководил дейността ѝ. Фондация Muwafaq винаги е действала под егидата на Makhtab al-Khidamat/Al Kifah (QE.M.12.01.), организация, която е създадена от Abdullah Azzam и от Осама бен Ладен [Usama Muhammed Awad Bin Laden] (QI.B.8.01.) и е предшественик на Ал Кайда (QE.A.4.01.). След като в началото на юни 2001 г. Makhtab al-Khidamat/Al Kifah прекратява дейността си и се влива в Ал Кайда, множество неправителствени организации, които преди това са били свързани с него, включително фондация Muwafaq, също се присъединяват към Ал Кайда.

През 1992 г. Qadi поверява управлението на европейските клонове на фондация Muwafaq на Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi (QI.A.25.01.). В средата на 90-те години Al-Ayadi ръководи и клона на фондация Muwafaq в Босна и Херцеговина. Qadi наема Al-Ayadi по препоръка на известния финансист на Ал Кайда, Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan (QI.J.79.02.), който се сражава заедно с Осама бен Ладен в Афганистан през 80-те години. Към момента на назначаването му от Al-Qadi на длъжността директор на фондация Muwafaq за Европа, Al-Ayadi действа по споразумение с Осама бен Ладен. В началото на 90-те Al-Ayadi отива в Афганистан, за да премине паравоенно обучение, а след това, заедно с други лица, отива в Судан, за да се срещне с Осама бен Ладен, с когото той и останалите лица сключват официално споразумение относно приемането и обучението на тунизийци. Те се срещат с Осама бен Ладен втори път и се договарят сътрудниците на Осама бен Ладен в Босна и Херцеговина да приемат тунизийски бойци, дошли от Италия.

През 1995 г. ръководителят на Al-Gama'at al Islamiyya, Talad Fuad Kassem, обявява, че фондация Muwafaq е предоставяла логистична и финансова подкрепа на батальон бойци в Босна и Херцеговина. В средата на 90-те години фондация Muwafaq предоставя финансова подкрепа на тези бойци за извършването на терористични действия, както и за трафика на оръжие с произход от Албания, предназначено за Босна и Херцеговина. Част от финансовите средства за осъществяването на тези дейности са осигурени от Осама бен Ладен.

Qadi е и един от основните акционери на установената в Сараево и понастоящем затворена Depositna Banka, в която Al-Ayadi също осъществява определени функции и представлява интересите на Qadi. В тази банка вероятно са проведени събрания, посветени на подготовката на атентат срещу американско учреждение в Саудитска Арабия.

Освен това Qadi е собственик на няколко дружества в Албания, които прехвърлят средства на екстремисти или поверяват на екстремисти длъжности, които им позволяват да контролират средствата на въпросните дружества. Четири или пет от притежаваните от Qadi дружества в Албания получават оборотни средства от Осама бен Ладен".

51 Впоследствие, съгласно параграф 13 от Резолюция 1822 (2008), това резюме на основанията е публикувано и на уебсайта на Комитета по санкциите.

52 С писмо от 22 октомври 2008 г. постоянният представител на Франция към ООН изпраща същото това резюме на Комисията, за да може тя да се съобрази с решението на Съда по дело Kadi.

53 На 22 октомври 2008 г. Комисията изпраща писмо до жалбоподателя, с което го уведомява, че по съображенията, посочени в представеното от Комитета по санкциите резюме на основанията и приложени към посоченото писмо, възнамерява да приеме законодателен акт, за да запази вписването му в приложение I към Регламент № 881/2002 по силата на член 7, параграф 1, първо тире от него. Комисията добавя, че целта на това писмо е да даде на жалбоподателя възможност да представи становището си по посочените в резюмето основания и да предостави на Комисията всички сведения, които счита за релевантни, преди тя да приеме своето окончателно решение. За тази цел му е предоставен срок до 10 ноември 2008 г.

54 Приложеното към това писмо резюме на основанията (наричано по-нататък „резюмето на основанията“) е еднакво по съдържание с изпратеното от Комитета по санкциите резюме на основанията (вж. точка 50 по-горе).

55 С писмо от 10 ноември 2008 г. жалбоподателят представя становището си в отговор на Комисията. По-конкретно той:

— иска от Комисията да представи доказателства в подкрепа на съдържащите се в резюмето на основанията доводи и твърдения, както и релевантните документи от преписката на Комисията,

— иска да му бъде дадена възможност да представи становището си по тези доказателства, след като ги получи,

— се опитва да обори, представяйки съответни доказателства, твърденията в резюмето на основанията, доколкото е било възможно да се защити срещу общи обвинения.

56 На 28 ноември 2008 г. Комисията приема Регламент (ЕО) № 1190/2008 за изменение за сто и първи път на Регламент (ЕО) № 881/2002 (ОВ L 322, стр. 25, наричан по-нататък „обжалваният регламент“).

57 Съображения 3—6, 8 и 9 от обжалвания регламент гласят следното:

„(3) С цел да се съобрази с Решението [на Съда по дело Kadi] Комисията предаде на г-н Kadi [резюме на основанията] и [му] даде възможност […] да изрази[и] [становището] си по тези основания, с цел да представ[и] своята гледна точка.

(4) Комисията получи [становището] на г-н Kadi […] и [го] разгледа.

(5) Списъкът на лицата, образуванията и групите, за които следва да се прилага замразяването на средства и икономически ресурси, съставен от Комитета по санкциите […] включва името на г-н Kadi […].

(6) След като внимателно разгледа [становището] на г-н Kadi, получено чрез писмо от 10 ноември 2008 г., и като се има предвид превантивният характер на замразяването на [средства] и икономически ресурси, Комисията счита включването в списъка на г-н Kadi за оправдано поради неговите връзки с мрежата на Ал Кайда.

[…]

(8) С оглед на това г-н Kadi […] следва да бъд[е] добавен в списъка в приложение I.

(9) Настоящият регламент следва да се прилага от 30 май 2002 г., като се има предвид превантивният характер на замразяването на [средствата] и икономическите ресурси в съответствие с Регламент […] № 881/2002 и нуждата да бъдат защитени законните интереси на икономическите оператори, които са разчитали на законосъобразността на отменения [с решението на Съда по дело Kadi] регламент“.

58 Съгласно член 1 и приложението към обжалвания регламент приложение I към Регламент № 881/2002 се изменя, като под заглавието „Физически лица“ се добавя следното:

„Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (известен също като: а) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, б) Kahdi, Yasin; в) Yasin Al-Qadi). Дата на раждане: 23.2.1955 г. Месторождение: Кайро, Египет. Националност: Саудитска Арабия. Паспорт №: а) B 751550, б) E 976177 (издаден на 6.3.2004 г., изтичащ на 11.1.2009 г.). Допълнителна информация: Джеда, Саудитска Арабия“.

59 Съгласно член 2 от обжалвания регламент същият влиза в сила на 3 декември 2008 г. и се прилага от 30 май 2002 г.

60 С писмо от 8 декември 2008 г. Комисията отговаря на становището на жалбоподателя от 10 ноември 2008 г., като посочва, че го е разгледала и е сравнила резюмето на основанията с доводите, изложени от жалбоподателя в това отношение. Тя изтъква по-специално:

— че като е изпратила на жалбоподателя резюмето на основанията и го е поканила да ѝ изпрати становището си, се е съобразила с решението на Съда по дело Kadi,

— че решението на Съда по дело Kadi не я задължава да „предостави допълнителните доказателства", поискани от жалбоподателя,

— че тъй като релевантните резолюции на Съвета за сигурност изискват „превантивно" замразяване на авоари, което се потвърждавало от „Специална препоръка III относно финансирането на тероризма" на Групата за защита на финансовата система (FATF), посоченото замразяване трябва да почива, що се отнася до необходимата степен на доказване, на „разумни съображения или основания да се предполага, че посоченото физическо лице или образувание е терорист, финансира тероризма или е терористична организация",

— че с основание пренебрегва доказателствата, които жалбоподателят представя, за да обори отправените му обвинения, и по-специално доказателствата относно прекратяването на образуваните срещу него наказателни производства в Швейцария, Турция и Албания, тъй като тези доказателства се отнасят до „наказателни производства", при които „изискванията за доказване са различни от приложимите в рамките на Комитета по санкциите, които са от превантивно естество".

61 Комисията завършва анализа си по следния начин: „поради това след като внимателно разгледа становището, което изразявате в писмото от 10 ноември 2008 г., Комисията счита, че включването Ви в списъка е обосновано поради отношенията Ви с мрежата на Ал Кайда; към настоящото се прилага изложението на основанията“. Комисията също така прилага текста на обжалвания регламент, припомня възможността за обжалване на този регламент пред Общия съд и накрая обръща внимание на жалбоподателя, че засегнатите лица, групи и образувания могат във всеки един момент да отправят искане за заличаване до Комитета по санкциите, като в същото време предоставя информация за контакт и адреса на уебсайта, от който жалбоподателят може да получи по-подробна информация.

62 Приложеното към писмото на Комисията от 8 декември 2008 г. изложение на основанията е идентично с резюмето на основанията.

Производство

63 При тези обстоятелства жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд на 26 февруари 2009 г.

64 С отделна молба, подадена на същата дата в секретариата на Общия съд, жалбоподателят иска делото да бъде разгледано по реда на бързото производство съгласно член 76а от Процедурния правилник на Общия съд. След изслушване на Комисията това искане е уважено с акт на Общия съд (седми състав) от 20 март 2009 г.

65 Комисията прилага към писмената си защита писмото на постоянния представител на Франция към ООН от 22 октомври 2008 г., което придружава изпратеното от Комитета по санкциите резюме на основанията (вж. точка 52 по-горе), като посочва, че това са всички документи, които е получила от Организацията на обединените нации и върху които се основава обжалваният регламент.

66 След изслушване на страните, с определения от 5 май и от 3 юли 2009 г. председателят на седми състав на Общия съд допуска Съветът на Европейския съюз, от една страна, и Френската република и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, от друга страна, да встъпят в подкрепа на исканията на Комисията.

67 С молба, подадена в секретариата на 18 ноември 2009 г., Комисията представя документ, от който е видно наличието на висящо производство между жалбоподателя и американските власти пред United States District Court for the District of Columbia (Окръжен съд на Съединените американски щати за окръг Колумбия). Жалбоподателят и Съветът представят писмените си становища по този документ на 10 декември 2009 г.

68 По доклад на съдията докладчик Общият съд (седми състав) решава да започне устната фаза на производството.

69 С писмо от 10 юни 2010 г. жалбоподателят представя препис от решението на UK Supreme Court по дело Ahmed и др.

70 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 17 юни 2010 г. В това заседание жалбоподателят представя „деветия доклад на екипа за аналитична подкрепа и надзор към Комитета по санкциите, създаден в приложение на Резолюция 1526 (2004)“ с цел да подпомага Комитета по санкциите при изпълнението на правомощията му, който доклад е предаден на председателя на Съвета за сигурност

от председателя на Комитета по санкциите с писмо от 11 май 2009 г. (документ S/2009/245, наричан по-нататък „деветият доклад на екипа за надзор“).

Искания на страните

71 Жалбоподателят моли Общия съд:

— в рамките на процесуално-организационните действия на основание член 64 от своя процедурен правилник да задължи Комисията да оповести „всички документи, свързани с приемането“ на обжалвания регламент,

— да отмени обжалвания регламент в частта, в която го засяга,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

72 Комисията моли Общия съд:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

73 Освен това Комисията счита, че след като вписването на жалбоподателя в приложение I към Регламент № 881/2002 се основава изключително на приложените към писмената защита документи, Общият съд не следва да изисква тяхното представяне в рамките на процесуално-организационните действия.

74 Съветът, Френската република и Обединеното кралство подкрепят първото от исканията на Комисията.

От фактическа страна

75 Жалбоподателят е гражданин на Саудитска Арабия, търговец и финансист, роден през 1955 г. Той признава, че до преустановяването на дейността ѝ през 1998 г. е участвал в управлението на фондация Muwafaq, която описва като благотворителна фондация със седалище в Jersey.

76 Средствата на жалбоподателя са замразени в целия Съюз от 20 октомври 2001 г., първоначално по силата на Регламент № 2062/2001, приет след включването му в списъка на Комитета по санкциите на 17 октомври 2001 г. (вж. точки 30 и 31 по-горе), след това по силата на Регламент № 881/2002 и накрая по силата на обжалвания регламент, приет след частичната отмяна на посочения Регламент № 881/2002 с решението на Съда по дело Kadi.

77 Жалбоподателят поддържа, че никога не е бил свързан с тероризма и че никога не е предоставял финансова или друга подкрепа за тероризма, било чрез Осама бен Ладен, било по друг начин. Никога не бил осъждан, нито признаван за виновен в каквото и да било свързано с тероризма престъпление, където и да било по света.

78 Жалбоподателят добавя, че е включен в списъка на Комитета по санкциите по искане на Съединените американски щати, без Организацията на обединените нации да разгледа или прецени самостоятелно твърденията на Съединените американски щати срещу него. Много от тези твърдения били явно неверни, като твърдението, че жалбоподателят има брат или че е член на клана „Dossari". Властите на Съединените американски щати се позовавали и на направени в някои статии в печата твърдения, и по-конкретно на статията на журналиста Jack Kelley в броя на ежедневника „USA Today" от 29 октомври 1999 г., в която между другото се посочвало, че фондация Muwafaq служи за „фасада" на Осама бен Ладен. След проведено разследване обаче г-н Kelley бил принуден да подаде оставка и на 13 април 2004 г. на интернет сайта на USA Today била публикувана статия опровержение, в която се изяснявало, че Kelley е „изфабрикувал някои сензационни новини" и че статията, на която са се позовали американските власти, е съдържала множество грешки.

От правна страна

Предварителни съображения

79 След като излага няколко предварителни съображения относно подходящата в конкретния случай степен на съдебен контрол, жалбоподателят изтъква пет основания за отмяна в подкрепа на настоящата жалба. Първото е изведено от липсата на правно основание. Второто, което се подразделя на две части, е изведено от нарушение на правото на защита и на правото на ефективна съдебна защита. Третото е изведено от нарушение на предвиденото в член 253 ЕО задължение за мотивиране. Четвъртото е изведено от явна грешка в преценката на фактите. Накрая, петото е изведено от нарушение на принципа на пропорционалност.

80 Най-напред следва да се разгледа въпросът за степента на подходящия в настоящия случай съдебен контрол, правилно квалифициран от всички страни като предварителен, и по-нататък последователно второто и петото правно основание за обжалване, които по същество повтарят твърденията за нарушение, разгледани вече от Съда в решението му по дело Kadi.

81 За целите на това разглеждане не е необходимо да се извършва исканото от жалбоподателя процесуално-организационно действие. Всъщност не се оспорва, че Комисията е предоставила като приложение към писмената си защита всички документи, въз основа на които е бил приет обжалваният регламент и до които може да се отнася исканото действие.

По степента на подходящия в настоящия случай съдебен контрол

Доводи на страните

82 На първо място, жалбоподателят счита, че в настоящия случай е „подходящо и необходимо“ Общият съд да упражни „задълбочен и строг“ съдебен контрол. В това отношение той се позовава на принципите, посочени в точки 281 и 326 от Решението на Съда по дело Kadi и в точка 45 от заключението на генералния адвокат г-н Poiares Maduro по това дело (Сборник, стр. I-6363). За да прецени законосъобразността на приетите на основание Регламент № 2580/2001 общностни мерки за замразяване на средства, той се позовава и на „пълния“ контрол, определен от Общия съд в Решение от 12 декември 2006 г. по дело Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Съвет (T-228/02, Recueil, стр. II-4665, наричано по-нататък „Решение по дело OMPI“, точки 154, 155 и 159), Решение от 23 октомври 2008 г. по дело People's Mojahedin Organization of Iran/Съвет (T-256/07, Сборник, наричано по-нататък „Решение по дело PMOI I“, стр. II-3019,

точки 141—143) и Решение от 4 декември 2008 г. по дело People's Mojahedin Organization of Iran/Съвет (T-284/08, Сборник, стр. II-3487, наричано по-нататък „Решение по дело PMOI II", точки 74 и 75).

83 На второ място, жалбоподателят счита, че за да се обоснове разглежданата в настоящото производство мярка за замразяване на средства, са необходими особено убедителни доказателства по следните причини:

— тази драконовска и неограничена във времето или по размер мярка съществено засяга основните му права, което може да има катастрофални последици (заключение на генералния адвокат г-н Poiares Maduro по дело Kadi на Съда, посочено по-горе, точка 47),

— както обективно следвало от изтъкнатите от Комисията тълкувателни бележки на FATF, тази мярка представлява санкция, в смисъл че публично го определя като терорист или привърженик на тероризма,

— авоарите му са замразени от 2001 г., въпреки че когато преценява дали да запази в сила мярката за замразяване, Комисията трябва да се ръководи по-скоро от критерия за наличието на „настояща или бъдеща заплаха", отколкото от този за наличието на някакво „минало поведение" (Решение по дело PMOI I, точка 110).

84 На трето място, жалбоподателят счита, че Общият съд трябва да разгледа обжалвания регламент с особено внимание, тъй като той е приет с цел да се отстранят установените от Съда в решението му по дело Kadi (по-специално точки 334, 358, 369 и 370; вж. също Решение по дело PMOI I, точки 60—62) сериозни нарушения на основните права.

85 Според Комисията и встъпилите правителства трябва да се намери справедливо равновесие между основното право на ефективен съдебен контрол, с което разполага лицето, чиито средства са замразени по силата на общностна мярка, и необходимостта от борба с международния тероризъм в съответствие с обвързващите решения, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации.

86 В това отношение Комисията предлага да се разграничават две степени на съдебен контрол според това дали по отношение на въпросната мярка се упражнява или не собствено правомощие, което предполага дискреционна преценка на Общността (Решение по дело OMPI, точка 107).

87 Първата степен на съдебен контрол, квалифицирана като „ограничена", била дефинирана от Общия съд в решенията по дела OMPI и PMOI във връзка с прилагането на Обща позиция 2001/931 и на Регламент № 2580/2001. Този контрол обхващал преценката на фактите и обстоятелствата, които се изтъкват в подкрепа на въпросната мярка за замразяване на средства, както и проверката на доказателствата и данните, на които се основава тази преценка (Решение по дело OMPI, точка 154), като общностният съд обаче не може да замени със своя направената от общностните институции преценка на доказателствата, фактите и обстоятелствата, обосноваващи приемането на такава мярка (Решение по дело OMPI, точка 159). Поради това този контрол се свеждал до проверка дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, дали фактите са установени точно и дали не е налице явна грешка в преценката на фактите или злоупотреба с власт. Този ограничен контрол се прилагал по-конкретно при преценката на съображенията за целесъобразност, на които се основава мярката за замразяване на средства.

88 Обратно на поддържаното от жалбоподателя, тази първа, ограничена степен на съдебен контрол била неприложима в дело като настоящото, което се отнася до общностен акт, приет в съответствие с изразената единодушно от държавите членки в Обща позиция 2002/402/ОВППС на Съвета от 27 май 2002 г. относно

ограничителни мерки срещу Осама бен Ладен, членовете на организацията Ал Кайда и талибаните и други лица, групи, предприятия и образувания, свързани с тях, и за отмяна на Общи позиции 96/746/ОВППС, 1999/727/ОВППС, 2001/154/ОВППС и 2001/771/ОВППС (ОВ L 139, стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 187) воля за колективно прилагане на индивидуални санкции, наложени пряко на поименно посочени от Комитета по санкциите физически лица или образувания.

89 В това отношение Комисията припомня, че спазването на задълженията, поети в рамките на Организацията на обединените нации, се налага, когато Общността прилага резолюции, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации (Решение на Съда по дело Kadi, точка 293). От това следвало, че по силата на Договора за ЕО общностните институции са длъжни да се съобразяват с решенията на Комитета по санкциите (Решение на Съда по дело Kadi, точка 296).

90 Общностните институции обаче трябвало да проверят дали приемането на общностна мярка за изпълнение е съвместимо с конституционните принципи на Договора за ЕО, сред които са основните права (Решение на Съда по дело Kadi, точки 298—314). Следователно този контекст на Организацията на обединените нации не би могъл да обоснове „общ съдебен имунитет“ в рамките на общностния правен ред, докато процедурата за преразглеждане от Комитета по санкциите не предложи гаранциите на съдебна защита (Решение на Съда по дело Kadi, точки 322 in fine, 326 и 327).

91 Според Комисията и встъпилите правителства съдебният контрол, упражняван от Съда по делата, в които се оспорват общностни актове за прилагането на санкции, наложени от Комитета по санкциите, до този момент се е изразявал в проверка дали съответният общностен орган е спазил процесуалните гаранции (Решение на Съда по дело Kadi, точки 336 и 345—353). Съдът обаче все още не се бил произнасял по степента на съдебния контрол върху съображенията за приемане на съответната общностна мярка за изпълнение. Поради това Общият съд трябвало да определи за пръв път степента на подходящия контрол, като

обърне особено внимание на международния контекст, в който е приет обжалваният регламент.

92 В това отношение Комисията подчертава задължението на всяка държава — членка на ООН, по член 2, параграф 5 от Устава на Организацията на обединените нации да оказва на тази организация „всестранна помощ във всяко действие, предприето от нея съгласно разпоредбите“ на посочения устав. Впрочем в параграф 8 от Резолюция 1822 (2008) Съветът за сигурност неотдавна потвърдил задължението на всички държави членки да прилагат и следят за изпълнението на санкциите, които са наложени на лицата, включени в списъка на Комитета по санкциите.

93 Това важало и когато в рамките на Съюза решенията на Комитета по санкциите се прилагат не от всяка държава членка поотделно, а чрез приемането на общностни мерки на основание членове 60 ЕО и 301 ЕО. Комисията отбелязва, че в решението си по дело Kadi (точка 294) Съдът посочва, че при упражняването на това правомощие Общността е длъжна да придаде особено значение на обстоятелството, че съгласно член 24 от Устава на Организацията на обединените нации приемането от Съвета за сигурност на резолюции на основание глава VII от този устав представлява упражняване на главната отговорност, възложена на този международен орган, за поддържане на мира и сигурността в световен мащаб, която в рамките на посочената глава VII включва „правомощието да се определя какво представлява заплаха за международния мир и сигурност, както и да се вземат необходимите мерки за тяхното поддържане или възстановяване“.

94 Комисията и встъпилите правителства поддържат, че като е съобщила на жалбоподателя основанията за вписването му в приложение I към Регламент № 881/2002, Комисията му е предоставила възможност да изложи своята гледна точка и да отхвърли твърденията, че е свързан с международния тероризъм. Становището на жалбоподателя трябвало да бъде внимателно разгледано от Комисията. Ако той обаче възнамерява да оспорва доказателствата в подкрепа на резюмето на основанията на Комитета по санкциите, Общността не можела

впоследствие да заменя със своя направената от посочения комитет преценка на доказателствата. Освен това Общността не можела да извърши такава преценка a posteriori, тъй като става въпрос за доказателства, които държава — членка на Организацията на обединените нации, е изпратила само на Комитета по санкциите.

95 В съдебното заседание Комисията потвърждава, от една страна, че не разполага с нито едно от въпросните доказателства. Според нея представянето на тези доказателства трябва да бъде поискано от държавите — членки на ООН, които ги притежават.

96 В отговор на поставен от Общия съд въпрос Комисията, подкрепена в това отношение от встъпилите правителства, уточнява, от друга страна, че свободата, с която разполага, за да оспори заключенията на Комитета по санкциите, е доста ограничена и всъщност се свежда до проверка дали не е налице явна фактическа грешка или грешка в преценката, като например грешка в самоличността на посоченото лице. В случай че такава грешка е налице, Комисията трябвало да се обърне към Комитета по санкциите с оглед на отстраняването ѝ.

97 Според Комисията и встъпилите правителства, ако се уважи искането на жалбоподателя за прилагане на специфична общностна процедура по съобщаване и оценка на доказателствата, това „би подкопало“ санкционната система на Организацията на обединените нации. Задачата на Комитета по санкциите, който бил специализиран в областта и се подчинявал на особени правила за поверителност и за квалификация, била именно да борави с изключително чувствителни доказателства. Комисията и встъпилите правителства добавят, че ако всяка от 192-те държави — членки на Организацията на обединените нации, трябва да се произнася поотделно по наличните доказателства, преди да бъде приета съответната изпълнителна мярка, централизираната санкционна система на Организацията на обединените нации във връзка с борбата срещу

международния тероризъм „би се сринала“ незабавно и би било невъзможно да се постигне справедливо равновесие между зачитането на основните права и необходимостта от борба с международния тероризъм.

98 Що се отнася до прилагането от общностните юрисдикции на конституционния принцип на ефективната съдебна защита след решението на Съда по дело Kadi, Комисията и встъпилите правителства изтъкват, че макар тези юрисдикции действително да са компетентни да упражнят контрол върху обжалвания регламент, този контрол зависи сам по себе си от ограничената роля на Общността, която няма за задача да осъществява контрол върху решенията на Комитета по санкциите или върху доказателствата, които се съхраняват единствено в Ню Йорк. Комисията и встъпилите правителства подчертават също, че правомощието да прецени дали дадено лице е свързано с Ал Кайда и следователно е необходимо да се замразят неговите авоари, за да му се попречи да финансира или подготвя терористични действия, е поверено на Съвета за сигурност и че трудно може да се открие по-важна и по-сложна област на политиката, в която да са необходими преценки, свързани със запазването на вътрешната и международната сигурност.

99 Според Комисията и встъпилите правителства от гореизложеното следва, че преценката на Общността като цяло не може да замени тази на Комитета по санкциите. Свободата на преценка, с която разполага последният, трябвало да се спазва не само от политическите институции на Общността, но и от нейните юрисдикции. Следователно в настоящия случай Общият съд трябвало да зачете решението на Комисията да не заменя със своя преценката на Комитета по санкциите, освен ако това решение на Комисията не е очевидно неправилно.

100 В противен случай според Комисията и встъпилите правителства Общият съд би наложил на държавите — членки на Съюза, задължения съгласно Устава на Организацията на обединените нации и съгласно общностното право, които биха били в пряко противоречие помежду си. Ако Общият съд трябваше да замени със своя преценката на Комитета по санкциите и да стигне до извода, че дадено лице не отговаря на условията за вписване в приложение I към Регламент № 881/2002, държавите — членки на Съюза, в качество си на членове на

ООН, щяха да са длъжни както да изпълнят решението на Комитета по санкциите, така и, в качеството си на членки на Съюза, да не приложат тези санкции. Комисията обаче добавя, че от член 103 от Устава на Организацията на обединените нации следва, че държавите — членки на Съюза, не могат да се позовават на общностното право, за да оправдаят неизпълнението на задълженията си по Устава на Организацията на обединените нации.

101 По всички тези причини Комисията приканва Общия съд да прецени, от една страна, дали на жалбоподателя действително е било предоставено право на изслушване, и от друга страна, дали направената от Комисията преценка на становището на жалбоподателя е необоснована или е опорочена от явна грешка.

102 Съветът също оспорва направеното от жалбоподателя тълкуване на решението на Съда по дело Kadi. Жалбоподателят извадил няколко пасажа от решението от техния контекст и им придал смисъл, различен от вложения от Съда. Всъщност като констатирал в точка 351 от това решение, че не може да упражни контрол за законосъобразност на обжалвания акт, Съдът не разгледал въпроса за обхвата или за степента на своя контрол, нито пък дал каквито и да било насоки в това отношение.

103 Съветът изтъква по-специално, че въпросът дали жалбоподателят е свързан с мрежата на Ал Кайда или с талибаните изисква Комитетът по санкциите да направи основана на съображения за сигурност преценка на мерките за борба с тероризма, които трябва да се вземат въз основа на събраните данни и сведения.

104 В точка 294 от решението си по дело Kadi Съдът признал приоритетната роля на Съвета за сигурност в тази област. На практика това означавало, че преценката

на общностните институции относно наличието на връзка между дадено физическо лице и мрежата на Ал Кайда или талибаните не трябва да замества преценката, която се съдържа в обвързваща резолюция на Съвета за сигурност.

105 Съветът счита също, че в настоящото дело Общият съд трябва да възприеме подхода, приложим в случаите, когато преценките на общностните институции се отнасят до сложни и широко определени цели. Според постоянната практика на Съда в тези случаи те се ползвали с широка свобода на преценка и изборът им трябвало да бъде приет за неправилен само при допусната явна грешка в преценката или злоупотреба с власт (Решение на Съда от 17 юли 1997 г. по дело SAM Schiffahrt и Stapf, C-248/95 и C-249/95, Recueil, стр. I-4475, точки 24 и 25 и Решение на Съда от 10 януари 2006 г. по дело IATA и ELFAA, C-344/04, Recueil, стр. I-403, точка 80).

106 Всъщност преценките в настоящия случай били сложни и предполагали оценка на мерките, необходими за гарантирането на вътрешната и международната сигурност. Те изисквали компетентност на информационните служби и политическа далновидност, каквито според Съвета притежават единствено правителствата.

107 Фактът, че в случая преценката принадлежи на Комитета по санкциите, а не на общностните институции, не засягал нейното естество и не променял по никакъв начин принципа, че общностният съд не трябва да заменя със своя преценката на компетентните политически органи. В това отношение Съветът счита, че Общият съд не може и не трябва да разглежда по същество преценка, която според него е от изключителната компетентност на правителствата в рамките на борбата с тероризма.

108 Впрочем в съдебното заседание Съветът поддържа, че от решението на Съда по дело Kadi не следва, че ограниченият съдебен контрол върху общностните мерки за замразяване на средства трябва да обхваща преценката на самите доказателства (за разлика от ограничения контрол върху основанията за замразяването на средствата). Това личало особено ясно от текста на това решение на някои езици, и по-конкретно от текста на английски и шведски език.

109 Съветът привлича вниманието и върху по-общите последици от един по-задълбочен контрол, за който настоява жалбоподателят. Подобно на Комисията и на встъпилите правителства, Съветът счита, че такъв контрол би могъл да доведе до положение, при което в качеството им на членки на Организацията на обединените нации и на Съюза държавите членки биха били субекти на противоречащи си паралелни задължения.

110 Според Съвета, ако всички държави — членки на Организацията на обединените нации, възприемат такъв подход, основаната на тази организация система нямало вече да функционира. Съветът посочва, че в решението си по дело Kadi Съдът е подчертал водещата роля на Съвета за сигурност в областта на мира и международната сигурност. Според него предложеният от жалбоподателя подход би засегнал способността на Съвета за сигурност да изпълнява функциите си.

111 В заключение, Съветът счита, че Общият съд трябва да потвърди водещата роля на Съвета за сигурност в тази област и да постанови, че преценката на общностните институции относно наличието на връзка между дадено физическо лице и мрежата на Ал Кайда или талибаните не трябва да замества преценката, която се съдържа в обвързваща резолюция на Съвета за сигурност по глава VII от Устава на Организацията на обединените нации.

Съображения на Общия съд

112 Най-напред трябва да се подчертае, че в рамките на настоящото производство Общият съд не е обвързан съгласно член 61 от Статута на Съда от направените в решението на Съда по дело Kadi правни изводи.

113 В рамките на настоящото производство институциите и встъпилите правителства настоятелно преповтарят вече изразените от тях по разгледаното от Съда дело Kadi опасения, че прилаганият от Организацията на обединените нации в борбата с международния тероризъм санкционен режим може да бъде разстроен, ако на национално или на регионално равнище се установи съдебен контрол от вида на препоръчания от жалбоподателя в светлината на решението на Съда по дело Kadi.

114 Вярно е, че след като е призната принципната компетентност на Съвета за сигурност да налага санкции, които се отнасят по-скоро до частноправни субекти, отколкото до държави или до техния режим (smart sanctions), такъв съдебен контрол може да засегне правомощията на Съвета за сигурност, и по-специално правомощията да определя какво се разбира под заплаха за мира и международната сигурност, да установява наличието на такава заплаха и да посочва средствата за нейното отстраняване.

115 Като цяло в правните среди биха могли да бъдат изразени някои съмнения относно пълната съгласуваност на решението на Съда по дело Kadi с международното право, и по-специално с членове 25 и 103 от Устава на Организацията на обединените нации, от една страна, и с Договорите за ЕО и ЕС, и по-специално с член 177, параграф 3 ЕО, с членове 297 ЕО и 307 ЕО, с член 11, параграф 1 ЕС и с член 19, параграф 2 ЕС), от друга страна (вж. също член 3, параграф 5 ДЕС и член 21, параграфи 1 и 2 ДЕС, както и декларация № 13 на конференцията на правителствата на държавите членки относно общата външна политика и политика на сигурност, приложена към Лисабонския договор, в която се

подчертава, че „ЕС и държавите членки ще останат обвързани от разпоредбите на Устава на обединените нации, и по-конкретно от основната отговорност на Съвета за сигурност и неговите членове за поддържане на международния мир и сигурност“).

116 В това отношение се подчертава по-специално, че макар в точка 287 от решението си по дело Kadi Съдът да посочва, че в рамките на изключителната компетентност, предвидена от член 220 ЕО, общностният съд не следва да контролира законосъобразността на резолюция на Съвета за сигурност, приета на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации, контролът за законосъобразност на общностен акт, който се свежда до прилагането на общностно равнище на такава резолюция, която в това отношение не оставя никаква свобода на преценка, означава по необходимост контрол на законосъобразността на така приложената резолюция с оглед на нормите и принципите на общностния правен ред.

117 Освен това се отбелязва, че в точки 320—325 от решението си по дело Kadi Съдът във всички случаи е извършил такъв съдебен контрол за съвместимост на установения от Организацията на обединените нации санкционен режим с предвидения от Договора за ЕО режим на съдебна защита на основните права, в отговор на довода на Комисията, че посочените основни права вече са достатъчно защитени в рамките на този режим, предвид по-специално подобряването на процедурата за преразглеждане, която предоставя на съответните частноправни субекти и образувания приемлива възможност да бъдат изслушани от Комитета по санкциите. В точки 322 и 323 от посоченото решение Съдът приема по-специално, че въпросната процедура за преразглеждане „очевидно не предлага гаранциите на съдебна защита“ и че съответните физически лица и образувания не разполагат „с реална възможност да защитят своите права“.

118 Също така, макар в точка 288 от решението си по дело Kadi Съдът да посочва, че евентуално решение на общностна юрисдикция, което постановява, че

общностен акт, чиято цел е да бъде приложена такава резолюция, противоречи на норма от общностния правен ред, която е от по-висок ранг, не би означавало оспорване на предимството на тази резолюция в международноправен план, то се отбелязва, че такова решение за отмяна на въпросния общностен акт неминуемо би довело до отпадане на това предимство в общностния правен ред.

119 Така, макар Съдът по правило да възприема отношенията между общностното право и международното право в светлината на член 307 ЕО (вж. в това отношение Решение от 14 януари 1997 г. по дело Centro-Com, C-124/95, Recueil, стр. I-81, точки 56—61, в което се приема, че член 234 ЕО, понастоящем след изменението член 307 ЕО, допуска отклонения дори от първичното право, в случая от член 133 ЕО), в решението си по дело Kadi той изключва прилагането на този член, когато става дума за „принципите на свободата, демокрацията, както и спазването на правата на човека и основните свободи, прогласени като основа на Съюза в член 6, параграф 1 ЕС“ (точка 303) или съгласно друга формулировка „принципите, които са част от самите основи на общностния правен ред, сред които защитата на основните права“ (точка 304). Следователно що се отнася до тези принципи, Съдът изглежда тълкува конституционната рамка на Договора за ЕО като рамка на напълно самостоятелен правен ред, която не се подчинява на нормите от по-висок ранг на международното право, в случая правото, произтичащо от Устава на Организацията на обединените нации.

120 Накрая, тъй като Уставът на Организацията на обединените нации е споразумение между държави, което освен това е прието преди подписания в Рим на 25 март 1957 г. Договор за създаване на Европейската икономическа общност, приравняването на този устав на международно споразумение, сключено между Общността и една или повече държави или международни организации по смисъла на член 300 ЕО, което Съдът прави в точки 306 и 309 от решението по дело Kadi, за да обоснове извода, че неговото „предимство в общностноправен план не […] се разпростир[а] до първичното право“ (точка 308), предизвиква някои възражения.

121 Общият съд признава, че тези критики не са лишени от сериозност. Що се отнася до тяхната релевантност обаче, Общият съд счита, че при обстоятелства като тези в настоящия случай, когато става дума за акт, приет от Общността, за да замени по-ранен акт, отменен от Съда по жалба срещу решение на Общия съд, с което се отхвърля жалбата за отмяна на посочения акт, самият принцип на обжалваемост и произтичащата от него инстанционна йерархия не допускат Общият съд да поставя под съмнение правните изводи в решението на Съда. Това важи в още по-голяма степен, когато, както в настоящия случай, Съдът се е произнесъл в голям състав и очевидно е имал намерение да постанови решение с принципно значение. Следователно на въпросите, поставени от институциите, държавите членки и заинтересованите правни среди след решението на Съда по дело Kadi, следва да отговори самият Съд в рамките на заведените пред него бъдещи дела.

122 Необходимо е да се отбележи, между другото, че ако някои висши национални юрисдикции възприемат подход, подобен на следвания от Общия съд в решението му по дело Kadi (вж. в този смисъл Решение на Tribunal fédéral de Lausanne (Швейцария) от 14 ноември 2007 г. по дело 1A.45/2007, Youssef Mustapha Nada с/у Secrétariat d'État pour l'Économie и Решение на House of Lords (Камара на лордовете, Обединеното кралство) от 12 декември 2007 г. по дело Al-Jedda v. Secretary of State for Defence [2007] UKHL 58, във връзка с което понастоящем пред Европейския съд по правата на човека, наричан по нататък „ЕСПЧ", е образувано дело № 27021/08, Al-Jedda с/у Обединено кралство), то други по-скоро следват подхода на Съда, като приемат, че системата на Комитета по санкциите за посочване на лица или образувания е несъвместима с основното право на ефективна съдебна защита пред независим и безпристрастен съд (вж. в този смисъл Решение на Cour fédérale du Canada от 4 юни 2009 г. по дело Abousfian Abdelrazik v The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada [2009] FC 580, цитирано в точка 69 от Решение на UK Supreme Court по дело Ahmed и др.).

123 В настоящия случай обаче ограничаването на обхвата и степента на съдебния контрол по предложения от Комисията и встъпилите правителства (вж.

точки 86—101 по-горе) и от Съвета (вж. точки 102—111 по-горе) начин не би довело до ефективен съдебен контрол като изисквания от Съда в решението му по дело Kadi, а до привидност на такъв контрол. Това на практика би означавало да се възприеме следваният от Общия съд в решението му по дело Kadi подход, за който в постановеното в производството по обжалване решение Съдът приема, че е опорочен от грешка при прилагане на правото. Общият съд счита, че по принцип не той, а Съдът следва евентуално да промени съдебната практика в тази насока, в случай че това му се струва оправдано с оглед по-специално на съществените неудобства, които изтъкват институциите и встъпилите правителства.

124 Действително, както посочват Комисията и Съветът, в решението си по дело Kadi Съдът припомня по-специално, че правомощията на Общността трябва да се упражняват при спазване на международното право (точка 291), че спазването на задълженията, поети в рамките на Организацията на обединените нации, се налага във връзка с поддържането на международния мир и сигурност, когато с приемането на общностни актове на основание членове 60 ЕО и 301 ЕО Общността прилага резолюции, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации (точка 293), че при упражняването на това правомощие Общността е длъжна да придаде особено значение на обстоятелството, че съгласно член 24 от Устава на Организацията на обединените нации приемането от Съвета за сигурност на резолюции на основание глава VII от този устав представлява упражняване на главната отговорност, възложена на този международен орган, за поддържане на мира и сигурността в световен мащаб, която в рамките на посочената глава VII включва правомощието да се определя какво представлява заплаха за международния мир и сигурност, както и да се вземат необходимите мерки за тяхното поддържане или възстановяване (точка 294), и че при изготвянето на мерките за прилагане на резолюция на Съвета за сигурност, приета на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации, Общността трябва надлежно да отчете съдържанието и целите на съответната резолюция, както и съответните задължения във връзка с такова прилагане, произтичащи от Устава на Организацията на обединените нации (точка 296).

125 Вярно е и че в решението си по дело Kadi Съдът е посочил също така, че резолюциите, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации, трябва да се прилагат в съответствие с предвидените от вътрешния правен ред на всяка членка на ООН условия и ред, които са приложими в това отношение (точка 298), че принципите, на които се подчинява създаденият от Организацията на обединените нации международен правен ред, не предполагат, че е изключен съдебен контрол за материалната законосъобразност на общностен акт като обжалвания регламент с оглед на основните права, поради обстоятелството че целта на този акт е да бъде приложена такава резолюция (точка 299), че подобен съдебен имунитет на такъв акт изобщо не намира опора и в Договора за ЕО (точка 300), че упражняваният от Съда контрол за валидност на общностните актове с оглед на основните права, трябва да се разглежда в една правна общност като израз на конституционна гаранция, произтичаща от Договора за ЕО като самостоятелна правна система, която не би могла да бъде засегната от „международно споразумение“ (точка 316), и че следователно „общностните юрисдикции, в съответствие с предоставените им от Договора за ЕО правомощия, са длъжни да осигурят контрол, който по принцип трябва да е пълен, за законосъобразността на всички общностни актове с оглед на основните права, които са неделима част от общите принципи на общностното право, включително по отношение на общностни актове […], чиято цел е да бъдат приложени резолюции, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации“ (точка 326).

126 Ето защо Общият съд в крайна сметка счита, че в настоящия случай трябва да осигури, както постановява Съдът в точки 326 и 327 от решението си по дело Kadi, контрол за законосъобразност на обжалвания регламент с оглед на основните права, който „по принцип трябва да е пълен“ и при който посоченият регламент не се ползва от какъвто и да било съдебен имунитет, поради това че с него се прилагат резолюции, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации.

127 Това трябва да важи поне докато прилаганите от Комитета по санкциите процедури за преразглеждане не предложат гаранциите на ефективна съдебна защита, както Съдът намеква в точка 322 от решението си по дело Kadi (в този

смисъл вж. също заключението на генералния адвокат г-н Poiares Maduro по това дело, посочено по-горе, точка 54).

128 Съображенията на Съда, изложени в това отношение в точки 323—325 от решението му по дело Kadi, по-специално що се отнася до координационния център, продължават да бъдат напълно валидни, дори като се имат предвид създаването на „службата на омбудсмана", която е предвидена по принцип в Резолюция 1904 (2009), и скорошното избиране на омбудсмана. По същество Съветът за сигурност все още не е приел за целесъобразно създаването на независим и безпристрастен орган, който да се произнася по жалбите срещу индивидуалните решения на Комитета по санкциите, като проверява как той е установил фактите и е приложил правото. Освен това нито механизмът на координационния център, нито службата на омбудсмана поставят под въпрос принципа, че заличаването на името на дадено лице от списъка на Комитета по санкциите изисква консенсус в рамките на комитета. Освен това изборът на доказателствата, които могат да бъдат съобщени на заинтересованото лице, продължава да зависи изцяло от преценката на държавата, която е поискала включването на това лице в списъка на Комитета по санкциите, и няма механизъм, който да осигури на това лице достатъчно информация, за да се защити надлежно (или да му даде възможност да узнае коя е държавата, която е поискала включването му в списъка на Комитета по санкциите). Най-малко по тези причини създаването на координационния център и на службата на омбудсмана не означава, че е осигурена ефективна съдебна защита срещу решенията на Комитета по санкциите (в това отношение вж. също съображенията, изложени в точки 77, 78, 149, 181, 182 и 239 от Решение на UK Supreme Court по дело Ahmed и др. и съображенията, съдържащи се в точка III от деветия доклад на екипа за надзор).

129 При тези условия извършеният от общностния съд контрол върху общностните мерки за замразяване на средства може да се квалифицира като ефективен само ако се отнася непряко до направените от самия Комитет по санкциите изводи по същество, както и до подкрепящите ги доказателства (вж. в този смисъл и Решение на UK Supreme Court по дело Ahmed и др., точка 81).

130 Що се отнася по-специално до обхвата и степента на съдебния контрол, който трябва да упражни Общият съд, Комисията поддържа, че в решението си по дело Kadi Съдът не се е произнесъл по този въпрос (вж. точка 91 по-горе). Съветът също така поддържа, че Съдът не е разгледал този въпрос, нито е дал каквото и да било указание в това отношение (вж. точки 102 и 108 по-горе).

131 Този довод очевидно е неправилен.

132 Първо, като посочва в края на обстоен анализ, че въпросният контрол за законосъобразност „по принцип трябва да е пълен“ и да бъде упражнен „в съответствие с предоставените [на общностните институции] от Договора за ЕО правомощия“ (Решение на Съда по дело Kadi, точка 326), и като освен това отхвърля изрично позицията на Общия съд, че въпросният акт трябва да се ползва със „съдебен имунитет“, поради това че с него само се прилагат резолюциите, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации (Решение на Съда по дело Kadi, точка 327), Съдът, напротив, дава напълно ясно указание какви трябва да бъдат обхватът и степента на този контрол.

133 Второ, в точка 336 от решението си по дело Kadi Съдът заключава, че този контрол трябва да се отнася по-специално до законосъобразността на мотивите, на които се основава обжалваният общностен акт. От цитираната в точка 336 като обосноваваща този извод съдебна практика (вж. по-специално Решение на Съда от 28 юни 2005 г. по дело Dansk Rørindustri и др./Комисия, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, Recueil, стр. I-5425, точка 462) обаче следва, че този контрол за законосъобразност на мотивите обхваща по-специално проверката на материалната законосъобразност на обжалвания акт, както и проверката за евентуални пороци.

134 Трето, в точки 342—344 от решението си по дело Kadi Съдът подчертава, че макар поради изключително важни съображения, свързани със сигурността или с осъществяването на международните отношения на Общността и на нейните държави членки, да е възможно заинтересованите лица да не бъдат уведомени за определени доказателства, това все пак не означава, когато става въпрос за спазването на принципа на ефективна съдебна защита, че ограничителни мерки като наложените с обжалвания регламент не подлежат на никакъв контрол от страна на общностния съд, щом като се твърди, че актът, който ги предписва, се отнася до националната сигурност и тероризма. В рамките на упражнявания от него съдебен контрол общностният съд трябва да приложи в подобен случай механизми, позволяващи да бъдат съвместени, от една страна, оправданият стремеж за гарантиране на сигурността, що се отнася до естеството и източниците на сведенията, които са били взети предвид при приемането на съответния акт, и от друга страна, необходимостта на частноправния субект да бъде предоставена възможност да се ползва в достатъчна степен от процесуалните правила.

135 От тези точки на решението на Съда по дело Kadi, както и от направеното в него позоваване на Решение на ЕСПЧ от 15 ноември 1996 г. по дело Chahal с/у Обединено кралство (*Recueil des arrêts et décisions*, 1996-V, § 131) ясно личи, че според Съда неговият контрол, който „по принцип трябва да е пълен", следва да се отнася не само до материалната законосъобразност на обжалвания акт, но и до доказателствата и фактите, на които се основават направените в този акт преценки.

136 Впрочем такова е и разбирането на екипа за надзор, доколкото в параграф 19 от деветия си доклад посочва, че в решението си по дело Kadi Съдът е счел, че със следваните от Съюза процедури за прилагане на санкциите са засегнати основните права на съответните лица, „тъй като те не са били уведомени за доказателствата, които обосновават наложените им ограничителни мерки, и следователно не са могли да упражнят правото си на защита".

137 Освен това Съдът наскоро потвърди, в рамките на дело относно прилагането на санкциите, предвидени с Регламент № 2580/2001, че възможността за „адекватен съдебен контрол“ за законосъобразност по същество на общностна мярка за замразяване на средства, който обхваща по-специално „проверката на фактическите обстоятелства, както и на доказателствата и данните, изтъкнати в подкрепа на тази мярка“, е необходима, за да може да се гарантира разумен баланс между изискванията на борбата с международния тероризъм и закрилата на свободите и основните права (Решение на Съда от 29 юни 2010 г. по дело E и F, C-550/09, Сборник, стр. I-6213, точка 57).

138 Четвърто, следва да се посочи, че голяма част от мотивите, които Съдът излага в решението си по дело Kadi, когато разглежда правните основания на жалбоподателя, изведени от нарушението на правото му на защита и на ефективен съдебен контрол, възпроизвеждат мотивите, които Общият съд излага, когато разглежда същите правни основания, изтъкнати от жалбоподателя по дело OMPI. Така по-конкретно точки 336, 340, 342, 343, 344, 345, 346, 348, 349, 351 и 352 от решението на Съда по дело Kadi възпроизвеждат поне съдържанието на съответните точки 129, 128, 133, 156, 158, 160, 161, 162, 165, 166 и 173 от решението по дело OMPI. От това следва да се заключи, че като възпроизвежда най-важното от мотивите, изложени от Общия съд в решението по дело OMPI във връзка с твърдените нарушения на правото на защита и на правото на ефективен съдебен контрол, Съдът одобрява и сам възприема обхвата и степента на съдебния контрол, извършен от Общия съд по дело OMPI.

139 Следователно що се отнася до обхвата и степента на подходящия в конкретния случай съдебен контрол, по настоящото дело следва да се приложат принципите, възприети от Общия съд в решението му по дело OMPI, както и в последващата му практика във връзка с посочените в точка 82 по-горе спорове относно прилагането на мерките, упоменати в точки 32—35 по-горе.

140 В това отношение следва да се посочи, че в точка 153 от Решение по дело OMPI Общият съд постановява, че съдебният контрол за законосъобразност на общностно решение за замразяване на средства е предвиденият в член 230, втора алинея ЕО, по смисъла на който общностният съд е компетентен да се произнася по жалби на основание некомпетентност, съществено процесуално нарушение, нарушаване на Договора за ЕО или на всякаква правна норма по прилагането му или злоупотреба с власт.

141 В точка 159 от Решение по дело OMPI, в точка 137 от Решение по дело PMOI I, в точка 55 от Решение по дело PMOI II и в точка 97 от Решение от 30 септември 2009 г. по Sison/Съвет (T-341/07, Сборник, стр. II-3625), Общият съд признава, че компетентната общностна институция разполага с широко право на преценка на обстоятелствата, които следва да се вземат предвид с оглед на приемането на икономически и финансови санкции на основание членове 60 ЕО, 301 ЕО и 308 ЕО, в съответствие с обща позиция, приета в областта на ОВППС. Това право на преценка се отнася по-специално до съображенията за целесъобразност, на които се основават такива решения.

142 Същевременно, макар и Общият съд да признава на компетентната общностна институция широка свобода на преценка в тази област, това не означава, че той не трябва да упражнява контрол върху тълкуването на релевантните данни, извършено от тази институция (вж. Решение по дело PMOI I, точка 138, Решение по дело PMOI II, точка 55 и Решение по дело Sison/Съвет, посочено по-горе, точка 98). Общностният съд трябва по-специално да провери не само дали представените доказателства установяват действителното положение и дали същите са надеждни и непротиворечиви, но и дали тези доказателства включват всички релевантни данни, които трябва да бъдат взети предвид, за да се прецени случаят, както и това дали те подкрепят изведените от тях заключения. Все пак в рамките на този контрол той не следва да заменя със своя преценката за целесъобразност на компетентната общностна институция (вж. по аналогия Решение на Съда от 22 ноември 2007 г. по дело Испания/Lenzing, C-525/04 P, Сборник, стр. I-9947, точка 57 и цитираната съдебна практика).

143 В точка 154 от Решение по дело OMPI (вж. също Решение по дело PMOI II, точка 74) Общият съд постановява също, че съдебният контрол за законосъобразност на общностно решение за замразяване на средства обхваща и преценката на фактите и обстоятелствата, които се изтъкват като обосноваващи го, а също и проверката на доказателствата и данните, на които се основава тази преценка, както впрочем Съветът изрично признава в своите писмени становища по дело Yusuf и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (T-306/01, Recueil, стр. II-3533), по което Общият съд се е произнесъл с решение на 21 септември 2005 г. (вж. точка 225 от това решение). Общият съд трябва също така да се увери, че правото на защита и изискването за мотивиране в това отношение са спазени, както и евентуално че императивните съображения, на които компетентната общностна институция по изключение се позовава, за да се отклони от тези правила, са обосновани.

144 В точка 155 от Решение по дело OMPI (вж. също Решение по дело PMOI II, точка 75) Общият съд посочва, че в случая този контрол се оказва още по-необходим, тъй като той представлява единствената процесуална гаранция, чрез която може да се осигури справедливо равновесие между изискванията на борбата с международния тероризъм и защитата на основните права. Тъй като наложените от компетентните общностни институции ограничения на правото на защита на заинтересованите лица трябва да имат за противовес строг съдебен контрол, който е независим и безпристрастен (вж. в този смисъл Решение на Съда от 2 май 2006 г. по дело Eurofood IFSC, C-341/04, Recueil, стр. I-3813, точка 66), общностният съд трябва да може да контролира законосъобразността и обосноваността на общностните мерки за замразяване на средства, като този контрол не може да бъде изключен поради тайната или поверителността на използваните от компетентната общностна институция доказателства и данни.

145 В това отношение в точка 73 от Решение по дело PMOI II Общият съд добавя, че Съветът няма право да основава своето решение за замразяване на средства на данни или на материали по съответната преписка, съобщени от дадена държава членка, ако тази държава членка не е склонна да разреши тяхното съобщаване на общностната юрисдикция, на която е възложено да упражнява контрол за законосъобразност на това решение. В точка 76 от Решение по дело PMOI II Общият съд посочва, че отказът на Съвета и на френските органи да съобщят, дори и само на Общия съд, някои данни, на които в случая се основава обжалваният

акт, възпрепятства посочения съд да осъществи контрол за законосъобразност на обжалваното решение. В точка 78 от Решение по дело PMOI II Общият съд заключава, че при тези обстоятелства е налице накърняване на основното право на жалбоподателя на ефективен съдебен контрол.

146 В това отношение в точка 156 от Решение по дело OMPI Общият съд подчертава също, че макар ЕСПЧ да признава, че използването на поверителна информация може да се окаже неизбежно, в случай че е заложена националната сигурност, според него това все пак не означава, че твърдението на националните органи, че делото е свързано с националната сигурност и с тероризма, е достатъчно, за да се изключи всякакъв контрол върху действията на тези органи от страна на националните съдилища (вж. Решение на ЕСПЧ по дело Chahal с/у Обединено кралство, посочено по-горе, точка 131 и цитираната съдебна практика и Решение по дело Öcalan с/у Турция от 12 март 2003 г., № 46221/99, все още непубликувано в *Recueil des arrêts et décisions*, точка 106 и цитираната съдебна практика).

147 В точка 158 от Решение по дело OMPI Общият съд добавя, че във връзка с жалбата, с която е сезиран, не е необходимо да се произнася отделно по въпроса дали жалбоподателят и/или неговите адвокати могат да бъдат уведомени за доказателствата и данните, за които се твърди, че са поверителни, или същите могат да бъдат съобщени само на Общия съд в рамките на особено производство, което следва да бъде уредено по такъв начин, че да съхрани съответните обществени интереси, като в същото време предостави на заинтересованото лице достатъчна съдебна защита.

148 Към тези съображения, трайно установени в произтичащата от Решение по дело OMPI съдебна практика, трябва да се добавят няколко съображения, основани на естеството и последиците на мерки за замразяване на средства като мерките по настоящото дело, преценявани от гледна точка на действието им във времето.

149 Всъщност тези мерки са особено обременителни за лицата, на които са наложени. От почти десет години към жалбоподателя се прилага режим, по силата на който за неопределено време са замразени всичките му средства и други авоари и жалбоподателят може да се разпорежда с тях само ако Комитетът по санкциите допусне изключение. В точка 358 от решението си по дело Kadi Съдът посочва, че мярката за замразяване на средствата на жалбоподателя ограничава упражняването на правото му на собственост и че това ограничаване трябва да се квалифицира като значително с оглед на общия обхват на тази мярка и предвид обстоятелството, че по отношение на него тя се прилага от 20 октомври 2001 г. В решението си по дело Ahmed и др. (точки 60 и 192) UK Supreme Court от своя страна счита, че няма да е преувеличено, ако се каже, че така посочените „физически лица" всъщност са „затворници" на държавните власти: свободата им на придвижване е строго ограничена, тъй като те нямат достъп до средствата си и последиците от замразяването на тези средства могат да бъдат унищожителни за тях самите и за техните семейства.

150 Може да се постави и въпросът дали изводът на Общия съд в точка 248 от решението му по дело Kadi, който Съдът възпроизвежда по същество в точка 358 от своето решение по дело Kadi и според който замразяването на средства е обезпечителна мярка, която, за разлика от конфискацията, засяга не самата същност на правото на собственост на заинтересованите лица върху техните финансови активи, а само използването на последните, не трябва да бъде поставен под въпрос сега, когато са изтекли почти десет години от първоначалното замразяване на средствата на жалбоподателя. Същото се отнася и до твърдението на Съвета за сигурност, припомнено неколкократно, и по-специално в неговата Резолюция 1822 (2008), че въпросните мерки имат превантивен характер и прилагането им не е обусловено от вътрешните наказателноправни норми. В рамките на един човешки живот десет години са значителен период и въпросът за квалификацията на разглежданите мерки като превантивни или репресивни, обезпечителни или конфискационни, граждански или наказателни, изглежда открит (в това отношение вж. също деветия доклад на екипа за надзор, точка 34). Такова е и становището на Върховния комисар на ООН по правата на човека, който в доклад до Общото събрание на Организацията на обединените нации от 2 септември 2009 г., озаглавен „Report […] on the protection of

human rights and fundamental freedoms while countering terrorism“ (документ A/HRC/12/22, точка 42), посочва следното:

„Тъй като индивидуалните решения за включване в списъка понастоящем имат неограничено действие във времето, те могат да доведат до превръщане на временното замразяване на средства в постоянно, което на свой ред може да е равнозначно на наказание предвид строгостта на санкцията. Има опасност това да надхвърли целта на Организацията на обединените нации да противодейства на конкретни терористични заплахи. Освен това не съществуват еднакви стандарти относно доказателствата и производствата. Това поставя сериозни проблеми в областта на правата на човека, тъй като всички решения, с които се определя наказание, трябва да бъдат съдебни или да подлежат на съдебен контрол“.

151 Макар обсъждането на този въпрос да надхвърля предмета на настоящия спор, така както е определен от формулираните в жалбата правни основания, Общият съд счита, че след като в решението на Съда по дело Kadi бе възприето схващането, че тези актове не се ползват от съдебен имунитет, поради това че с тях се прилагат резолюциите, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации, осъществяването на пълен и строг съдебен контрол върху мерки за замразяване на средства, като разглежданите в конкретния случай, е още по-необходимо, тъй като тези мерки засягат чувствително и трайно основните права на заинтересованите лица.

152 С оглед на гореизложените съображения понастоящем следва да се разгледат второто и петото правно основание.

По второто правно основание, изведено от нарушение на правото на защита и на правото на ефективна съдебна защита

Доводи на страните

153 Жалбоподателят, който се позовава по-специално на решението на Съда по дело Kadi (точки 336, 337, 346 и 352), на посоченото по-горе заключение на генералния адвокат г-н Poiares Maduro по същото дело (точка 52), на Решение по дело OMPI (точки 138 и 144), на Решение по дело PMOI I (точки 131 и 176) и на Решение по дело PMOI II (точки 56 и 73), настоява, че при приемането на мярка за замразяване на средства правото на изслушване от административните органи и правото на ефективна съдебна защита са от съществено значение. Той посочва, че тези права не са спазени от общностните институции в делата, довели до постановяването на тези решения (Решение на Съда по дело Kadi, точки 334, 345, 346 и 348—352; посоченото по-горе заключение на генералния адвокат г-н Poiares Maduro по това дело, точка 55; Решение по дело OMPI, точки 165 и 173; Решение по дело PMOI I, точки 177—186 и Решение по дело PMOI II, точки 41 и 44).

154 Жалбоподателят добавя, че важността на задължението на общностните институции да съобщят фактите, доказателствата и данните по преписката, на които се основава дадено решение за замразяване на средства, произтича от естеството на съдебния контрол в този контекст. Според него, за да установи дали са налице разумни основания и достатъчно доказателства за приемането на решение за вписване в приложение I към Регламент № 881/2002 и дали е налице грешка в преценката, Общият съд трябва да може да упражни пълен и ефективен контрол, като провери дали фактите са точно установени и какви доказателства и данни стоят в основата на това решение.

155 Жалбоподателят счита, че с приемането на обжалвания регламент Комисията отново сериозно е нарушила ясно посочените в решението на Съда по дело Kadi, решението по дело OMPI, решението по дело PMOI I и решението по дело PMOI II задължения.

156 Първо, въпреки решението на Съда по дело Kadi (точка 352), нито Регламент № 881/2002, нито обжалваният регламент предвиждали производство, по реда на което да бъде уведомен за доказателствата, на които се основава решението за замразяване на неговите авоари, или по реда на което да представи становището си по тези доказателства.

157 Второ, не можело разумно да се счита, че изпращането на жалбоподателя на резюмето на основанията отговаря на изискванията за справедлив процес и за ефективна съдебна защита. Резюмето на основанията съдържало няколко общи, лишени от основателност, неясни и неточни твърдения по отношение на жалбоподателя. Тези тежки обвинения не били подкрепени с никакви доказателства. При тези условия жалбоподателят нямал възможност да отхвърли отправените му обвинения и да изложи надлежно своята гледна точка. По-конкретно:

— в резюмето на основанията се посочвало, че жалбоподателят „отговаря“ на „критериите за включване“ в списъка на Организацията на обединените нации, но не се указвало на кои точно аспекти от тези критерии (вж. в това отношение параграф 2 от Резолюция 1822 (2008) отговаря; следователно жалбоподателят не знаел в чия дейност се предполага, че е участвал — в тази на Ал Кайда, на талибаните или на друга група — както и в какво се изразява предполагаемото му участие: в организиране или в подпомагане на тази дейност,

— съгласно резюмето на основанията жалбоподателят бил важен акционер в банка, в която „вероятно са се провеждали събрания за организирането на атентат срещу учреждение на Съединените американски щати в Саудитска Арабия“; не съществувало никакво уточнение на въпросния атентат,

учреждението, датата, действителното провеждане на тези събрания, предполагаемата връзка с Осама бен Ладен или пък твърдяното участие на жалбоподателя,

— съгласно резюмето на основанията жалбоподателят назначил г-н Ayadi на длъжност във фондация Muwafaq и г-н Ayadi „действал по споразумение“ с Осама бен Ладен; не се уточнявало естеството на тези предполагаеми споразумения, нито защо една предполагаема връзка с г-н Ayadi обуславя запазването в сила на мярката за замразяване на авоарите на жалбоподателя; изглеждало, че г-н Ayadi и жалбоподателят са вписани в приложение I към Регламент № 881/2002 поради съществуващата между тях връзка; според жалбоподателя вписването на дадено лице в посоченото приложение единствено поради предполагаемата му връзка с друго лице създава напълно омагьосан кръг;

— съгласно резюмето на основанията жалбоподателят „притежавал няколко дружества в Албания, които предоставяли средства на екстремисти или наемали екстремисти на длъжности, които позволявали на последните да контролират средствата на тези дружества“; не била предоставена никаква информация за дружествата, средствата, датата, екстремистите или предполагаемото участие на жалбоподателя; той подчертава, че след проведена проверка на дейността му в Албания започнатото срещу него разследване в тази държава е било прекратено поради липсата на доказателства,

— в резюмето на основанията само се възпроизвеждали и потвърждавали с почти същата формулировка някои от съображенията, които Службата за контрол на чуждестранните активи (Office of Foreign Assets Control или OFAC) към американското министерство на финансите изтъква, за да замрази авоарите на жалбоподателя в Съединените американски щати.

158 Било от съществено значение жалбоподателят да бъде запознат с възприетите от Комисията уличаващи го доказателства, така че да има възможност надлежно да вземе отношение по тези доказателства и да изчисти името си. Жалбоподателят отбелязва, че винаги когато е имал възможност да изложи своята гледна точка и да оспори доказателствата, е правил това успешно. Така проверката, образувана срещу него в Швейцария, била прекратена през декември 2007 г. след задълбочено разследване, продължило повече от шест години. Подобни проверки в Турция и Албания били преустановени, след като било установено, че няма основания за образуване на наказателно производство.

159 Жалбоподателят счита също, че оневиняващите го доказателства са от изключително значение и че Комисията, която няма право да ги пренебрегва, е била длъжна да ги разгледа самостоятелно и да вземе мотивирано решение по въпроса дали предвид тези материали са налице убедителни доказателства, които обосновават запазването в сила на мярката за замразяване на неговите средства. Освен това жалбоподателят поддържа, че Комисията не може да пренебрегне доказателствата, с мотива че към използваните в рамките на наказателно производство материали могат да се прилагат „различни изисквания във връзка с доказването". Според него изискванията във връзка с доказването в областта на наказателното право са напълно приложими към мерки за замразяване на средства като разглежданите в настоящия случай.

160 Резюмето на основанията също не позволявало да се гарантира ефективна съдебна защита, тъй като не съдържало достатъчно данни, въз основа на които съответната юрисдикция да определи дали решението за запазване в сила на мярката за замразяване на средствата на жалбоподателя е законосъобразно и основано на неопровержими доказателства в подкрепа на твърдението, че жалбоподателят представлява действителна или бъдеща заплаха, дали това решение е опорочено от явна грешка в преценката или дали фактите са точно установени.

161 Трето, жалбоподателят поддържа, че Комисията неправилно тълкува и прилага решението на Съда по дело Kadi, като в писмото си от 8 декември 2008 г. приема, че критериите, които следва да се приложат към решението за замразяване на средства, са изложени в тълкувателна бележка към „Специална препоръка III

относно финансирането на тероризма“ на FATF, а именно дали са налице „разумни съображения или разумни основания да се подозира или да се приеме, че дадено лице или образувание е терорист, финансира тероризма или е терористична организация“.

162 Според жалбоподателя Съдът всъщност е приел, че общностните институции не могат да наложат замразяване на средства единствено поради това че считат (и още по-малко поради това че Организацията на Обединените нации счита), че са налице „разумни съображения“ или „разумни основания“ да се подозира или да се приеме наличието на определен факт, без да предоставят на съответното лице доказателствата в подкрепа на това подозрение или на това убеждение. Следователно общностните институции не можели просто да използват резюмето на обвиненията, формулирани от Организацията на обединените нации, като преработен вариант на обвиненията на американските власти, а трябвало те самите да представят „сериозни и надеждни доказателства“, „точни данни или […] материали“ и „точни и конкретни причини“, поради които замразяването на средства продължава да бъде обосновано. Те трябвало също така да дадат възможност на засегнатото лице „да се запознае напълно“ с фактите и обстоятелствата, които обосновават замразяването на неговите авоари, с доказателствата и данните, на които се основава това замразяване, и да получи достатъчно информация, за да определи дали не е налице фактическа грешка. В настоящия случай не било предприето нито едно от тези действия, дори след като жалбоподателят изрично поискал достъп до фактите и доказателствата, на които се основават съдържащите с в резюмето на основанията твърдения.

163 Четвърто, Комисията неправилно се опитвала да оправдае своя подход, позовавайки се на „превантивния характер“ на мерките за замразяване на средства, който според нея обосновава отказа ѝ да запознае жалбоподателя с доказателствата, на които се основава решението ѝ да запази в сила мярката за замразяване на неговите авоари. Съгласно решението на Съда по дело Kadi релевантният контекст не бил „превантивното естество“ на тази мярка, а по-скоро нейният неподходящ характер и нейната тежест, както и сериозното засягане на основните права на заинтересованото лице, което налага още по-голяма процесуална защита. В точка 2 от горепосочените тълкувателни бележки към „Специална препоръка III относно финансирането на тероризма“ впрочем се признавало, че

целите на препоръчаните мерки за замразяване на средства са не само превантивни, но и наказателни.

164 Пето, Съдът считал, че институциите имат право да не представят доказателствата относно мерки от такова естество, само когато са налице „изключително важни съображения, свързани със сигурността или с осъществяването на международните отношения на Общността и на нейните държави членки“, които „могат да не допуснат заинтересованите лица да бъдат уведомени за определени доказателства и следователно — изслушани във връзка с тези доказателства“ (Решение Kadi на Съда, точки 342—344).

165 Тези обстоятелства не били налице в настоящия случай. По-конкретно Комисията не изложила нито една сериозна причина, поради която разгласяването на писмото на постоянния представител на Франция към Съюза или всяко друго доказателство срещу жалбоподателя би засегнало международните отношения на Съюза.

166 Комисията отговаря, че в съответствие с неговото право на изслушване на жалбоподателя е била предоставена възможност да изложи доводите си в процедурата по приемане на обжалвания регламент. Резюмето на основанията, изпратено от Комитета по санкциите на постоянния представител на Франция към Съюза и предадено от последния на Комисията, било изпратено още на следващия ден на жалбоподателя и на неговите адвокати, като му била предоставена и възможност да изрази становището си и да направи възражения по същество. Жалбоподателят отговорил на това резюме с писмо от 10 ноември 2008 г. След като внимателно разгледала възраженията му, Комисията взела решение да включи името му в приложение I към Регламент № 881/2002. Този регламент, придружен с писмо, бил изпратен по пощата на жалбоподателя и на неговите адвокати.

167 Впрочем, след като действително бил изслушан в рамките на административното производство, в настоящото производство по обжалване жалбоподателят бил напълно в състояние да оспори мотивите на обжалвания регламент в съответствие с правото си на ефективна съдебна защита.

168 Що се отнася до спазването на правото на защита, Съветът също счита, че в процедурата по приемане на обжалвания регламент Комисията е отстранила процесуалните пропуски, посочени от Съда в решението му по дело Kadi, като е уведомила жалбоподателя за всички приети срещу него доказателства, тоест резюмето на основанията, като му е дала възможност да изложи убедително своята гледна точка по този въпрос и като е отчела надлежно тази гледна точка.

169 Така Съветът счита, че отстраняването на процесуалните нередности дава възможност на Общия съд да осъществи контрол, поради което е спазено и правото на ефективна съдебна защита.

170 Съветът добавя, че допълнителните процесуални гаранции, приложени от Комисията в настоящия случай след решението на Съда по дело Kadi, съответстват на гаранциите, приложени от самия Съд след решението по дело OMPI. Тези гаранции били възприети от Общия съд в Решение по дело PMOI I. Съветът не констатира никаква фактическа или правна разлика, която да накара Общия съд да стигне до различен извод в настоящия случай.

Съображения на Общия съд

171 В рамките на по принцип пълния съдебен контрол за законосъобразност на обжалвания регламент с оглед на основните права (Решение на Съда по дело Kadi, точка 326) и доколкото този регламент не се ползва от какъвто и да било „съдебен имунитет“ (Решение на Съда по дело Kadi, точка 327), от доводите и обясненията, изложени от Комисията и от Съвета по-специално в предварителните им бележки относно степента на подходящия в случая съдебен контрол, е очевидно, че правото на защита на жалбоподателя е било „спазено“ само чисто формално и привидно, тъй като в действителност Комисията е счела, че е строго обвързана от преценката на Комитета по санкциите, поради което в нито един момент не е имала намерение да постави под въпрос тази преценка с оглед на възраженията на жалбоподателя.

172 Ето защо, независимо от това, което твърди в съображения 4—6 от обжалвания регламент, Комисията не е отчела надлежно становището на заинтересованото лице, така че на жалбоподателя не е била предоставена възможност да изложи убедително своята гледна точка.

173 Освен това производството пред Комисията, след направено от жалбоподателя искане, не му е предоставило дори и минимален достъп до уличаващите го доказателства. В действителност въпреки изричното искане на жалбоподателя, този достъп му е бил отказан, и то без каквото и да било претегляне на неговите интереси, от една страна, и необходимостта да се защити поверителността на въпросната информация, от друга (вж. в това отношение Решение на Съда по дело Kadi, точки 342—344).

174 При тези обстоятелства откъслечната информация и неясните твърдения, съдържащи се в резюмето на основанията, явно не са достатъчни, за да може жалбоподателят да отхвърли отправените срещу него обвинения за участие в терористични действия.

175 Това важи, като особено показателен, но не и изчерпателен пример, и за твърдението, също толкова неясно и следователно неподлежащо на опровержение, че жалбоподателят е акционер в босненска банка, в която „вероятно“ са се провеждали събрания, посветени на подготовката на атентат срещу американско учреждение в Саудитска Арабия.

176 Този извод съответства на извода, до който стига ЕСПЧ в решението си по дело A. и др. с/у Обединеното кралство от 19 февруари 2009 г. (все още непубликувано в *Recueil des arrêts et décisions*). В това решение ЕСПЧ припомня, че когато дадено лице е лишено от свобода поради това, че са налице разумни основания да се предполага, че то е извършило престъпление, принципът на справедлив съдебен процес, гарантиран в член 5, параграф 4 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), изисква на това лице да бъде предоставена възможност да оспори надлежно отправените срещу него твърдения, което по принцип предполага запознаване с всички уличаващи го доказателства. ЕСПЧ припомня също ограниченията, които могат да се наложат на правото на запознаване с всички релевантни доказателства в случаите, когато е налице важен обществен интерес, който налага поверителност, например за да се защитят уязвими свидетели или източници на информация, при условие че задържаното лице си запазва възможността да оспори надлежно твърденията. По-нататък ЕСПЧ преценява в отделните случаи дали съобщените на жалбоподателите факти и доказателства са достатъчни за упражняването на правото им на защита и стига до извода, че е налице нарушение на член 5, параграф 4 от ЕКПЧ в случаите, когато неповерителните материали съдържат единствено общи твърдения и когато националната юрисдикция се е основала единствено или в решаваща степен на секретни документи. Така, когато отнасящите се до определени жалбоподатели неповерителни материали съдържат конкретни твърдения, например за закупуването на точно определено телекомуникационно оборудване, за притежаването на даден документ относно поименно посочени предполагаеми терористи и за срещи с такива предполагаеми терористи на определени места и дати, ЕСПЧ приема, че въпросните твърдения са достатъчно подробни, за да позволят на заинтересованите лица да ги оспорят надлежно. Обратно, когато определени жалбоподатели са упрекнати в това, че са събирали средства, предназначени за свързани с Ал Кайда терористични организации, или когато от свързаните с тях неповерителни материали е видно, че големи парични суми са преминавали през определена банкова сметка и че са събирани средства посредством измами, но доказателствата, установяващи връзката между събираните средства и тероризма, са били укрити от жалбоподателите, ЕСПЧ счита, че последните не са били в състояние действително да оспорят отправените им обвинения. Също така, когато уличаващите някои

жалбоподатели неповерителни материали, отнасящи се главно до предполагаемата принадлежност на заинтересованите лица към свързани с Ал Кайда радикални ислямистки организации, са от общ характер и когато събраните срещу тези жалбоподатели доказателства се съдържат главно в секретни документи, ЕСПЧ приема, че заинтересованите лица не са били в състояние надлежно да оспорят отправените срещу тях твърдения.

177 Ако към фактите по настоящия случай се приложат критерии, идентични с така приложените от ЕСПЧ, е очевидно, че запознавайки се само с резюмето на основанията, жалбоподателят не е имал възможност надлежно да оспори нито едно от отправените срещу него твърдения. В това отношение Общият съд признава изрично основателността на всички възражения и доводи на жалбоподателя, обобщени в точка 157 по-горе.

178 Показателно е и обстоятелството, че Комисията не е направила никакво сериозно усилие да обори оневиняващите доказателства, изтъкнати от жалбоподателя в редките случаи, когато отправените срещу него твърдения са били достатъчно конкретни, за да разбере в какво е обвинен.

179 От това следва, че обжалваният регламент е приет в нарушение на правото на защита на жалбоподателя.

180 Впрочем възможността за жалбоподателя да бъде изслушан от Комитета по санкциите в рамките на производството по преразглеждане, за да бъде заличено името му от списъка на този комитет, явно не може да отстрани това нарушение на правото му на защита (вж. в този смисъл Решение на Съда по дело Kadi, точки 319—325 и заключението на генералния адвокат г-н Poiares Maduro по това дело, точка 51).

181 Освен това, тъй като не е имал никакъв достъп до уличаващите го доказателства и като се има предвид вече посоченото от общностните юрисдикции съотношение между правото на защита и правото на ефективна съдебна защита, жалбоподателят не е могъл също така да защити при задоволителни условия своите права пред общностния съд с оглед на посочените факти и доказателства, поради което е налице и нарушение на посоченото право на ефективна съдебна защита (вж. в този смисъл Решение на Съда по дело Kadi, точка 349).

182 Следва да се приеме също така, че това нарушение не е отстранено в настоящото производство по обжалване. Всъщност, тъй като според възприетата от Комисията и подкрепена от Съвета и встъпилите правителства принципна позиция нито един факт или доказателство не може да бъде проверяван от общностния съд, тези институции не са посочили такива с оглед на подобна проверка (вж. в този смисъл Решение на Съда по дело Kadi, точка 350). Впрочем, макар в рамките на настоящото обжалване Комисията да изтъква, че е взела предвид съдържащите се в решението на Съда по дело Kadi указания, трябва да се констатира, че тази институция изобщо не посочва кои са възприетите от нея уличаващи жалбоподателя доказателства.

183 Следователно за Общия съд не остава друга възможност, освен да установи, че не е в състояние да упражни контрол за законосъобразност на обжалвания регламент, поради което трябва да се заключи, че по същата причина в конкретния случай не е спазено съществуващото в полза на жалбоподателя основно право на ефективна съдебна защита (вж. в този смисъл Решение на Съда по дело Kadi, точка 351).

184 Поради това трябва да се приеме, че обжалваният регламент е приет, без да бъде предоставена реална гаранция, че жалбоподателят ще бъде уведомен за приетите срещу него факти и доказателства или действително и надлежно изслушан във връзка с тях, поради което трябва да се заключи, че този регламент е приет в производство, в хода на което не е било спазено правото на защита, което също е довело до нарушаване на принципа на ефективна съдебна защита (вж. в този смисъл Решение на Съда по дело Kadi, точка 352).

185 Накрая, що се отнася до довода на Съвета, че допълнителните процесуални гаранции, приложени от Комисията в настоящия случай след решението на Съда по дело Kadi, съответстват на гаранциите, които са били приложени от самия Съд след решението по дело OMPI, и че те са били възприети от Общия съд в решението по дело PMOI I, този довод не отчита съществените процесуални различия между двата общностни режима за замразяване на средства.

186 Общностният режим за замразяване на средства, предмет на делата OMPI и PMOI I, всъщност се характеризира с производство на две равнища — национално и общностно (Решение по дело OMPI, точка 117). При този режим правото на защита най-напред е гарантирано ефективно в рамките на националното производство, в което на заинтересованото лице трябва да се предостави възможност да изложи надлежно своята гледна точка относно уличаващите го доказателства (Решение по дело OMPI, точка 119), под контрола на националните юрисдикции или евентуално на ЕСПЧ (Решение по дело OMPI, точка 121). Именно тези гаранции на правото на защита, които съществуват на национално равнище и подлежат на ефективен съдебен контрол, освобождават общностните институции от задължението да предвиждат отново същите гаранции на общностно равнище (вж. в този смисъл Решение по дело OMPI, точки 121—125).

187 За разлика от този първи режим, разглежданият в настоящото дело общностен режим за замразяване на средства, макар също да включва производство на две

равнища — равнище ООН и общностно равнище — се характеризира с липсата на гаранции на правото на защита, подлежащи на ефективен съдебен контрол в рамките на производството пред Комитета по санкциите (вж. точки 126 и 127 по-горе). Следователно, обратно на постановеното по дело OMPI, общностните институции са длъжни да следят за съществуването на такива гаранции и за тяхното прилагане на общностно равнище (вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат г-н Poiares Maduro по дело Kadi на Съда, посочено по-горе, точка 54).

188 От всички гореизложени съображения следва, че второто правно основание е основателно и в двете си части, изведени съответно от нарушение на правото на защита и от нарушение на принципа на ефективна съдебна защита (вж. в този смисъл Решение на Съда по дело Kadi, точка 353).

По петото правно основание, изведено от нарушение на принципа на пропорционалност

Доводи на страните

189 Жалбоподателят, който се позовава на решението на Съда по дело Kadi (точки 283, 284, 355, 358, 360, 362, 369 и 370), поддържа, че поради своята продължителност произтичащото от обжалвания регламент нарушение на правото му на собственост е още по-тежко от произтичащото от Регламент № 881/2002 нарушение, предмет по делото, довело до постановяването на това решение.

190 При тези обстоятелства той изтъква, че наложеното с обжалвания регламент ограничение е необосновано, тъй като този регламент е приет без нито една от гаранциите, които Съдът счита за част от основните изисквания на общностното право, и се основава не на убедителни доказателства, а на обикновени твърдения.

191 Като се позовава по-конкретно на точки 355, 366, 369 и 370 от решението на Съда по дело Kadi, Комисията изтъква, че обстоятелствата по настоящото дело се различават от тези по делото, довело до постановяването на посоченото решение. От една страна, в разменената с жалбоподателя кореспонденция Комисията припомнила, че включените в списъка на Комитета по санкциите лица имат възможност да се обърнат направо към координационния център на ООН в Ню Йорк, като посочила адреса на съответната служба и уебсайта, който предоставя по-подробна информация. От друга страна, Комисията дала на жалбоподателя възможност да защити позицията си пред органите на Съюза. Комисията счита, че по този начин е приложила правилно наложените от Съда производства.

Съображения на Общия съд

192 При разглеждането на второто правно основание се установява, че обжалваният регламент е приет, без на жалбоподателя да бъде предоставена никаква реална гаранция, позволяваща му да изложи своята позиция пред компетентните органи, и то при положение че ограничението на неговото право на собственост трябва да се определи като съществено с оглед на общия характер и продължителността на наложените му мерки за замразяване (вж. в този смисъл Решение на Съда по дело Hassan, точка 92 и Решение на Съда по дело Kadi, точка 369).

193 Следователно трябва да се заключи, че при обстоятелствата по настоящото дело налагането по отношение на жалбоподателя на съдържащите се в Регламент

№ 881/2002 ограничителни мерки поради включването му в списъка по приложение I към този регламент, извършено с обжалвания регламент, представлява необосновано ограничение на неговото право на собственост (вж. в този смисъл Решение на Съда по дело Hassan, точка 93 и Решение на Съда по дело Kadi, точка 370).

194 Следователно твърденията на жалбоподателя за нарушение на принципа на пропорционалност поради засягането с обжалвания регламент на неприкосновеността на собствеността като негово основно право са основателни (вж. в този смисъл Решение на Съда по дело Hassan, точка 94).

195 От всички гореизложени съображения следва, че обжалваният регламент трябва да бъде отменен в частта, която се отнася до жалбоподателя, без да е необходимо да се разглеждат останалите правни основания.

По съдебните разноски

196 Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като е загубила делото, Комисията следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с исканията на жалбоподателя.

197 Съгласно член 87, параграф 4, първа алинея от Процедурния правилник държавите членки и институциите, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Поради това Съветът, Френската република и Обединеното кралство трябва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (седми състав)

реши:

1) **Отменя Регламент (ЕО) № 1190/2008 на Комисията от 28 ноември 2008 година за изменение за сто и първи път на Регламент (ЕО) № 881/2002 на Съвета за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, в частта, която се отнася до г-н Yassin Abdullah Kadi.**

2) **Осъжда Европейската комисия да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на г-н Kadi.**

3) **Съветът на Европейския съюз, Френската република и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Forwood Moavero Milanesi Schwarcz

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 30 септември 2010 година.

Подписи

Съдържание

Правна уредба и обстоятелства, предхождащи спора ..... II - 5183

Устав на Организацията на обединените нации и Договор за ЕО ..... II - 5184

Действия на Съвета за сигурност срещу международния тероризъм ..... II - 5186

Решения по дело Kadi на Общия съд и на Съда ..... II - 5195

Последици от решенията на Общия съд и на Съда по дело Kadi ..... II - 5199

Производство ..... II - 5206

Искания на страните ..... II - 5208

От фактическа страна ..... II - 5209

От правна страна ..... II - 5210

Предварителни съображения ..... II - 5210

По степента на подходящия в настоящия случай съдебен контрол ..... II - 5211

Доводи на страните ..... II - 5211

Съображения на Общия съд ..... II - 5221

По второто правно основание, изведено от нарушение на правото на защита и на правото на ефективна съдебна защита ..... II - 5236

Доводи на страните ..... II - 5236

Съображения на Общия съд ..... II - 5243

По петото правно основание, изведено от нарушение на принципа на пропорционалност ..... II - 5248

Доводи на страните ..... II - 5248

Съображения на Общия съд ..... II - 5249

По съдебните разноски ..... II - 5250