

PRESUDA PRVOSTUPANJSKOG SUDA (drugo prošireno vijeće)

21. rujna 2005.(\*)

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja protiv osoba i subjekata povezanih s Osamom bin Ladenom, mrežom Al-Qaidom i talibanima – Nadležnost Zajednice – Zamrzavanje financijskih sredstava – Temeljna prava – *Ius cogens* – Sudski nadzor – Tužba za poništenje”

U predmetu T-306/01,

**Ahmed Ali Yusuf**, s boravištem u Spångi (Švedska),

**Al Barakaat International Foundation**, sa sjedištem u Spångi, zaklada koju zastupaju L. Silbersky i T. Olsson, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

**Vijeća Europske unije**, koje zastupaju M. Vitsentzatos, I. Rådestad, E. Karlsson i M. Bishop, u svojstvu agenata,

i

**Komisije Europskih zajednica**, koju zastupaju A. Van Solinge, J. Enegren i C. Brown, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u

tuženikâ,

koje podupire

**Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske**, koju su u svojstvu agenata zastupali, prvo, J. Collins, a zatim R. Caudwell, ova potonja uz asistenciju S. Moore, *barrister*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

intervenijent,

prvotno povodom zahtjeva za poništenje Uredbe Vijeća (EZ) br. 467/2001 od 6. ožujka 2001. o zabrani izvoza određene robe i usluga u Afganistan, pooštavanju zabrane leta i proširivanju zamrzavanja financijskih sredstava i ostalih financijskih izvora u odnosu na afganistanske talibane te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 337/2000 (SL L 67, str. 1.) i, drugo, Uredbe Komisije (EZ) br. 2199/2001 od 12. studenoga 2001. o četvrtoj izmjeni Uredbe br. 467/2001 (SL L 295, str. 16.), a zatim povodom zahtjeva za poništenje Uredbe Vijeća (EZ) br. 881/2002 od 27. svibnja 2002. o određenim posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata povezanih s Osamom bin Ladenom, mrežom Al-Qaidom i talibanima te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća

br. 467/2001 (SL L 139, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 2., str. 34.),

PRVOSTUPANJSKI SUD  
EUROPSKIH ZAJEDNICA (drugo prošireno vijeće),

u sastavu: N. J. Forwood, predsjednik, J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W. H. Meij i M. Vilaras, suci

tajnik: H. Jung,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. listopada 2003.,

donosi sljedeću

**Presudu**

**Pravni okvir**

- 1 U skladu s člankom 24. stavkom 1. Povelje Ujedinjenih naroda potpisane u San Franciscu (Sjedinjene Američke Države) 26. lipnja 1945., članovi Ujedinjenih naroda „povjeravaju Vijeću sigurnosti prvenstvenu odgovornost za održavanje Međunarodnog mira i sigurnosti, i pristaju da Vijeće sigurnosti radi u njihovo ime kad obavlja svoje dužnosti na temelju te odgovornosti.”
- 2 U skladu s člankom 25. Povelje Ujedinjenih naroda, „[č]lanovi [UN-a] suglasni su da prihvate i izvršavaju odluke Vijeća sigurnosti u skladu s ovom Poveljom.”
- 3 Na temelju članka 48. stavka 2. Povelje Ujedinjenih naroda, odluke Vijeća sigurnosti radi održavanja Međunarodnog mira i sigurnosti „izvršavaju Članovi Ujedinjenih naroda neposredno i svojim djelovanjem u odgovarajućim Međunarodnim ustanovama kojih su Članovi.”
- 4 Prema članku 103. Povelje Ujedinjenih naroda, „[u] slučaju sukoba između obveza Članova Ujedinjenih naroda na temelju ove Povelje i njihovih obveza na temelju bilo kojega drugoga Međunarodnog sporazuma prevladavaju njihove obveze na temelju ove Povelje.”
- 5 Prema članku 11. stavku 1. UEZ-a:

„Unija utvrđuje i provodi zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku koja obuhvaća sva područja vanjske i sigurnosne politike i koja ima sljedeće ciljeve:

– očuvanje zajedničkih vrijednosti, temeljnih interesa, neovisnosti i cjelovitosti Unije u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda,

– jačanje sigurnosti Unije u svakom pogledu,

– očuvanje mira i jačanje međunarodne sigurnosti u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda [...]” [neslužbeni prijevod]

6 U skladu s člankom 301. UEZ-a:

„Ako se zajedničkim stajalištem ili zajedničkom akcijom, donesenima u skladu s odredbama Ugovora o Europskoj uniji u vezi sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom, predviđa djelovanje Zajednice kojim se djelomično ili u cijelosti prekidaju ili ograničavaju gospodarski odnosi s jednom ili više trećih zemalja, Vijeće poduzima potrebne hitne mjere. Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom, na prijedlog Komisije.” [neslužbeni prijevod]

7 Članak 60. stavak 1. UEZ-a glasi kako slijedi:

„Ako se u slučajevima predviđenima člankom 301. djelovanje Zajednice smatra nužnim, Vijeće može u odnosu na dotične treće zemlje, u skladu s postupkom iz članka 301., poduzeti potrebne hitne mjere u pogledu kretanja kapitala i platnog prometa.” [neslužbeni prijevod]

8 U skladu s člankom 307. prvim stavkom UEZ-a:

„Odredbe ovog Ugovora ne utječu na prava i obveze koje proizlaze iz sporazuma sklopljenih prije 1. siječnja 1958. ili, za države pristupnice, prije datuma njihova pristupanja, a koje su sklopile jedna ili više država članica s jedne strane te jedna ili više trećih zemalja s druge strane.” [neslužbeni prijevod]

9 Naposljetku, članak 308. UEZ-a glasi kako slijedi:

„Ako se tijekom funkcioniranja zajedničkog tržišta ukaže potreba za djelovanjem Zajednice radi postizanja jednog od njezinih ciljeva, a da za to ovim Ugovorom nisu utvrđene potrebne ovlasti, Vijeće poduzima odgovarajuće mjere, odlučujući jednoglasno, na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom.” [neslužbeni prijevod]

### **Okolnosti spora**

10 Dana 15. listopada 1999. Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: Vijeće sigurnosti) donijelo je Rezoluciju 1267 (1999) kojom je između ostalog osudilo činjenicu da se afganistansko državno područje i dalje koristi za prihvat i obuku terorista te planiranje terorističkih akata, ponovno potvrdilo svoje uvjerenje da je suzbijanje međunarodnog terorizma bitno za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti te izrazilo žaljenje zbog činjenice da talibani i dalje pružaju utočište Osami bin Ladenu te njemu i njegovim suradnicima omogućavaju da na njihovom području upravljaju mrežom kampova za obuku terorista i da Afganistan koriste kao bazu za međunarodne terorističke operacije. U drugom stavku rezolucije Vijeće sigurnosti zatražilo je da talibani smjesta izruče Osamu bin Ladenu nadležnim tijelima vlasti. Kako bi se osiguralo ispunjenje tog zahtjeva, stavkom 4.(b) Rezolucije 1267 (1999) predviđeno je da sve države članice moraju prije svega „[z]amrznuti financijska sredstva i ostale

financijske izvore, uključujući financijska sredstva koja proizlaze iz imovine koja je u vlasništvu ili pod izravnom ili neizravnom kontrolom talibana ili poduzeća koje je u vlasništvu ili pod kontrolom talibana, koje je odredio Odbor uspostavljen odlomkom 6. niže u tekstu, i paziti da njihovi državljani ili bilo koja druga osoba koja se nalazi na njihovom državnom području ta financijska sredstva ili bilo koja druga tako određena financijska sredstva ili financijske izvore ne stavi na raspolaganje talibanima ili poduzeću koje je u vlasništvu ili pod izravnom ili neizravnom kontrolom talibana ili da ih ne koristi u njihovu korist osim ako u pojedinačnom slučaju Odbor nije zbog humanitarnih razloga dao suprotno ovlaštenje.” [neslužbeni prijevod]

- 11 U stavku 6. Rezolucije 1267 (1999) Vijeće sigurnosti odlučilo je da u skladu s člankom 28. svojeg privremenog poslovnika uspostavi odbor Vijeća sigurnosti koji će biti sastavljen od svih njegovih članova (u daljnjem tekstu: Odbor za sankcije) i koji će prije svega biti dužan paziti da države provode mjere naložene stavkom 4., odrediti financijska sredstva ili ostale financijske izvore iz spomenutog stavka 4. i razmatrati prijedloge za izuzeća od mjera naloženih tim stavkom.
- 12 Smatrajući da je za provedbu te rezolucije potrebno djelovanje Zajednice, Vijeće je 15. studenoga 1999. donijelo Zajedničko stajalište 1999/727/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv talibana (SL L 294, str. 1.). Člankom 2. toga zajedničkog stajališta određeno je zamrzavanje financijskih sredstava i ostalih financijskih izvora talibana u inozemstvu pod uvjetima iz Rezolucije Vijeća sigurnosti 1267 (1999).
- 13 Dana 14. veljače 2000. Vijeće je na temelju članaka 60. i 301. UEZ-a donijelo Uredbu (EZ) br. 337/2000 o zabrani leta i zamrzavanju financijskih sredstava i ostalih financijskih izvora u odnosu na afganistanske talibane (SL L 43, str. 1.).
- 14 Dana 19. prosinca 2000. Vijeće sigurnosti donijelo je Rezoluciju 1333 (2000) kojom je između ostaloga zahtijevalo da talibani poštuju Rezoluciju 1267 (1999), osobito tako da međunarodnim teroristima i njihovim organizacijama prestanu pružati utočište i omogućavati obuku i da izruče Osamu bin Ladenu nadležnim tijelima vlasti kako bi bio doveden pred sud. Vijeće sigurnosti osobito je odlučilo pooštriti zabranu leta i zamrzavanje financijskih sredstava koji su bili naloženi Rezolucijom 1267 (1999). Tako je stavkom 8.(c) Rezolucije 1333 (2000) predviđeno da sve države trebaju, između ostaloga, „[o]dmah zamrznuti financijska sredstva i ostalu financijsku imovinu Osame bin Ladena i s njim povezanih pojedinaca i subjekata koje je odredio [Odbor za sankcije], uključujući organizaciju Al-Qaidu, kao i financijska sredstva koja proizlaze iz imovine koja je u vlasništvu ili pod izravnom ili neizravnom kontrolom Osame bin Ladena i s njim povezanih pojedinaca i subjekata te paziti da njihovi državljani ili bilo koja druga osoba koja se nalazi na njihovom državnom području ta financijska sredstva i druge financijske izvore ili bilo koja druga financijska sredstva ili financijske izvore ne stavi na raspolaganje ili da ih ne koristi izravno ili neizravno u korist Osame bin Ladena, njegovih suradnika ili bilo kojeg drugog subjekta koji je u njihovu vlasništvu ili pod njihovom izravnom ili neizravnom kontrolom, uključujući organizaciju Al-Qaidu.” [neslužbeni prijevod]
- 15 Istom tom odredbom Vijeće sigurnosti zadužilo je Odbor za sankcije da na temelju informacija koje mu dostave države i regionalne organizacije vodi ažurirani popis pojedinaca i subjekata za koje je navedeni odbor utvrdio da su povezani s Osamom bin Ladenom, uključujući organizaciju Al-Qaidu.

- 16 Stavkom 23. Rezolucije 1333 (2000) Vijeće sigurnosti odlučilo je da će se mjere naložene između ostalog stavkom 8. primjenjivati dvanaest mjeseci i da će na kraju tog razdoblja Vijeće odlučiti treba li ih pod istim uvjetima produžiti za novo razdoblje.
- 17 Smatrajući da je za provedbu te rezolucije potrebno djelovanje Zajednice, Vijeće je 26. veljače 2001. donijelo Zajedničko stajalište 2001/154/ZVSP o dodatnim mjerama ograničavanja protiv talibana i o izmjeni zajedničkog stajališta 96/746/ZVSP (SL L 57, str. 1.). Članak 4. tog zajedničkog stajališta glasi kako slijedi:
- „Financijska sredstva i ostala financijska imovina Osame bin Ladena i s njim povezanih osoba i subjekata koje je odredio Odbor za sankcije, zamrzavaju se, a Osami bin Ladenu i s njim povezanim osobama i subjektima koje je odredio Odbor za sankcije se u skladu s odredbama Rezolucije 1333 (2000) ne stavljaju na raspolaganje nikakva financijska sredstva ili drugi financijski izvori.” [neslužbeni prijevod]
- 18 Dana 6. ožujka 2001. Vijeće je na temelju članka 60. i 301. UEZ-a donijelo Uredbu (EZ) br. 467/2001 o zabrani izvoza određene robe i usluga u Afganistan, pooštavanju zabrane leta i proširivanju zamrzavanja financijskih sredstava i ostalih financijskih izvora u odnosu na afganistanske talibane te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 337/2000 (SL L 67, str. 1.).
- 19 U skladu s uvodnom izjavom 3. te uredbe, mjere predviđene Rezolucijom 1333 (2000) „ulaze u opseg Ugovora te je stoga potrebno da zakonodavstvo Zajednice provodi odgovarajuće odluke Vijeća sigurnosti, kad je područje Zajednice u pitanju, da bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja.” [neslužbeni prijevod]
- 20 U članku 1. Uredbe br. 467/2001 određeno je što se smatra „financijskim sredstvima” i „zamrzavanjem financijskih sredstava”. [neslužbeni prijevod]
- 21 U skladu s člankom 2. Uredbe br. 467/2001:
- „1. Zamrzavaju se sva financijska sredstva i ostali financijski izvori koji pripadaju bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu koje odredi [...] Odbor za sankcije i koje je uvršteno u popis iz Priloga I.
2. Zabranjeno je financijska sredstva ili ostale financijske izvore izravno ili neizravno staviti na raspolaganje osobi, subjektu ili tijelu koje odredi Odbor za sankcije protiv talibana i koje je uvršteno u popis iz Priloga I. ili ih koristiti u njihovu korist.
3. Stavci 1. i 2. ne primjenjuju se na financijska sredstva i financijske izvore za koje je Odbor za sankcije protiv talibana odobrio izuzeće. Takva izuzeća odobravaju se putem nadležnih tijela država članica uvrštenih u popis iz Priloga II.” [neslužbeni prijevod]
- 22 Prilog I. Uredbi br. 467/2001 sadržava popis osoba, subjekata i tijela za koje vrijedi zamrzavanje financijskih sredstava određeno člankom 2. U skladu s člankom 10. stavkom 1. Uredbe br. 467/2001., Komisija je ovlaštena izmijeniti ili dopuniti Prilog I. na temelju odluke Vijeća sigurnosti ili Odbora za sankcije.
- 23 Dana 8. ožujka 2001. Odbor za sankcije objavio je prvi pročišćeni popis osoba i subjekata protiv kojih treba odrediti zamrzavanje financijskih sredstava na temelju

rezolucija Vijeća sigurnosti 1267 (1999) i 1333 (2000). Otada je taj popis bio više puta izmijenjen i dopunjen. Komisija je stoga u skladu s člankom 10. Uredbe br. 467/2001 donijela razne uredbe kojima je izmijenila ili dopunila Prilog I. toj uredbi.

- 24 Dana 9. studenoga 2001. Odbor za sankcije objavio je novi dodatak popisu od 8. ožujka 2001., koji je između ostaloga sadržavao naziv sljedećega tijela te imena sljedećih triju osoba:
- „Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Švedska, Rinkebytorget 1, 04 Spånga, Švedska”;
  - „Aden, Adirisak; Skaftingebacken 8, 16367 Spånga, Švedska, datum rođenja 1. lipnja 1968.”;
  - „Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Švedska, datum rođenja 1. siječnja 1955.”;
  - „Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Švedska, datum rođenja: 20. studenoga 1974.”.
- 25 Uredbom Komisije (EZ) br. 2199/2001 od 12. studenoga 2001. o četvrtoj izmjeni Uredbe br. 467/2001 (SL L 295, str. 16.) naziv predmetnog subjekta i imena triju navedenih fizičkih osoba zajedno s drugima dodana su Prilogu I. toj uredbi.
- 26 Dana 16. siječnja 2002. Vijeće sigurnosti donijelo je Rezoluciju 1390 (2002) kojom se određuju mjere protiv Osame bin Ladena, članova mreže Al-Qaide i talibana te drugih s njima povezanih osoba, skupina, poduzeća i subjekata. Stavcima 1. i 2. te rezolucije predviđa se u biti zadržavanje mjera, osobito zamrzavanja financijskih sredstava, određenih stavkom 4.(b) Rezolucije 1267 (1999) i stavkom 8.(c) Rezolucije 1333 (2000). U skladu sa stavkom 3. Rezolucije 1390 (2002), Vijeće sigurnosti će te mjere preispitati 12 mjeseci nakon njihova donošenja, na kraju kojeg će razdoblja Vijeće ili odobriti njihovu daljnju primjenu ili će ih odlučiti poboljšati.
- 27 Budući da je za provedbu te rezolucije bilo potrebno djelovanje Zajednice, 27. svibnja 2002. Vijeće je donijelo Zajedničko stajalište 2002/402/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Osame bin Ladena, članova organizacije Al-Qaide i talibana te ostalih pojedinaca, skupina, poduzeća i subjekata povezanih s njima te o ukidanju zajedničkih stajališta 96/746, 1999/727, 2001/154 i 2001/771/ZVSP (SL L 139, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18. stavak 1., str. 17.). Člankom 3. tog zajedničkog stajališta između ostalog se određuje nastavak zamrzavanja financijskih sredstava i ostale financijske imovine ili gospodarskih izvora pojedinaca, skupina, poduzeća i subjekata s popisa koji je sastavio Odbor za sankcije u skladu s rezolucijama Vijeća sigurnosti 1267 (1999) i 1333 (2000).
- 28 Dana 27. svibnja 2002. Vijeće je na temelju članaka 60., 301. i 308. UEZ-a donijelo Uredbu (EZ) br. 881/2002 o određenim posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata povezanih s Osamom bin Ladenom, mrežom Al-Qaidom i talibanima te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 467/2001 (SL L 139, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18. stavak 2., str. 34.).

- 29 U skladu s uvodnom izjavom 4. te uredbe, mjere određene, između ostalog, Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1390 (2002) obuhvaćene su Ugovorom te je stoga potrebno da zakonodavstvo Zajednice provodi odgovarajuće odluke Vijeća sigurnosti, kad je područje Zajednice u pitanju, da bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja..”
- 30 Člankom 1. Uredbe br. 881/2002 „financijska sredstva” i „zamrzavanje financijskih sredstava” definiraju se u bitnom posve jednako kao člankom 1. Uredbe br. 467/2001.
- 31 U skladu s člankom 2. Uredbe br. 881/2002:
- „1. Zamrzavaju se sva financijska sredstva i gospodarski izvori koji pripadaju ili su u vlasništvu ili ih koriste fizičke ili pravne osobe, skupine ili subjekti koje je imenovao [odredio] Odbor za sankcije i koji su navedeni u Prilogu I..
2. Zabranjeno je izravno ili neizravno raspolaganje financijskim sredstvima od strane ili u korist fizičke ili pravne osobe, skupine ili subjekta koje je imenovao [odredio] Odbor za sankcije i koji su navedeni u Prilogu I.
3. Zabranjeno je izravno ili neizravno raspolaganje gospodarskim izvorima, od strane ili u korist fizičke ili pravne osobe, skupine ili subjekta koje je imenovao [odredio] Odbor za sankcije i koji su navedeni u Prilogu I. s ciljem omogućavanja toj osobi, skupini ili subjektu stjecanja financijskih sredstava, robe ili usluga.”
- 32 Prilog I. Uredbi br. 881/2002 sadržava popis osoba, skupina i subjekata na koje se odnosi zamrzavanje sredstava određeno člankom 2. Taj popis između ostalog sadrži naziv sljedećeg subjekta te imena sljedećih triju osoba:
- „Zaklada Al Barakaat International, PP 4036, Spånga, Stockholm, Švedska; Rinkebytorget 1, 04 Spånga, Švedska”;
  - „Aden, Adirisak; Skaftingebacken 8, 16367 Spånga, Švedska, datum rođenja 1. lipnja 1968.”;
  - „Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Švedska, datum rođenja 1. siječnja 1955.”;
  - „Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Švedska, datum rođenja 20. studenoga 1974.”.
- 33 Dana 26. kolovoza 2002. Odbor za sankcije odlučio je s popisa osoba, skupina i subjekata na koje treba primjenjivati zamrzavanje sredstava i ostalih gospodarskih izvora izbrisati osobe poznate kao „Abdi Abdulaziz Ali” i „Abdirisak Aden”.
- 34 Posljedično je 4. rujna 2002. Komisija donijela Uredbu (EZ) br. 1580/2002 o drugoj izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 881/2002 (SL L 237, str. 3.).
- 35 U skladu s člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 1580/2002 s popisa iz Priloga I. Uredbi br. 881/2002 izbrisane su između ostalih sljedeće osobe:

– „Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Švedska, datum rođenja 1. siječnja 1955.”;

– „Aden, Adirisak, Skaftingebacken 8, 16367 Spånga, Švedska, datum rođenja 1. lipnja 1968.”.

36 Dana 20. prosinca 2002. Vijeće sigurnosti donijelo je Rezoluciju 1452 (2002) kojom se željelo olakšati ispunjenje obveza u području borbe protiv terorizma. Stavkom 1. te rezolucije predviđa se u pogledu zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora određen broj odstupanja i iznimki određenih rezolucijama 1267 (1999), 1333 (2000) i 1390 (2002) koje države članice mogu odobriti zbog humanitarnih razloga ako to odobri Odbor za sankcije.

37 Dana 17. siječnja 2003. Vijeće sigurnosti donijelo je Rezoluciju 1455 (2003) kojom se željela poboljšati provedba mjera određenih stavkom 4.(b) Rezolucije 1267 (1999), stavkom 8.(c) Rezolucije 1333 (2000) i stavcima 1. i 2. Rezolucije 1390 (2002). U skladu sa stavkom 2. Rezolucije 1455 (2003), te će mjere biti ponovno poboljšane nakon 12 mjeseci ili, prema potrebi, prije.

38 Smatrajući da je djelovanje Zajednice bilo potrebno za provedbu Rezolucije Vijeća sigurnosti 1452 (2002), 27. veljače 2003. Vijeće je donijelo Zajedničko stajalište 2003/140/ZVSP o iznimkama od mjera ograničavanja određenih Zajedničkim stajalištem 2002/402/ZVSP (SL L 53, str. 62.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18. stavak 2., str. 73.). Prema članku 1. Zajedničkog stajališta, kod provedbe mjera navedenih u članku 3. Zajedničkog stajališta 2002/402/ZVSP, Europska zajednica omogućit će izuzetke dopuštene Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1452 (2002).

39 Dana 27. ožujka 2003. Vijeće je donijelo Uredbu (EZ) br. 561/2003 o izmjeni Uredbe (EZ) br. 881/2002 (SL L 82, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18. stavak 1., str. 53.) s obzirom na iznimke od zamrzavanja financijskih sredstava i ekonomskih izvora. U uvodnoj izjavi 4. te uredbe Vijeće navodi da je s obzirom na Rezoluciju Vijeća sigurnosti 1452 (2002) mjere koje je uvela Zajednica neophodno prilagoditi.

40 U skladu s člankom 1. Uredbe br. 561/2003:

„U Uredbu (EZ) br. 881/2002 iza članka 2. umeće se članak 2.a koji glasi:

„Članak 2.a

1. Članak 2. ne primjenjuje se na financijska sredstva ili ekonomske izvore ako:

(a) bilo koje nadležno tijelo država članica, navedenih u Prilogu II., utvrdi, na zahtjev zainteresirane fizičke ili pravne osobe, da su ta financijska sredstva ili ekonomski izvori:

(i) neophodni za pokrivanje osnovnih izdataka, uključujući i plaćanje hrane, najamnine ili hipotekarnoga kredita, lijekova i liječenja, poreza, premija osiguranja i komunalnih davanja;

(ii) namijenjeni isključivo za plaćanje razumnih troškova stručnjaka i povrat izdataka nastalih zbog korištenja pravnih usluga;

(iii) namijenjeni isključivo za plaćanje pristojbi ili naknada za usluge povezane s rutinskim vođenjem ili održavanjem zamrznutih financijskih sredstava ili zamrznutih ekonomskih izvora; ili

(iv) neophodni za izvanredne izdatke; i

(b) o takvom se utvrđenju obavijesti Odbor za sankcije; i

(c) (i) u slučaju utvrđenja pod točkom (a)(i), (ii) ili (iii), Odbor za sankcije ne iznese prigovor na utvrđenje u roku od 48 sati od obavijesti; ili

(ii) u slučaju utvrđenja iz točke (a)(iv), Odbor za sankcije odobri utvrđenje.

2. Svaka osoba koja želi iskoristiti odredbe iz stavka 1. upućuje zahtjev odgovarajućem nadležnom tijelu države članice navedenom u Prilogu II.

Nadležno tijelo iz Priloga II., bez odlaganja, pisanim putem obavješćuje osobu koja je podnijela zahtjev i svaku drugu osobu, tijelo ili subjekt koji su neposredno zainteresirani o tome je li zahtjev odobren.

Nadležno tijelo također obavješćuje ostale države članice o tome je li zahtjev za takvu iznimku odobren.

3. Financijska sredstva koja su oslobođena i doznačena unutar Zajednice radi pokrivanja izdataka ili priznata temeljem ovoga članka ne podliježu daljnjim restriktivnim mjerama na temelju članka 2.

[...]"

- 41 Dana 19. svibnja 2003. Komisija je donijela Uredbu (EZ) br. 866/2003 o 18. izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 881/2002 (SL L 124, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18. stavak 1., str. 57.) .U skladu s člankom 1. te uredbe te stavkom 1. Priloga toj uredbi, Prilog I. Uredbi br. 881/2002 izmijenjen je tako da se upis „Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Švedska, datum rođenja 20. studenoga 1974.” pod naslovom „Fizičke osobe” zamjenjuje sljedećim:

„Ali Ahmed Yusaf (*alias* Ali Galoul), Krålingegränd 33, S-16362 Spånga, Švedska; datum rođenja 20. studenoga 1974.; mjesto rođenja: Garbaharey, Somalija; državljanstvo: švedsko; br. putovnice: švedska putovnica 1041635; nacionalni identifikacijski broj: 741120-1093.”

### **Postupak i zahtjevi stranaka**

- 42 Tužbom podnesenom tajništvu Prvostupanjskog suda 10. prosinca 2001., upisanom pod brojem T-306/01, Abdirisak Aden, Abdulaziz Ali i Ahmed Yusuf te Al Barakaat International Foundation (u daljnjem tekstu: Al Barakaat) pokrenuli su na temelju

članka 230. UEZ-a postupak protiv Vijeća i Komisije u kojem od Prvostupanjskog suda zahtijevaju da:

- poništi Uredbu br. 2199/2001;
- poništi Uredbu br. 467/2001 i, podredno, proglasi je neprimjenjivom na temelju članka 241. UEZ-a;
- odluči o troškovima čiji iznos će biti određen naknadno.

- 43 U tom dokumentu tužitelji su na temelju članka 243. UEZ-a zatražili i suspenziju primjene Uredbe br. 2199/2001.
- 44 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Prvostupanjskog suda 10. prosinca 2001. tužitelji su zatražili da se u skladu s člankom 76.a Poslovnika Prvostupanjskog suda o predmetu odluči u ubrzanom postupku. Nakon što je saslušao tuženike Prvostupanjski sud (prvo vijeće) je odlukom od 22. siječnja 2002. taj zahtjev odbio zbog složenosti i osjetljivosti pravnih pitanja tog predmeta.
- 45 Tajništvo Prvostupanjskog suda je 24. siječnja 2002. pisanim putem obavijestilo tužitelje da o zahtjevu za suspenziju primjene Uredbe br. 2199/2001 nije moguće odlučiti jer taj zahtjev nije bio podnesen zasebnim aktom u skladu s odredbama Poslovnika. Međutim, u istom tom dopisu bilo je navedeno da je u skladu s odredbama tog Poslovnika uvijek moguće naknadno podnijeti zahtjev za određivanje privremenih mjera.
- 46 U svojim odgovorima na tužbu podnesenima tajništvu Prvostupanjskog suda 19. veljače 2002. Vijeće i Komisija od Prvostupanjskog suda zahtijevaju da:
- odbije tužbu;
  - naloži tužiteljima snošenje troškova.
- 47 Aktom podnesenim tajništvu Prvostupanjskog suda 8. ožujka 2002. tužitelji su podnijeli zahtjev za privremenu pravnu zaštitu kojom traže suspenziju primjene uredbi br. 467/2001 i 2199/2001 u dijelu u kojem se te uredbe odnose na njih do odluke u glavnom postupku.
- 48 Dana 22. ožujka 2002. predsjednik Prvostupanjskog suda je u prisutnosti Kraljevine Švedske, koja je bila zastupljena na raspravi, saslušao usmene argumente stranaka.
- 49 Rješenjem od 7. svibnja 2002. (Aden i dr./Vijeće i Komisija, T-306/01 R, Zb., str. II-2387.) predsjednik Prvostupanjskog suda odbio je zahtjev za privremenu pravnu zaštitu uz obrazloženje da uvjet nužnosti nije ispunjen, te je odgodio odluku o troškovima.
- 50 Dana 27. lipnja 2002. tajništvo Prvostupanjskog suda pisanim je putem pozvalo stranke da se očituju o posljedicama stavljanja izvan snage Uredbe br. 467/2001 i njezine zamjene Uredbom br. 881/2002.

- 51 U svojim očitovanjima koja su tajništvu Prvostupanjskog suda podnijeli 29. srpnja 2002. tužitelji su naveli da su svoje zahtjeve, tužbene razloge i argumente prilagodili tako da su oni od tog trenutka usmjereni na poništenje Uredbe br. 881/2002 (u daljnjem tekstu: pobijana uredba) donesene s obzirom na Rezoluciju Vijeća sigurnosti 1390 (2002) kojom se nastavljaju primjenjivati sankcije protiv njih. Navode da se prvotnu tužbu protiv Uredbe br. 467/2001 treba smatrati bespredmetnom jer je pobijanom uredbom ta uredba bila stavljena izvan snage.
- 52 U svojim očitovanjima podnesenima tajništvu Prvostupanjskog suda 12. srpnja 2002. Vijeće je priznalo da tužitelji imaju pravo proširiti ili prilagoditi svoje prvotne tužbene zahtjeve tako da od toga trenutka njihova svrha bude poništenje pobijane odluke.
- 53 U svojim očitovanjima podnesenima tajništvu Prvostupanjskog suda 10. srpnja 2002. Komisija je, s obzirom na činjenicu da se pobijanom uredbom nastavljaju pravni učinci Uredbe br. 2199/2001, izjavila da se ne protivi tomu da tužitelji izmijene svoje prvotne tužbene zahtjeve tako da se oni odnose na pobijanu uredbu.
- 54 Inače, Komisija moli Prvostupanjski sud da u skladu s člankom 113. svojeg Poslovnika utvrdi da je tužba postala bespredmetnom u dijelu u kojem je usmjerena protiv Uredbe br. 2199/2001 i da što se nje tiče postupak treba obustaviti.
- 55 Komisija na temelju članka 115. stavka 1. i članka 116. stavka 6. Poslovnika zahtijeva i da joj se prizna status intervenijenta u potporu zahtjevima Vijeća. Međutim, navodi da ostaje pri zahtjevu da se tužiteljima naloži plaćanje troškova koje je imala u razdoblju tijekom kojega su tužitelji osporavali Uredbu br. 2199/2001.
- 56 Rješenjem predsjednika prvoga vijeća Prvostupanjskog suda od 12. srpnja 2002. Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske bila je odobrena intervencija u potporu zahtjevima tuženika.
- 57 Tajništvo Prvostupanjskog suda je 11. rujna 2002. pisanim putem zatražilo od tužitelja da se izjasne o možebitnim posljedicama donošenja Uredbe br. 1580/2002 za nastavak postupka.
- 58 Zbog promjene sastava vijeća Prvostupanjskog suda u novoj sudskoj godini koja je započela 1. listopada 2002. sudac izvjestitelj raspoređen je u drugo vijeće kojemu je slijedom toga dodijeljen ovaj predmet.
- 59 U svojim očitovanjima o posljedicama donošenja Uredbe br. 1580/2002. podnesenima tajništvu Prvostupanjskog suda 11. studenoga 2002. tužitelji navode, prvo, da njihova tužba više nije usmjerena protiv Komisije i, drugo, da Abdirisak Aden i Abdulaziz Ali više nemaju nikakav poseban i pojedinačan interes nastaviti ovaj postupak osim u dijelu u kojem se odnosi na snošenje troškova.
- 60 Odlukom od 20. studenoga 2002. tajnik Prvostupanjskog suda odbio je priložiti u spis primjedbe koje su u tim očitovanjima tužitelji iznijeli na odgovore Vijeća i Komisije na repliku, uz obrazloženje da takve primjedbe nisu predviđene Poslovníkom.
- 61 U svojem intervencijskom podnesku podnesenom tajništvu Prvostupanjskog suda 27. veljače 2003. Ujedinjena Kraljevina zahtijeva od Prvostupanjskog suda da odbije tužbu.

- 62 Tajništvo Prvostupanjskog suda je 13. lipnja 2003. pisanim putem pozvalo Ahmeda Ali Yusufa da iznese svoja očitovanja o posljedicama donošenja Uredbe br. 866/2003 za nastavak postupka.
- 63 U svojim očitovanjima podnesenima tajništvu Prvostupanjskog suda 7. srpnja 2003. Ahmed Ali Yusuf je u bitnom naveo da su izmjene izvršene Uredbom br. 866/2003 bile čisto redakcijske i da ne bi smjele utjecati na nastavak postupka.
- 64 Saslušavši stranke Prvostupanjski sud je u skladu s člankom 51. Poslovnika predmet uputio vijeću sastavljenom od pet sudaca.
- 65 Saslušavši izvješće suca izvjestitelja Prvostupanjski sud (drugo prošireno vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka te je u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 64. Poslovnika Vijeću i Komisiji pisanim putem postavio pitanje na koje su oni odgovorili u određenom roku.
- 66 Rješenjem predsjednika drugoga proširenog vijeća Prvostupanjskog suda od 18. rujna 2003. ovaj predmet i predmet T-315/01, Kadi/Vijeće i Komisija, spojeni su u svrhu usmenog dijela postupka, u skladu s člankom 50. Poslovnika.
- 67 Komisija je 8. listopada 2003. pisanim putem zamolila Prvostupanjski sud da u spis doda „Smjernice za rad [Odbora za sankcije]” koje je taj odbor donio 7. studenoga 2002. te izmijenio 10. travnja 2003. Predsjednik drugog proširenog vijeća Prvostupanjskog suda prihvatio je taj zahtjev odlukom od 9. listopada 2003.
- 68 Budući da su u skladu s člankom 99. Poslovnika, Aden i Ali obavijestili Prvostupanjski sud da povlače tužbu i da su se s tuženicima nagodili o troškovima, predsjednik drugoga proširenog vijeća Prvostupanjskog suda je rješenjem od 9. listopada 2003. naložio brisanje imena tih dvaju tužitelja iz upisnika u predmetu T-306/01 i o troškovima odlučio u skladu s nagodbom stranaka.
- 69 Zasebnim aktima podnesenima tajništvu Prvostupanjskog suda 13. listopada 2003. Yusuf i Al Barakaat podnijeli su zahtjeve za besplatnu pravnu pomoć. Ti su zahtjevi bili odbijeni dvama rješenjima predsjednika drugoga proširenog vijeća Prvostupanjskog suda od 3. svibnja 2004.
- 70 Na raspravi održanoj 14. listopada 2003. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pitanja Prvostupanjskog suda.

### **Postupovne posljedice donošenja pobijane uredbe**

- 71 Glavne stranke postupka suglasne su da tužitelji imaju pravo izmijeniti svoje zahtjeve, tužbene razloge i argumente tako da zahtijevaju poništenje pobijane uredbe kojom se stavlja izvan snage i zamjenjuje Uredba br. 467/2001, kako je izmijenjena Uredbom br. 2188/2001. U svojim očitovanjima koja su tajništvu Prvostupanjskog suda podnijeli 29. srpnja 2002. tužitelji su izjavili da u tom smislu prilagođavaju svoje zahtjeve, tužbene razloge i argumente.
- 72 Glede toga valja podsjetiti da, kada se u postupku jedna odluka zamijeni drugom, a obje imaju isti predmet, to se mora smatrati novim elementom koji tužitelju omogućava da

prilagodi svoje zahtjeve i tužbene razloge. U stvari, bilo bi suprotno dobrom sudovanju i zahtjevu ekonomičnosti postupka kada bi tužitelj bio obvezan podnijeti novu tužbu. Osim toga, bilo bi nepravedno kada bi predmetna institucija, kako bi odgovorila na kritike iz tužbe podnesene sudu Zajednice na neku odluku, mogla izmijeniti pobijanu odluku ili je zamijeniti drugom te se u tom postupku pozivati na tu izmjenu ili na tu zamjenu kako bi drugu stranu onemogućila da svoje prvotne zahtjeve i tužbene razloge proširi na kasniju odluku ili da protiv te odluke iznese dodatne zahtjeve i tužbene razloge (presude Suda od 3. ožujka 1982., Alpha Steel/Komisija, 14/81, Zb., str. 749., t. 8.; od 29. rujna 1987., Fabrique de fer de Charleroi i Dilinger Hüttenwerke/Komisija, 351/85 i 360/85, Zb., str. 3639., t. 11., i od 14. srpnja 1988., Stahlwerke Peine-Salzgitter/Komisija, 103/85, Zb., str. 4131., točke 11. i 12.; presuda Prvostupanjskog suda od 3. veljače 2000., CCRE/Komisija, T-46/98 i T-151/98, Zb., str. II-167., t. 33.).

- 73 Tu sudsku praksu moguće je primijeniti na slučaj u kojoj se uredba koja se izravno i osobno odnosi na pojedinca tijekom postupka zamijeni uredbom, a obje imaju isti predmet.
- 74 Budući da to u svim točkama odgovara ovom slučaju, valja prihvatiti zahtjev tužiteljâ za to da se njihova tužba smatra usmjerenom na poništenje pobijane uredbe u dijelu u kojemu se ona odnosi na njih i da se strankama dopusti da preformuliraju svoje zahtjeve, tužbene razloge i argumente s obzirom na taj novi čimbenik.
- 75 Inače, tužitelji ističu da njihov zahtjev za poništenje Uredbe br. 467/2001 treba smatrati bespredmetnim jer je pobijanom uredbom ta uredba bila stavljena izvan snage (vidjeti prethodnu točku 51.). U tim okolnostima više nije potrebno odlučivati o tom zahtjevu kao ni, slijedom toga, o zahtjevu za poništenje Uredbe br. 2199/2001, koji je isto tako postao bespredmetnim.
- 76 Iz prethodnoga proizlazi da više ne postoje osnove za odlučivanje o tužbi u dijelu u kojem je usmjerena protiv Komisije. Međutim, u okolnostima ovoga slučaja načelo dobrog sudovanja i zahtjev ekonomičnosti postupka na kojima se temelji sudska praksa iz točke 72. gore isto tako opravdavaju poštovanje zahtjeva, tužbenih razloga i argumenata Komisije preformuliranih kako je navedeno u točki 74. gore, a da na temelju članka 115. stavka 1. i članka 116. stavka 6. Poslovnika, tu instituciju nije potrebno službeno iznova uključiti u postupak kao intervenijenta u potporu zahtjevima Vijeća.
- 77 S obzirom na prethodno navedeno, valja smatrati da je ova tužba podnesena samo protiv Vijeća, koje podupiru Komisija i Ujedinjena Kraljevina, i da je njezin jedini predmet zahtjev za poništenje pobijane uredbe u dijelu u kojem se odnosi na Yusufa i Al Barakaata.

### **Meritum**

- 78 U potporu svojim zahtjevima tužitelji se pozivaju na tri tužbena razloga za poništenje koja se temelje na, prvo, nenadležnosti Vijeća za donošenje pobijane uredbe, drugo, povredi članka 249. UEZ-a i, treće, povredi njihovih temeljnih prava.

*1. Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na nenadležnosti Vijeća za donošenje pobijane uredbe*

79 Ovaj je tužbeni razlog podijeljen na tri dijela.

*Prvi dio*

Argumenti stranaka

- 80 U tužbi koja je prvotno bila podnesena protiv Uredbe br. 467/2001, tužitelji su istaknuli da je člancima 60. i 301. UEZ-a, na temelju kojih je bila donesena ta uredba, Vijeće ovlašteno donositi mjere samo protiv trećih zemalja, a ne, kao što je to učinilo u ovom slučaju, protiv državljana države članice koji u toj državi imaju prebivalište.
- 81 U tom pogledu tužitelji su osporavali tvrdnju da su kažnjeni zbog svoje povezanosti s režimom afganistanskih talibana. Prema njihovu mišljenju, razlog što su im bile nametnute sankcije nije postojanje bilo kakve veze s tim režimom, nego želja Vijeća sigurnosti da se bori protiv međunarodnog terorizma, koji se smatrao prijetnjom međunarodnom miru i sigurnosti. Tužitelji su isto tako napomenuli da se popis iz stavka 8.(c) Rezolucije Vijeća sigurnosti 1333 (2000), na koji su bili uvršteni odlukom Odbora za sankcije od 9. studenoga 2001. (vidjeti točku 24. gore), odnosi na Osamu bin Ladenu i s njim povezane pojedince i subjekte, a ne na talibane.
- 82 Budući da sankcije institucija Zajednice moraju u svakom pogledu odgovarati sankcijama Vijeća sigurnosti, tužitelji su zaključili da ni Uredba br. 467/2001 nije usmjerena protiv treće zemlje, nego protiv pojedinaca, s ciljem borbe protiv međunarodnog terorizma. Za takve mjere nije, prema njihovu mišljenju, nadležna Zajednica, za razliku od mjera trgovinskog embarga protiv Iraka koje je ispitivao Prvostupanjski sud u presudi od 28. travnja 1998., Dorsch Consult/Vijeće i Komisija (T-184/95, Zb., str. II-667.).
- 83 Tužitelji su isto tako tvrdili da je tumačenje članaka 60. i 301. UEZ-a prema kojemu se prema državljanima Zajednice treba postupati kao prema državljanima trećih zemalja, suprotno načelu zakonitosti kako je izraženo u člancima 5. i 7. UEZ-a, kao i načelu da zakonodavstvo Zajednice mora biti izvjesno i njegova primjena predvidljiva za pojedince (presuda Prvostupanjskog suda od 15. prosinca 1987., Danska/Komisija, 348/85, Zb., str. 5225.).
- 84 U svojim očitovanjima o posljedicama stavljanja izvan snage Uredbe br. 467/2001 i njezine zamjene pobijanom uredbom donesenom na temelju članaka 60., 301. i 308. UEZ-a, tužitelji dodaju da se ni člankom 308. UEZ-a sagledanim odvojeno ili zajedno s člancima 60. i 301. UEZ-a Vijeću ne dodjeljuje ovlast izricanja sankcija, izravnih ili neizravnih, protiv državljana Unije. Naime, takva se ovlast ne može smatrati implicitnom ili nužnom za ostvarenje jednog od ciljeva Zajednice u smislu članka 308. UEZ-a. Osobito, zamrzavanje financijskih sredstava tužitelja nije ni u kakvoj vezi s „izbjegavanjem narušavanja tržišnog natjecanja” iz uvodne izjave 4. pobijane uredbe.
- 85 U svojem odgovoru na tužbu i intervencijskom podnesku institucije i Ujedinjena Kraljevina tvrdile su, prvo, da ništa u tekstu članaka 60. i 301. UEZ-a ne omogućava isključenje donošenja gospodarskih sankcija protiv pojedinaca ili organizacija sa sjedištem u Zajednici ako je svrha takvih mjera prekid ili djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja. Trebalo bi, naime, priznati da državljanin država članica pojedinačno ili skupno smiju pribavljati financijska

sredstva i izvore trećim zemljama ili skupinama unutar trećih zemalja, tako da će mjere namijenjene kontroli gospodarskih izvora tih državljana dovesti do prekida ili ograničenja gospodarskih odnosa s tim trećim zemljama. Uostalom, sudovi Zajednice implicitno su priznali zakonitost takvog postupanja [rješenje predsjednika drugog vijeća Prvostupanjskog suda od 2. kolovoza 2000., „Invest” Import und Export i Invest Commerce/Komisija, T-189/00 R, Zb., str. II-2993., t. 34., potvrđeno u žalbenom postupku rješenjem predsjednika Suda od 13. studenoga 2000., „Invest” Import und Export i Invest Commerce/Komisija, C-317/00 P(R), Zb., str. I-9541., točke 26. i 27.].

- 86 Drugo, te su stranke odbile tezu tužiteljâ prema kojoj ne postoji veza između mjera predviđenih Uredbom br. 467/2001 i Afganistana, istaknuvši veze koje su u to vrijeme postojale između Osame bin Ladena, Al-Qaide i talibanskog režima.
- 87 U svojem odgovoru na repliku i očitovanjima o posljedicama stavljena izvan snage Uredbe br. 467/2001 i njezine zamjene pobijanom uredbom, Vijeće je ipak napomenulo da se ova potonja uredba primjenjuje na teroriste i terorističke skupine općenito, a da se više ne uspostavlja veza s određenom zemljom ili područjem. U tome i jest razlika između Rezolucije Vijeća sigurnosti 1333 (2000), koja se odnosila na talibane i s njima povezane pojedince i subjekte, i Rezolucije 1390 (2002), koja zbog prestanka postojanja „Islamskog Emirata Afganistan” sankcije koje predviđa više ne veže za određenu zemlju ili područje, nego se i ona općenito odnosi na terorističke skupine i pojedince.
- 88 U prvom slučaju Vijeće je smatralo da Uredba br. 467/2001 doista ulazi u područje primjene članka 60. i 301. UEZ-a, jer je postojala očita veza s Afganistanom. Budući da u okviru pobijane uredbe takva veza više nije postojala, Vijeće je smatralo potrebnim dopuniti njezinu pravnu osnovu te je dodalo članak 308. UEZ-a. Vijeće je istaknulo da je zbog te izmjene pravne osnove nove uredbe prvi dio prvog tužbenog razloga postao nerelevantnim.
- 89 Vijeće, koje je Prvostupanjski sud pisanim putem pozvao da na način koji je u skladu s Mišljenjem 2/94 Suda od 28. ožujka 1996. (Zb., str. I-1759., točke 29. i 30.) zauzme stajalište o tezi tužiteljâ iz točke 84. gore i, konkretnije, da navede koji su ciljevi Zajednice određeni Ugovorom o EZ-u koje želi postići odredbama pobijane uredbe, u bitnom je odgovorilo da je cilj tih odredbi gospodarska i financijska prisila, a to je, prema njegovu mišljenju, jedan od ciljeva Ugovora o EZ-u.
- 90 U tom pogledu Vijeće ističe da ciljevi Zajednice nisu ciljevi određeni samo člankom 3. UEZ-a, nego da mogu proizaći i iz drugih specifičnijih odredbi.
- 91 Nakon izmjena unesenih Ugovorom iz Maastrichta, člancima 60. i 301. UEZ-a određene su zadaće i aktivnosti Zajednice u području gospodarskih i financijskih sankcija i ti su članci postali pravna osnova za izričit prijenos nadležnosti na Zajednicu u cilju njihova ostvarenja. Te su nadležnosti izrijeком vezane za donošenje, odnosno ustvari podliježu donošenju akta na temelju odredbi Ugovora o EU-u koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP). A jedan od ciljeva ZVSP-a je, u skladu s trećom alinejom članka 11. stavka 1., „očuvanje mira i jačanje međunarodne sigurnosti u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda”. [neslužbeni prijevod]
- 92 Dakle, treba priznati da je gospodarska i financijska prisila zbog političkih razloga, *a fortiori* u okviru provedbe obvezujuće odluke Vijeća sigurnosti, izričiti i zakoniti cilj

Ugovora o EZ-u, čak i ako je taj cilj sporedan, vezan tek posredno za glavne ciljeve tog Ugovora, a osobito one koji se odnose na slobodno kretanje kapitala (članak 3. stavak 1. točka (c) UEZ-a) i na uspostavu sustava koji osigurava nenarušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu (članak 3. stavak 1. točka (g) UEZ-a), te vezan za Ugovor o EU-u.

- 93 Vijeće tvrdi da je u ovom slučaju članak 308. UEZ-a bio uključen kao pravna osnova pobijane uredbe kako bi nadopunio osnovu koju su činili članci 60. i 301. UEZ-a i omogućio donošenje mjera ne samo u pogledu trećih zemalja, nego i u pogledu pojedinaca i nedržavnih tijela, koji nisu nužno povezani s vladama ili režimima tih zemalja u slučajevima kada Ugovorom o EZ-u nisu predviđene za to potrebne ovlasti djelovanja.
- 94 Takvim postupanjem Zajednica si je omogućila prilagodbu razvoju međunarodne prakse, prema kojoj se danas donose „pametne sankcije”, usmjerene više protiv pojedinaca koji ugrožavaju međunarodnu sigurnost, nego protiv nedužnog stanovništva.
- 95 Vijeće tvrdi da se okolnosti u kojima se u ovom slučaju posegnulo za člankom 308. UEZ-a ne razlikuju od okolnosti u kojima je ta odredba bila korištena u prošlosti za ostvarivanje, u okviru funkcioniranja zajedničkog tržišta, jednoga od ciljeva Ugovora o EZ-u u slučajevima kada Ugovor nije predvidio ovlasti djelovanja koje su za to obvezne. U tom smislu ističe:

– u području socijalne politike različite direktive kojima se na temelju članka 235. Ugovora o EZ-u (sada članak 308. UEZ-a), ponekad dopunjenog člankom 100. Ugovora o EZ-u (sada članak 94. UEZ-a), proširilo načelo jednakosti plaća za radnike i radnice, kako je predviđeno člankom 119. Ugovora o EZ-u (članci 117. do 120. Ugovora o EZ-u zamijenjeni su člancima 136. do 143. UEZ-a), kako bi ga uzdigle na razinu općeg načela jednakog postupanja u svim područjima u kojima bi mogla postojati možebitna diskriminacija i kako bi od njega imali korist neovisni radnici, uključujući radnike u poljoprivrednom sektoru, a osobito Direktivu Vijeća 76/207/EEZ od 9. veljače 1976. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pogledu pristupa zapošljavanju, strukovnom osposobljavanju i napredovanju te uvjeta rada (SL L 39, str. 40.); Direktivu Vijeća 79/7/EEZ od 19. prosinca 1978. o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti (SL L 6, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 7.); Direktivu Vijeća 86/378/EEZ od 24. srpnja 1986. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u sustavima strukovnih socijalnih osiguranja (SL L 225, str. 40.) i Direktivu Vijeća 86/613/EEZ od 11. prosinca 1986. o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji obavljaju samostalnu djelatnost, uključujući poljoprivredne djelatnosti, i zaštiti majčinstva (SL L 359, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 41.);

– u području slobode kretanja osoba različite akte kojima su se na temelju članka 235. Ugovora o EZ-u i članka 51. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 42. UEZ-a) na samozaposlene osobe, članove njihovih obitelji i studente proširila prava priznata zaposlenim osobama koje se kreću unutar Zajednice, a osobito Uredbu Vijeća (EEZ) br. 1390/81 od 12. svibnja 1981. o proširenju Uredbe (EEZ) br. 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koje se kreću

unutar Zajednice (SL 1981., L 143., str. 1.) na samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 9.);

– i, kao noviji akt, Uredbu Vijeća (EZ) br. 1035/97 od 2. lipnja 1997. o osnivanju Europskog centra za praćenje rasizma i ksenofobije (SL L 151, str. 1.), donesenu na temelju članka 213. Ugovora o EZ-u (sada članak 284. UEZ-a) i članka 235. Ugovora o EZ-u.

- 96 I sam Sud priznao je zakonitost ove prakse (presuda od 5. prosinca 1989., Delbar, C-114/88, Zb., str. 4067.).
- 97 Štoviše, zakonodavac Zajednice u prošlosti je već pribjegavao pravnoj osnovi članka 235. Ugovora o EZ-u u području sankcija. S tim u vezi Vijeće objašnjava da je prije nego što su članci 301. i 60. UEZ-a bili uvedeni u Ugovor o EZ-u, pravna osnova raznih uredbi Vijeća o nametanju trgovinskih sankcija bila članak 113. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 133. UEZ-a) [(vidjeti, primjerice, Uredbu Vijeća (EEZ) br. 596/82 od 15. ožujka 1982. o izmjeni uvoznog režima za određene proizvode podrijetlom iz SSSR-a (SL L 72, str. 15.); Uredbu Vijeća (EEZ) br. 877/82 od 16. travnja 1982. o obustavi uvoza svih proizvoda podrijetlom iz Argentine (SL L 102, str. 1.) i Uredbu Vijeća (EEZ) br. 3302/86 od 27. listopada 1986. o obustavi izvoza zlatnih kovanica iz Južnoafričke Republike (SL L 305, str. 11.)]. Međutim, i kada su nadilazile područje primjene zajedničke trgovinske politike ili su se odnosile na fizičke ili pravne osobe sa sjedištem u Zajednici, te su se mjere temeljile na članku 235. Ugovora o EZ-u. To je bio slučaj osobito s Uredbom Vijeća (EEZ) br. 3541/92 od 7. prosinca 1992. o zabrani ispunjavanja iračkih zahtjeva u odnosu na ugovore i transakcije, na čije se izvršenje odnosi Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 661 (1990.) i povezane rezolucije (SL L 361, str. 1.) (SL L, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 80., str. 33.), čiji članak 2. glasi „zabranjeno je namiriti ili poduzeti bilo kakve mjere u udovoljavanju zahtjeva [...] bilo koje osobe ili tijela koje djeluje, izravno ili neizravno, u ime ili u korist jedne ili više osoba ili tijela u Iraku”.
- 98 U odgovoru na to isto pisano pitanje Prvostupanjskog suda Komisija je ustvrdila da izvršavanje sankcija koje je nametnulo Vijeće sigurnosti može potpuno ili djelomično ulaziti u područje primjene Ugovora o EZ-u, bilo s osnove zajedničke trgovinske politike ili s osnove unutarnjeg tržišta.
- 99 U ovom slučaju Komisija, koja se poziva na uvodnu izjavu 4. pobijane uredbe, tvrdi da su sporne mjere bile nužne za osiguranje jedinstvene primjene i tumačenja ograničenja kretanja kapitala koja su bila uvedena u skladu s predmetnim rezolucijama Vijeća sigurnosti, kako bi se očuvala sloboda kretanja kapitala u Zajednici i izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja.
- 100 Inače, Komisija smatra da zaštita međunarodne sigurnosti, kako u Uniji tako i izvan nje, ulazi u opći okvir odredbi Ugovora o EZ-u. U tom se pogledu poziva na, prvo, članke 3. i 11. UEU-a i, drugo, preambulu Ugovora o EZ-u, u kojoj su ugovorne stranke potvrdile „solidarnost koja veže Europu i prekomorske zemlje [...] u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda” te su izjavile da su odlučne da „očuvaju i ojačaju mir i slobodu”. Komisija iz toga izvodi „opći cilj Zajednice da štiti mir i sigurnost”, iz kojega proizlaze osobito članci 60. i 301. UEZ-a, koji su istodobno i posebne manifestacije nadležnosti Zajednice u reguliranju unutarnjeg i vanjskog kretanja kapitala.

- 101 Budući da se odredbama o kretanju kapitala iz glave III. poglavlja 4. Ugovora o EZ-u Zajednici ne dodjeljuju nikakve posebne ovlasti, članak 308. je u ovom slučaju iskorišten kao dodatna pravna osnova kako bi se osiguralo da Zajednica može nametati predmetna ograničenja, osobito prema pojedincima, u skladu sa zajedničkim stajalištem Vijeća.
- 102 Cilj Zajednice radi čijeg je ostvarenja i donesena pobijana uredba, Ujedinjena Kraljevina je na raspravi opisala kao jedinstvenu primjenu, u cijeloj Zajednici, obveza u pogledu ograničenja kretanja kapitala koje je državama članicama nametnulo Vijeće sigurnosti.
- 103 Ujedinjena Kraljevina naglašava da je stvaranje unutarnjeg tržišta u području kretanja kapitala jedan od ciljeva Zajednice iz članka 3. UEZ-a. Smatra da je jedinstvena primjena svih ograničenja slobodnog kretanja kapitala na tržištu bitan aspekt stvaranja unutarnjeg tržišta.
- 104 Međutim, da za provedbu predmetnih rezolucija Vijeća sigurnosti na razini Zajednice nisu donesene mjere, to bi, prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, dovelo do rizika različite primjene zamrzavanja imovine među državama članicama. Da su države članice te rezolucije provele pojedinačno, neizbježno bi došlo do različitih tumačenja dosega obveza koje su im nametnute, što bi dovelo do nejednakosti u području slobodnog kretanja kapitala među državama članicama i tako do rizika narušavanja tržišnog natjecanja.
- 105 Ujedinjena Kraljevina također tvrdi da nije moguće smatrati da mjere zamrzavanja finansijskih sredstava pojedinaca u cilju prekida gospodarskih odnosa ne toliko s trećim zemljama koliko s međunarodnim terorističkim organizacijama, proširuju „područje nadležnosti Zajednice izvan općeg okvira koji proizlazi iz odredbi Ugovora”, kao što je navedeno u Mišljenju 2/94, točki 89. gore. U skladu s općim okvirom Ugovora, Zajednica je nadležna za donošenje mjera za uređenje kretanja kapitala i to donošenjem mjera protiv pojedinaca. Proizlazi da iako je točno da mjere za uređenje kretanja kapitala pojedinaca u cilju prekida gospodarskih odnosa s međunarodnim terorističkim organizacijama ulaze u područje za koje Ugovorom o EZ-u institucijama nisu dodijeljene posebne ovlasti i iako je točno i da je za te mjere obvezno pozivanje na članak 308. UEZ-a, nije moguće smatrati da one nadilaze opći okvir Ugovora.
- 106 Ujedinjena Kraljevina tvrdi da se pozivanje na članak 308. UEZ-a u okolnostima ovoga slučaja ne razlikuje od korištenja te odredbe u situacijama, osobito u području socijalne politike, u kojima je taj članak poslužio za ostvarivanje drugih ciljeva Zajednice kada Ugovor nije pružio jasnu pravnu osnovu (vidjeti točku 95. gore).

#### Ocjena Prvostupanjskog suda

- 107 Uredba br. 467/2001 i pobijana uredba bile su donesene na djelomično različitim pravnim osnovama: prva na temelju članaka 60. i 301. UEZ-a, druga na temelju članaka 60., 301. i 308. UEZ-a. Iako su prvotni argumenti tužiteljâ o nepostojanju pravne osnove Uredbe br. 467/2001 postali bespredmetnima jer je stavljena izvan snage pobijanom uredbom, Prvostupanjski sud smatra primjerenim prvo izložiti razloge zbog kojih ih u svakom slučaju smatra neosnovanima jer su ti razlozi jedna od premisa njegova rasuđivanja prilikom ispitivanja pravne osnove pobijane uredbe.

- 108 Uredba br. 467/2001 donesena je na temelju članaka 60. i 301. UEZ-a koji ovlašćuju Vijeće da donese potrebne hitne mjere, osobito u pogledu kretanja kapitala i platnog prometa, kada je zajedničkim stajalištem ili zajedničkom mjerom donesenom u skladu s odredbama Ugovora o EU-u u vezi sa ZVSP-om predviđeno djelovanje Zajednice kako bi se prekinuli ili djelomično ili potpuno smanjili gospodarski odnosi s jednom ili više trećih zemalja.
- 109 Ali, kao što proizlazi iz preambule Uredbe br. 467/2001, tom je uredbom usklađeno djelovanje Zajednice predviđeno Zajedničkim stajalištem 2001/154 donesenim u okviru ZVSP-a koje je izražavalo volju Unije i njezinih država članica da se posluže instrumentom Zajednice kako bi provele određene aspekte sankcija koje je Vijeće sigurnosti donijelo protiv afganistanskih talibana.
- 110 Unatoč tomu tužitelji su tvrdili, prvo, da su mjere o kojima je ovdje riječ usmjerene protiv pojedinaca koji su, osim toga, državljani države članice, dok se člancima 60. i 301. UEZ-a Vijeće ovlašćuje donijeti mjere samo protiv trećih zemalja; drugo, da svrha spornih mjera nije bila prekid ili smanjenje gospodarskih odnosa s trećim zemljama, nego borba protiv međunarodnog terorizma, a osobito protiv Osame bin Ladena i, treće, da su navedene mjere u svakom slučaju neproporcionalne cilju koji se želi postići člancima 60. i 301. UEZ-a.
- 111 Nijedan od tih argumenata ne može se prihvatiti.
- 112 Prvo, glede vrste mjera koje je Vijeće ovlašteno donijeti na temelju članaka 60. i 301. UEZ-a, Prvostupanjski sud smatra da tekst tih odredaba ne isključuje donošenje mjera ograničavanja izravno protiv pojedinaca ili organizacija, bez obzira na to imaju li one ili ne sjedište u Zajednici, sve dok se takvim mjerama stvarno nastoji prekinuti ili djelomično ili potpuno smanjiti gospodarske odnose s jednom ili više trećih zemalja.
- 113 Kao što je to Vijeće ispravno napomenulo, mjere o kojima je ovdje riječ potpadaju pod ono što se obično naziva „pametnim sankcijama”, koje su se pojavile u praksi Ujedinjenih naroda 1990-ih. Takvim su sankcijama klasične mjere općeg trgovinskog embarga protiv jedne zemlje bile zamijenjene bolje usmjerenim i selektivnijim mjerama kao što su gospodarske ili financijske sankcije, zabrana putovanja, embargo na oružje ili na posebne proizvode, kako bi se smanjile patnje civilnog stanovništva predmetne zemlje, a ciljanom režimu i njegovim vođama nametnule prave sankcije.
- 114 Praksa institucija Zajednice razvila se u istom smjeru te je Vijeće posljedično smatralo da mu članci 60. i 301. UEZ-a omogućavaju da donese mjere ograničavanja protiv subjekata ili osoba koje fizički kontroliraju dio državnog područja treće zemlje [vidjeti, primjerice, Uredbu Vijeća (EZ) br. 1705/98 od 28. srpnja 1998. o prekidu određenih gospodarskih odnosa s Angolom kako bi se „União Nacional para a Independência Total de Angola” (UNITA) potaknuo na ispunjenje svojih obveza u okviru mirovnog procesa i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2229/97 (SL L 215, str. 1.)] i protiv subjekata ili osoba koje stvarno kontroliraju državni aparat treće zemlje kao i protiv osoba i subjekata koji su s njima povezani i koji im daju ekonomsku potporu [vidjeti, primjerice, Uredbu Vijeća (EZ) br. 1294/1999 od 15. lipnja 1999. o zamrzavanju sredstava i zabrani ulaganja u vezi sa Saveznom Republikom Jugoslavijom (SRJ) i stavljanju izvan snage

uredbi (EZ) br. 1295/98 i (EZ) br. 1607/98 (SL L 153, str. 63.) i Uredbu Vijeća (EZ) br. 2488/2000 od 10. studenoga 2000. o nastavku zamrzavanja financijskih sredstava u odnosu na S. Miloševića i s njim povezane osobe te stavljanju izvan snage uredbi (EZ) br. 1294/1999 i br. 607/2000 i članka 2. Uredbe (EZ) br. 926/98 (SL L 287, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 1., str. 4.)). Taj je razvoj posve spojiv s mjerama predviđenima člancima 60. i 301. UEZ-a.

- 115 Zapravo, baš kao što gospodarske ili financijske sankcije mogu legitimno biti usmjerene posebno na vođe treće zemlje, a ne na tu zemlju kao takvu, one mogu biti usmjerene i na osobe ili subjekte, bez obzira na to gdje se oni nalazili, koji su povezani s tim vođama ili koje potonji izravno ili neizravno kontroliraju. Kao što je ispravno napomenula Komisija, članci 60. i 301. UEZ-a ne bi bili učinkovito sredstvo za izvršavanje pritiska na vođe koji imaju utjecaj na politiku treće zemlje ako Zajednica ne bi mogla na temelju tih odredbi donijeti mjere protiv pojedinaca koji su, iako nemaju prebivalište u predmetnoj trećoj zemlji, dovoljno tijesno povezani s režimom protiv kojega su sankcije usmjerene. Osim toga, kao što je naglasilo Vijeće, činjenica da su neke od dotičnih osoba državljani države članice nije relevantna jer da bi bile učinkovite u kontekstu slobodnog kretanja kapitala, financijske sankcije ne mogu biti ograničene samo na državljane dotične treće zemlje.
- 116 Takvo tumačenje, koje nije protivno tekstu članka 60. i 301. UEZ-a, opravdano je i s aspekta učinkovitosti i iz humanitarnih razloga.
- 117 Drugo, glede cilja Uredbe Vijeća br. 467/2001, Vijeće je istaknulo, pozivajući se na rezolucije Vijeća sigurnosti 1267 (1999) i 1333 (2000), na Zajedničko stajalište 2001/154 kao i na uvodne izjave 1. i 2. te uredbe i na sam njezin naslov, da su sporne mjere u biti usmjerene protiv talibanskog režima koji je tada stvarno kontrolirao 80 % afganistanskog državnog područja i koji se sam prozvao „Islamskim Emiratom Afganistan” i, dodatno, protiv osoba i subjekata koji su pomoću gospodarskih ili financijskih transakcija pomogli tom režimu da međunarodnim teroristima i njihovim organizacijama pruži utočište i omogući obuku, i tako zapravo djelovali kao zastupnici tog režima ili bili tijesno povezani s njim.
- 118 Budući da su tužitelji prigovorili da je Uredba br. 467/2001 usmjerena protiv Osame bin Ladena, a ne protiv talibanskog režima, Vijeće je dodalo da je Osama bin Laden ustvari vođa i „siva eminencija” talibanskog režima i da ima stvarnu moć u Afganistanu. Njegovi svjetovni i vjerski nazivi „šeik” (poglavar) i „emir” (princ, vladar ili zapovjednik) te položaj koji je imao uz bok drugih talibanskih vjerskih dostojanstvenika ne ostavlja mnogo razloga za dvojbu u tom pogledu. Osim toga, još i prije 11. rujna 2001. Osama bin Laden prisegnuo je na vjernost (Bay'a), čime je između sebe i teokratskog vodstva talibana uspostavio službenu vjersku vezu. Stoga je njegov položaj usporediv s položajem S. Miloševića i članova jugoslavenske vlade u doba gospodarskih i financijskih sankcija koje je Vijeće donijelo protiv Savezne Republike Jugoslavije (vidjeti točku 114. gore). Što se tiče Al-Qaide, Vijeće je primijetilo da je općepoznato da ona u Afganistanu ima brojne kampove za vojnu obuku i da se na tisuće njezinih članova borilo na strani talibana tijekom intervencije međunarodne koalicije između listopada 2001. i siječnja 2002.
- 119 Nema razloga osporavati valjanost tih razmatranja o kojima u međunarodnoj zajednici postoji široko suglasje koje se očituje u, među ostalim, raznim rezolucijama koje je

Vijeće sigurnosti jednoglasno donijelo, a koje tužitelji nisu izričito odbili pa čak ni osporavali.

- 120 Konkretnije, glavni cilj predmetnih sankcija bio je spriječiti talibanski režim da dobije bilo kakvu financijsku potporu, kao što proizlazi iz stavka 4.(b) Rezolucije 1267 (1999). Sankcije bi se mogle zaobići da nisu obuhvaćale pojedince za koje se smatralo da podupiru taj režim. Što se tiče odnosâ između prijašnjeg talibanskog režima i Osame bin Ladena, Vijeće sigurnosti je smatralo da je ovaj potonji tijekom razdoblja o kojem je riječ primio toliko značajnu pomoć od tog režima da ga se moglo smatrati njegovim članom. Tako je u uvodnoj izjavi 10. Rezolucije 1333 (2000.) Vijeće sigurnosti izrazilo žaljenje zbog činjenice da talibani i dalje pružaju utočište Osami bin Ladenu te njemu i njegovim suradnicima omogućavaju da s njihovog državnog područja vode mrežu terorističkih kampova za obuku i da Afganistan koriste kao bazu za vođenje međunarodnih terorističkih operacija. Nadalje, u uvodnoj izjavi 7. Rezolucije 1333 (2000) Vijeće sigurnosti ponovno je potvrdilo svoje uvjerenje da je suzbijanje međunarodnog terorizma bitno za očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti.
- 121 Znači, za razliku od onoga što tvrde tužitelji, svrha spornih mjera doista jest prekid ili smanjenje gospodarskih odnosa s trećom zemljom u okviru borbe međunarodne zajednice protiv međunarodnog terorizma, prije svega protiv Osame bin Ladena i mreže Al-Quaide.
- 122 Treće, proporcionalnost spornih mjera treba ocijeniti na način koji je u skladu sa svrhom Uredbe br. 467/2001. Kao što je prethodno bilo objašnjeno, točna svrha nametanja „pametnih” sankcija je izvršavanje stvarnog pritiska na vođe predmetne zemlje, istodobno maksimalno ograničavajući utjecaj tih mjera na stanovništvo te zemlje, prije svega ograničavanjem njihova osobnog područja primjene na određen broj poimence određenih pojedinaca. U ovom se slučaju Uredbom br. 467/2001 nastojao povećati pritisak na talibanski režim, osobito zamrzavanjem financijskih sredstava i druge financijske imovine Osame bin Ladena i s njim povezanih pojedinaca i subjekata koje je odredio Odbor za sankcije. Te su mjere u skladu s načelom proporcionalnosti, prema kojemu sankcije ne smiju prekoračiti granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje cilja koji se želi postići propisom Zajednice kojim se te mjere uvode.
- 123 Za razliku od toga, činjenica da se sporne mjere odnose i na transakcije koje nemaju nikakav prekogranični element nije relevantna. Iako je legitimni cilj tih mjera bio prekinuti izvore financiranja talibana i međunarodnog terorizma koji je na početku djelovao iz Afganistana, one su se ipak nužno morale odnositi i na međunarodne i na čisto unutarnje transakcije, s obzirom na to da su i jedne i druge jednako mogle osiguravati sredstva za takvo financiranje, imajući u vidu osobito slobodno kretanje osoba i kapitala i netransparentnost međunarodnih financijskih tijekova.
- 124 Iz prethodnoga proizlazi da je, za razliku od onoga što tvrde tužitelji, Vijeće doista bilo nadležno Uredbu br. 467/2001 donijeti na temelju članaka 60. i 301. UEZ-a.
- Pravna osnova pobijane uredbe
- 125 Za razliku od Uredbe br. 467/2001, pravna osnova pobijane uredbe nisu samo članci 60. i 301. UEZ-a, nego i članak 308. UEZ-a. Po tome ona odražava razvoj međunarodne

situacije, u okviru kojega je postupno dolazilo do sankcija koje je određivalo Vijeće sigurnosti, a provodila Zajednica.

- 126 Iako je Rezolucija Vijeća sigurnosti 1333 (2000) bila donesena u okviru mjera namijenjenih suzbijanju međunarodnog terorizma, koje su se smatrale bitnima za očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti (vidjeti uvodnu izjavu 7.), ona se ipak odnosila konkretno na talibanski režim koji je tada kontrolirao najveći dio afganistanskog državnog područja te pružao utočište i pomoć Osami bin Ladenu i njegovim suradnicima.
- 127 Kao što je već bilo navedeno, upravo je ta izrijekom uspostavljena veza s državnim područjem treće zemlje i režimom koji je u njoj na vlasti omogućila Vijeću da Uredbu br. 467/2001 utemelji na člancima 60. i 301. UEZ-a.
- 128 S druge pak strane, Rezolucija Vijeća sigurnosti 1390 (2002) donesena je 16. siječnja 2002., nakon pada tog režima neposredno poslije oružane intervencije međunarodne koalicije u Afganistanu započete u listopadu 2001. Slijedom toga te iako se i dalje izrijekom odnosi na talibane, ta rezolucija više nije usmjerena protiv njihovog propalog režima, nego izravno protiv Osame bin Ladena, mreže Al-Qaide i osoba i subjekata koji su s njim povezani.
- 129 Vijeće je u točkama 4. i 5. svojeg odgovora na repliku izrijekom priznalo nepostojanje bilo kakve veze između sankcija koje treba donijeti na temelju te rezolucije i državnog područja treće zemlje ili režima u toj trećoj zemlji, na što je bilo upozoreno već u točki 2. obrazloženja prijedloga uredbe koji je Vijeću predložila Komisija 6. ožujka 2002. i iz kojega je proizašla pobijana uredba [dokument COM (2002) 117 final].
- 130 S obzirom na to da takva veza nije postojala, Vijeće i Komisija smatrali su da članci 60. i 301. UEZ-a sami za sebe nisu odgovarajuća pravna osnova za donošenje pobijane uredbe. S tim se razmatranjima treba složiti.
- 131 Naime, člankom 60. stavkom 1. UEZ-a određeno je da Vijeće u skladu s postupkom iz članka 301. UEZ-a može „u pogledu predmetnih trećih zemalja” usvojiti potrebne hitne mjere koje se odnose na kretanje kapitala i platni promet. Člankom 301. UEZ-a izrijekom je predviđeno da Zajednica može djelovati kako bi se prekinuli ili djelomično ili potpuno smanjili gospodarski odnosi „s jednom ili više trećih zemalja”.
- 132 Inače, činjenica da te odredbe dopuštaju donošenje „pametnih sankcija” protiv pojedinaca i subjekata koji su povezani s vođama treće zemlje ili koje ti vladari izravno ili neizravno kontroliraju (vidjeti točke 115. i 116. gore) ne dopušta zaključiti da je protiv tih pojedinaca ili subjekata moguće djelovati i kada je režim koji je na vlasti u dotičnoj trećoj zemlji prestao postojati. U takvim okolnostima zapravo više ne postoji dostatna veza između tih pojedinaca ili subjekata i treće zemlje.
- 133 Iz toga proizlazi da u svakom slučaju članci 60. i 301. UEZ-a sami za sebe nisu bili dostatna pravna osnova za donošenje pobijane uredbe.
- 134 Osim toga, za razliku od stajališta koje je Komisija zauzela u prijedlogu uredbe Vijeća iz kojega je proizašla pobijana uredba (vidjeti točku 129. gore), Vijeće je smatralo da ni

članak 308. sam za sebe ne predstavlja odgovarajuću pravnu osnovu za donošenje pobijane uredbe. I s tim se razmatranjem treba suglasiti.

- 135 Glede toga valja podsjetiti da prema sudskoj praksi (presuda Suda od 26. ožujka 1987., Komisija/Vijeće, 45/86, Zb., str. 1493., t. 13.), iz samog teksta članka 308. UEZ-a proizlazi da je pozivanje na tu odredbu kao na pravnu osnovu akta opravdano samo ako se nijednom drugom odredbom Ugovora institucijama Zajednice ne dodjeljuje potrebna nadležnost za donošenje toga akta. U takvoj se situaciji člankom 308. UEZ-a institucijama omogućava da djeluju u svrhu postizanja jednoga od ciljeva Zajednice, unatoč nepostojanju odredbe kojom im se za to dodjeljuje potrebna nadležnost.
- 136 Što se tiče prvoga uvjeta primjenjivosti članka 308. UEZ-a, jasno je da se nijednom odredbom Ugovora o EZ-u ne predviđa usvajanje mjera kakve su propisane pobijanom uredbom, a koje se odnose na borbu protiv međunarodnog terorizma i, osobito, nametanje gospodarskih i financijskih sankcija, kao što je zamrzavanje financijskih sredstava, pojedincima i subjektima za koje se sumnja da potpomažu financiranje terorizma, a da se pritom ne uspostavi veza s državnim područjem treće zemlje ili režimom koji je u njoj na vlasti. Stoga je u ovom slučaju taj prvi uvjet ispunjen.
- 137 Kako bi bio ispunjen drugi uvjet primjenjivosti članka 308. UEZ-a u smislu sudske prakse navedene u točki 135. gore, borbu protiv međunarodnog terorizma, a posebno nametanje gospodarskih i financijskih sankcija kao što je zamrzavanje financijskih sredstava pojedincima i subjektima za koje se sumnja da potpomažu financiranje terorizma, treba povezati s jednim od ciljeva koji su Ugovorom povjereni Zajednici.
- 138 Glede tog je pitanja preambula pobijane uredbe vrlo štura. Ipak valja spomenuti da je u uvodnoj izjavi 4. te uredbe Vijeće potvrdilo da su mjere koje su potrebne na temelju Rezolucije 1390 (2002) i Zajedničkog stajališta 2002/402 obuhvaćene „područjem primjene Ugovora” i da bi trebalo donijeti pravni akt Zajednice „kako bi se izbjeglo prije svega narušavanje tržišnog natjecanja”.
- 139 Što se tiče *petitio principii* prema kojem sporne mjere doista jesu obuhvaćene Ugovorom, valja nasuprot tomu odmah ustvrditi da ne izgleda vjerojatnim da se ijedan od ciljeva Ugovora kako su izrijekom navedeni u člancima 2. i 3. UEZ-a može ostvariti ovim mjerama.
- 140 Osobito, za razliku od mjera koje su protiv određenih fizičkih ili pravnih osoba sa sjedištem u Zajednici predviđene Uredbom br. 3541/92, na koju se Vijeće pozvalo u potporu svojim argumentima (vidjeti točku 97. gore), kod mjera predviđenih pobijanom uredbom nije se moguće pozivati na cilj uspostave zajedničke trgovinske politike (članak 3. stavak 1. točka (b) UEZ-a) u okviru koje se smatralo da je Zajednica ovlaštena mjere trgovinskog embarga usvojiti na temelju članka 133. UEZ-a, jer u tom slučaju nije riječ o trgovinskim odnosima Zajednice s trećom zemljom.
- 141 Što se tiče cilja uspostave sustava koji osigurava da na unutarnjem tržištu ne dolazi do narušavanja tržišnog natjecanja (članak 3. stavak 1. točka (g) UEZ-a), tvrdnja da postoji rizik narušavanja tržišnog natjecanja koji bi, prema preambuli pobijane uredbe, ona trebala spriječiti, nije uvjerljiva.

- 142 Pravila o tržišnom natjecanju iz Ugovora o EZ-u primjenjuju se na poduzetnike i države članice kada naruše jednakost tržišnog natjecanja među poduzetnicima (vidjeti, kada je riječ o članku 87. UEZ-a, presudu Suda od 2. srpnja 1974., Italija/Komisija, 173/73, Zb., str. 709., t. 26., i, kada je riječ o članku 81. UEZ-a, presudu Suda od 12. srpnja 1984., Hydrotherm, 170/83, Zb., str. 2999., t. 11.).
- 143 Međutim, u ovom slučaju se, prvo, nije ustvrdilo da je pobijana uredba usmjerena protiv predmetnih pojedinaca ili subjekata kao poduzetnika u smislu pravila o tržišnom natjecanju iz Ugovora o EZ-u.
- 144 Drugo, nije dano nikakvo objašnjenje pomoću kojega bi se moglo shvatiti kako bi provedba, na razini Zajednice ili na razini njezinih država članica, posebnih mjera ograničavanja koje su Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1390 (2002) određene protiv određenih osoba i subjekata ugrozila tržišno natjecanje između poduzetnika.
- 145 Prethodna razmatranja nisu dovedena u pitanje vezom koju su u svojim podnescima Zajednica i Ujedinjena Kraljevina uspostavile između cilja iz članka 3. stavka 1. točke (g) UEZ-a i cilja uspostave unutarnjeg tržišta koje među ostalim obilježava ukidanje prepreka slobodnom kretanju kapitala među državama članicama (članak 3. stavak 1. (c) UEZ-a) (vidjeti, među ostalim, točku 99. i točke 102. do 104. gore).
- 146 U tom pogledu valja napomenuti da Zajednica nema izričitu nadležnost nametnuti ograničenja kretanju kapitala i platnom prometu. Za razliku od toga, člankom 58. UEZ-a ipak je omogućeno da države članice poduzimaju mjere s takvim učinkom ako to jest, i ostaje, opravdano radi ostvarenja ciljeva iz tog članka a, osobito, ako su mjere opravdane razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti (vidjeti, po analogiji s člankom 30. UEZ-a, presudu Suda od 4. listopada 1991., Richardt, C-367/89, Zb., str. I-4621., t. 19. i navedenu sudsku praksu). Budući da pojam javne sigurnosti uključuje i unutarnju i vanjsku sigurnost države, države članice su u načelu ovlaštene usvojiti na temelju članka 58. stavka 1. točke (b) UEZ-a mjere poput mjera predviđenih pobijanom uredbom. Ukoliko su te mjere u skladu s člankom 58. stavkom 3. UEZ-a i ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje zadanog cilja, one su spojive s pravilima o slobodnom kretanju kapitala i platnom prometu te s pravilima o slobodnom tržišnom natjecanju iz Ugovora o EZ-u.
- 147 Valja dodati da, kad bi tek puko utvrđenje rizika nejednakosti između nacionalnih propisa kao i apstraktnog rizika da dođe do prepreka slobodnom kretanju kapitala i posljedičnog možebitnog narušavanja tržišnog natjecanja bilo dostatno da opravda odabir članka 308. UEZ-a u vezi s člankom 3. stavkom 1. točkama (c) i (g) UEZ-a kao pravne osnove uredbe, ne samo da bi odredbe poglavlja 3. glave VI. Ugovora o EZ-u o približavanju zakonodavstava izgubile korisni učinak, nego bi i sudski nadzor poštovanja pravne osnove postao potpuno neučinkovit. Sud Zajednice tada bi bio spriječen izvršavati funkciju koja mu je povjerena člankom 220. UEZ-a odnosno da pri tumačenju i primjeni Ugovora osigurava poštovanje prava (glede članka 100.a Ugovora o EZ-u, koji je nakon izmjene postao članak 95. UEZ-a, vidjeti u tom smislu presudu Suda od 5. listopada 2000., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-376/98, Zb., str. I-8419., t. 84., 85. i od 106. do 108., i navedenu sudsku praksu).

- 148 U svakom slučaju elementi podastrijeti na ocjenu Prvostupanjskom sudu ne daju razloga smatrati da pobijana uredba stvarno doprinosi otklanjanju rizika da dođe do prepreka slobodnom kretanju kapitala ili znatnog narušavanja tržišnog natjecanja.
- 149 Za razliku od onoga što tvrde Komisija i Ujedinjena Kraljevina, Prvostupanjski sud osobito smatra da time što predmetne rezolucije Vijeća sigurnosti provode države članice, a ne Zajednica, ne nastaje nikakav vjerojatan i ozbiljan rizik da u primjeni zamrzavanja financijskih sredstava dođe do nejednakosti među državama članicama. Prvo, te rezolucije zapravo sadržavaju jasne, precizne i detaljne definicije i obveze koje ne ostavljaju gotovo nikakvog prostora tumačenju. Drugo, važnost mjera koje određuju za njihovu provedbu ne čini se tako velikom da bi se trebalo bojati takvog rizika.
- 150 U tim okolnostima mjere o kojima je ovdje riječ nije moguće poduprijeti ciljem iz članka 3. stavka 1. točaka (c) i (g) UEZ-a.
- 151 Osim toga, razni primjeri pozivanja na članak 308. UEZ-a kao dodatnu pravnu osnovu koje je navelo Vijeće (vidjeti točke 95. i 97. gore) u ovom slučaju nisu relevantni. Prvo, iz tih primjera doista ne proizlazi da u tim slučajevima nisu bili ispunjeni uvjeti primjene članka 308. UEZ-a, a osobito uvjet u vezi s ostvarenjem cilja Zajednice. Drugo, u tim primjerima pravni akti o kojima je riječ nisu u tom pogledu osporavani pred Sudom, osobito u predmetu u kojem je donesena presuda Delbar, točka 96. gore. U svakom slučaju, prema ustaljenoj sudskoj praksi, puka praksa Vijeća ne može odstupati od pravila Ugovora pa slijedom toga ne može stvoriti precedent koji obvezuje institucije Zajednice u pogledu odabira ispravne pravne osnove (vidjeti osobito presudu Suda od 23. veljače 1988., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, 68/86, Zb., str. 855., t. 24., i mišljenje Suda 1/94 od 15. studenoga 1994., Zb., str. I-5267., t. 52.).
- 152 Iz svega prethodnoga proizlazi da borbu protiv međunarodnog terorizma i, osobito, nametanje gospodarskih i financijskih sankcija kao što je zamrzavanje financijskih sredstava pojedincima i subjektima za koje se sumnja da potpomažu financiranje terorizma, nije moguće povezati ni s jednim od ciljeva koji su člancima 2. i 3. UEZ-a izrijekom dodijeljeni Zajednici.
- 153 Osim ciljeva Ugovora koji su izrijekom određeni člancima 2. i 3. UEZ-a, Komisija je u svojim pismenima navela i općenitiji cilj Zajednice koji, tvrdi ona, u ovim okolnostima opravdava pozivanje na pravnu osnovu članka 308. UEZ-a. Tako Komisija iz preambule Ugovora o EZ-u izvodi „opći cilj Zajednice da štiti [međunarodni] mir i sigurnost” (vidjeti točku 100. gore). Taj argument nije prihvatljiv.
- 154 Naime, za razliku od onoga što tvrdi Komisija, iz preambule Ugovora o EZ-u ne proizlazi da se tim aktom nastoji ostvariti širi cilj zaštite međunarodnog mira i sigurnosti. Iako je nedvojbeno da glavni cilj toga Ugovora jest okončati prijašnje sukobe među narodima Europe uspostavljanjem „sve tješnje povezane unije” među njima, nema nikakvog pozivanja na provedbu zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Ova potonja tiče se isključivo ciljeva Ugovora o EU-u kojima se, kao što je naglašeno u njegovoj preambuli, nastoji označiti „nov[a] faz[a] u procesu europske integracije koji je započeo osnivanjem Europskih zajednica”. [neslužbeni prijevod]

- 155 Iako se, doduše, može potvrditi da se Zajednica, kada djeluje u području svojih nadležnosti, kao što je zajednička trgovinska politika, treba voditi tim ciljem Unije, on nije dostatna osnova za usvajanje mjera na temelju članka 308. UEZ-a, prije svega u područjima u kojima su nadležnosti Zajednice sporedne i koje su u Ugovoru taksativno nabrojene.
- 156 Naposljetku, članak 308. UEZ-a nije moguće tumačiti na način da institucije Zajednice općenito ovlašćuje da se pozivaju na tu odredbu kako bi ostvarile jedan od ciljeva Ugovora o EU-u. Konkretno, Prvostupanjski sud smatra da supostojanje Unije i Zajednice kao integriranih ali zasebnih pravnih poredaka, kao i uspostavljena struktura stupova, kako su ih predvidjeli sastavljači trenutačno važećih ugovora, ne ovlašćuje ni institucije ni države članice da se pozivaju na „klauzulu o fleksibilnosti” članka 308. UEZ-a kako bi ublažile činjenicu da Zajednica nema nadležnost potrebnu za ostvarenje jednog od ciljeva Unije. Kada bi se odlučilo drukčije, to bi u konačnici značilo da bi ta odredba postala primjenjivom na sve mjere iz područja ZVSP-a i policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (PPS) tako da bi Zajednica mogla uvijek djelovati kako bi ostvarila ciljeve tih politika. Takav bi ishod mnogim odredbama Ugovora o EU-u oduzeo njihova područja djelovanja i bio bi u suprotnosti s uspostavom instrumenata svojstvenih ZVSP-u (zajedničke strategije, zajednička djelovanja, zajednička stajališta) i PPS-u (zajednička stajališta, odluke, okvirne odluke).
- 157 Stoga valja zaključiti da, jednako kao članak 60. UEZ-a i članak 301. UEZ-a sagledani zasebno, ni članak 308. UEZ-a ne predstavlja sam za sebe dostatnu pravnu osnovu za donošenje pobijane uredbe.
- 158 Međutim, Vijeće je kako u uvodnim izjavama pobijane odluke tako i u svojim podnescima tvrdilo da mu članak 308. UEZ-a, u vezi s člancima 60. i 301. UEZ-a, daje ovlast donijeti uredbu Zajednice čija je svrha borba Unije i njezinih država članica u okviru ZVSP-a protiv financiranja međunarodnog terorizma i kojom se u tu svrhu uvode gospodarske i financijske sankcije protiv pojedinaca a da se ne uspostavlja veza s državnim područjem treće zemlje ili režimom koji je u njoj na vlasti. Ta razmatranja zaslužuju da ih se prihvati.
- 159 U vezi s tim valja, naime, voditi računa o posebnoj poveznici koja je Ugovorom iz Maastrichta uvedena između djelovanja Zajednice koja su gospodarske sankcije nametala na temelju članka 60. i 301. UEZ-a i ciljeva Ugovora o EU-u u području vanjskih odnosa.
- 160 Zaista se mora ustvrditi da su članci 60. i 301. UEZ-a posve posebne odredbe Ugovora o EZ-u jer izrijeком predviđaju da bi se djelovanje Zajednice moglo pokazati nužnim za ostvarenje ne jednoga od ciljeva Zajednice utvrđenih Ugovorom o EZ-u, nego jednoga od ciljeva koji su člankom 2. Ugovora o EU-u posebno dodijeljeni Uniji, odnosno za provedbu zajedničke vanjske i sigurnosne politike.
- 161 U okviru članaka 60. i 301. UEZ-a, djelovanje Zajednice je, dakle, zapravo djelovanje Unije koje se provodi na temelju stupa Zajednice nakon što Vijeće donese zajedničko stajalište ili zajedničko djelovanje na temelju ZVSP-a.
- 162 U tom pogledu valja napomenuti da u skladu s člankom 3. UEU-a Unija ima jedinstveni institucionalni okvir koji osigurava koherentnost i kontinuitet mjera za postizanje

ciljeva, pri čemu poštuje i razvija pravnu stečevinu. Unija osobito pazi na koherentnost svih vanjskih djelovanja koje poduzima u okviru svoje vanjske, sigurnosne, ekonomske i razvojne politike. Vijeće i Komisija odgovorni su za osiguranje te koherentnosti te surađuju u tu svrhu. Svaki u skladu sa svojim nadležnostima osigurava provedbu tih politika.

- 163 Ali, jednako kako se ovlasti za djelovanje predviđene Ugovorom o EZ-u mogu pokazati nedostatnima da se institucijama Zajednice omogući djelovanje kojim bi se ostvario jedan od ciljeva Zajednice u okviru funkcioniranja zajedničkog tržišta, tako se i člancima 60. i 301. UEZ-a predviđene ovlasti za nametanje gospodarskih i financijskih sankcija u obliku prekida ili smanjenja gospodarskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja, osobito u pogledu kretanja kapitala i platnog prometa, mogu pokazati nedostatnima da bi institucije Zajednice mogle ostvariti cilj ZVSP-a obuhvaćen Ugovorom o EU-u, a zbog kojega su te odredbe i bile posebno unesene u Ugovor o EZ-u.
- 164 Dakle, valja priznati da je, zbog zahtjeva za koherentnost iz članka 3. UEU-a, u tim posebnim okolnostima predviđenima člancima 60. i 301. UEZ-a opravdano pozivanje na dodatnu pravnu osnovu, odnosno na članak 308. UEZ-a, kada te odredbe institucijama Zajednice ne dodjeljuju nadležnost djelovanja koja je u području gospodarskih i financijskih sankcija potrebna kako bi se ostvario cilj koji su si Unija i njezine države članice zadale u okviru ZVSP-a.
- 165 Tako je moguće da neko zajedničko stajalište ili zajedničko djelovanje doneseno na temelju ZVSP-a zahtijeva od Zajednice mjere gospodarskih i financijskih sankcija koje prekoračuju one koje su izrijeком predviđene člancima 60. i 301. UEZ-a, koje se sastoje od prekida ili smanjenja gospodarskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja, osobito u pogledu kretanja kapitala i platnog prometa.
- 166 U takvom slučaju pozivanje na skupnu pravnu osnovu članaka 60., 301. i 308. UEZ-a omogućava da se u području gospodarskih i financijskih sankcija ostvari cilj koji Unija i njezine države članice žele postići u okviru ZVSP-a, kako je naveden u zajedničkom stajalištu ili zajedničkom djelovanju, bez obzira na to što Zajednici nisu izrijeком dodijeljene ovlasti glede gospodarskih i financijskih sankcija protiv pojedinaca ili subjekata koji nemaju dostatne veze s određenom trećom zemljom.
- 167 U ovom slučaju borba protiv međunarodnog terorizma i njegovog financiranja nedvojbeno je jedan od ciljeva Unije u okviru ZVSP-a kako su određeni člankom 11. UEU-a, čak i kada se ona ne odnosi posebno na treće zemlje ili njihove vođe.
- 168 Osim toga, nesporno je da je Zajedničko stajalište 2002/402 Vijeće donijelo jednoglasno u okviru te borbe i da se njime predviđa da će Zajednica nametnuti gospodarske i financijske sankcije onim pojedincima za koje se sumnja da potpomažu financiranje međunarodnog terorizma, a da se pritom nije uspostavila nikakva veza s državnim područjem treće zemlje ili režimom koji je u njoj na vlasti.
- 169 U tom kontekstu pozivanje na članak 308. UEZ-a radi dopune ovlasti za nametanje gospodarskih i financijskih sankcija koje su Zajednici dodijeljene člancima 60. i 301. UEZ-a, opravdano je razmatranjem da se u današnje vrijeme države više ne mogu smatrati jedinim izvorom prijetnji međunarodnom miru i međunarodnoj sigurnosti.

Uniju i njezin stup Zajednice ne treba sprečavati da se tim novim prijetnjama prilagode na isti način na koji to čini međunarodna zajednica, odnosno tako da gospodarske i financijske sankcije nameću ne samo trećim zemljama, nego i s njima povezanim osobama, skupinama, poduzetnicima ili subjektima koji razvijaju međunarodnu terorističku aktivnost ili na bilo koji drugi način ugrožavaju međunarodni mir i međunarodnu sigurnost.

170 Stoga su institucije i Ujedinjena Kraljevina s pravom držale da je Vijeće bilo nadležno pobijanu uredbu kojom se u Zajednici provode gospodarske i financijske sankcije predviđene Zajedničkim stajalištem 2002/402 donijeti na temelju povezanih članaka 60., 301. i 308. UEZ-a.

171 Stoga prvi dio prvog tužbenog razloga treba odbiti.

#### *Drugi dio*

##### Argumenti stranaka

172 U drugom dijelu prvog tužbenog razloga tužitelji ističu da su ovlasti koje su dodijeljene Komisiji prvo na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe br. 467/2001, a potom na temelju članka 7. stavka 1. pobijane uredbe, puno šireg dosega od puke ovlasti za provedbu uredbe Vijeća i da ona stoga krši članak 202. UEZ-a. Naime, prema njihovu mišljenju, odluka Komisije o uvrštenju neke osobe na popis Priloga I. pobijanoj uredbi zapravo je isto što i izmjena članka 2. te uredbe.

173 Vijeće i Komisija tvrde da delegiranje ovlasti za provedbu koje su u ovom slučaju dodijeljene Komisiji jest u skladu s člankom 202. UEZ-a.

##### Ocjena Prvostupanjskog suda

174 Drugi dio prvog tužbenog zahtjeva je zbog stavljanja izvan snage Uredbe br. 467/2001 i njezine zamjene pobijanom uredbom postao bespredmetnim. Naime, iako je točno da su tužitelji prvotno bili uvršteni u Prilog I. Uredbi br. 467/2001, Uredbom Komisije br. 2199/2001, donesenom na temelju ovlasti koja je Vijeću bila dodijeljena člankom 10. stavkom 1. prvo navedene uredbe, sada su u Prilog I. pobijanoj uredbi uvršteni samom tom uredbom kako ju je donijelo Vijeće bez nove intervencije Komisije.

175 Što se tiče izmjena uvedenih Uredbom br. 866/2003 (točka 41. gore), one su čisto redakcijske naravi, kao što je to A. Yusuf priznao (točka 63. gore), pa stoga treba smatrati da se one odnose na izvršavanje puke ovlasti provedbe koje su Komisiji delegirane u skladu s člankom 202. UEZ-a.

176 Proizlazi da drugi dio tužbenog razloga treba odbiti.

#### *Treći dio*

##### Argumenti stranaka

177 U okviru trećeg dijela prvoga tužbenog razloga tužitelji ističu da Vijeće nije nadležno da na tijelo izvan Zajednice – u ovom slučaju na Odbor za sankcije – delegira ovlast

odlučivanja u području građanskih i ekonomskih prava država članica i njihovih državljana.

- 178 Na to Ujedinjena Kraljevina navodi da u ovom slučaju nije riječ o delegiranju nadležnosti Zajednice tijelima Ujedinjenih naroda. Upravo suprotno, institucije su djelovale isključivo kako bi osigurale da države članice Zajednice poštuju svoje obveze na temelju Povelje Ujedinjenih naroda, koje u skladu s člankom 103. Povelje prevladavaju nad svakom drugom obvezom.

Ocjena Prvostupanjskog suda

- 179 Odluke protiv tužitelja u ovom je slučaju donio Odbor za sankcije na temelju ovlaštenja Vijeća sigurnosti, pri čemu je prikupljene informacije koristio na vlastitu odgovornost. Inače, predmetne rezolucije Vijeća sigurnosti ne predstavljaju izvršavanje ovlasti koje je delegirala Zajednica, nego njegovo izvršavanje vlastitih ovlasti na temelju Povelje Ujedinjenih naroda. Okolnost da su nakon donošenja Zajedničkog stajališta 2002/402 institucije Zajednice smatrale da su pri izvršavanju svojih nadležnosti dužne poštovati te odluke i rezolucije je u tom pogledu nevažna.
- 180 Tako se treći dio tužbenog razloga temelji na pogrešnoj premisi, pa ga stoga treba odbiti.

*2. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 249. UEZ-a*

*Argumenti stranaka*

- 181 Tužitelji tvrde da pobijana odluka, budući da se njome izravno zadire u prava pojedinaca i predviđa primjena pojedinačnih sankcija, nije akt opće primjene pa je stoga protivna članku 249. UEZ-a. Naime, uvjetu glede opće primjene koji je predviđen tom odredbom protivno je da se pojedinačni slučajevi uređuju uredbom, što je ovdje slučaj. Taj uvjet proizlazi iz općeg načela jednakosti pred zakonom te čini uvjet *sine qua non* kako bi se izbjegao sukob između prava Zajednice i ustavnih zakona država članica ili općih načela o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Tvrde da je način postupanja pri kojem se zakonodavna odredba utvrđuje pomoću popisa isto tako protivan načelima zakonitosti i pravne sigurnosti.
- 182 U svojoj replici tužitelji naglašavaju da pojedinci i subjekti na koje se odnosi pobijana uredba ne dolaze iz neodređenog kruga apstraktno određenih osoba, nego su osobe koje poimence odgovaraju osobama s popisa Odbora za sankcije. Osim toga, ne postoji ni objektivno određena situacija, opisana općenito formuliranim uvjetima, koja bi mogla objasniti zašto se upravo imena tužitelja javljaju u Prilogu I. pobijane uredbe. U tim se okolnostima pobijana uredba ne može shvatiti kao uredba, nego kao skup pojedinačnih odluka u smislu presude Suda od 13. svibnja 1971., *International Fruit i dr./Komisija (41/70 do 44/70, Zb., str. 411.)*.
- 183 Institucije i Ujedinjena Kraljevina ističu da pobijana uredba doista ima opću primjenu.

*Ocjena Prvostupanjskog suda*

- 184 U skladu s člankom 249. drugim stavkom UEZ-a, uredba ima opću primjenu te je neposredno primjenjiva u svim državama članicama, dok je odluka obvezujuća samo za one kojima je upućena.
- 185 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, kriterij razlikovanja uredbe od odluke treba tražiti u općoj primjeni akta o kojemu je riječ. Bitna obilježja odluke proizlaze iz ograničenja adresata kojima je ona upućena, dok je uredba, koja je u biti normative naravi, primjenjiva na objektivno određene situacije, a pravne učinke proizvodi za skupine općenito i apstraktno određenih osoba. Inače, normativna narav akta nije dovedena u pitanje mogućnošću više ili manje točnog određivanja broja ili čak identiteta subjekata na koje se akt u danom trenutku primjenjuje sve dok je utvrđeno da se on primjenjuje na temelju objektivne pravne ili činjenične situacije određene predmetnim aktom u vezi s njegovom svrhom (presude Suda od 14. prosinca 1962., *Fédération nationale de la boucherie en gros* i dr./Vijeće, 19/62 do 22/62, Zb., str. 943., t. 2.; od 11. srpnja 1968., *Zuckerfabrik Watenstedt*/Vijeće, 6/68, Zb., str. 595., 604.; od 30. rujna 1982., *Roquette Frères*/Vijeće, 242/81, Zb., str. 3213., točke 6. i 7.; od 29. lipnja 1993., *Gibraltar*/Vijeće, C-298/89, Zb., str. I-3605., t. 17., i od 31. svibnja 2001., *Sadam Zuccherifici* i dr./Vijeće, C-41/99 P, Zb., str. I-4239., t. 24.; rješenje Suda od 24. travnja 1996., *CNPAAP*/Vijeće, C-87/95 P, Zb., str. I-2003., t. 33.; rješenje Prvostupanjskog suda od 6. svibnja 2003., *DOW AgroSciences/Parlament* i Vijeće, T-45/02, Zb., str. II-1973., t. 31.).
- 186 U ovom je slučaju nedvojbeno da je pobijana uredba opće primjene jer svakomu zabranjuje da financijska sredstva ili ekonomske izvore stavi na raspolaganje određenim osobama. Okolnost da su te osobe poimence navedene u Prilogu I. toj uredbi, tako da je jasno da se ona na njih odnosi izravno i osobno u smislu članka 230. četvrtog stavka UEZ-a, ni na koji način ne utječe na opću narav te zabrane koja vrijedi *erga omnes*, kao što to proizlazi osobito iz članka 11., u skladu s kojim se pobijana uredba primjenjuje:
- na državnom području Zajednice, uključujući njezin zračni prostor,
  - na svim zrakoplovima i svim plovilima koji su u nadležnosti države članice,
  - na sve osobe državljanke država članica ma gdje se one nalazile,
  - na sve pravne osobe, skupine ili subjekte osnovane u skladu s pravom države članice,
  - na sve pravne osobe, skupine ili subjekte koji posluju u Zajednici.
- 187 Argumentacija tužitelja ustvari počiva na brkanju pojma adresata pravnog akta i pojma predmeta pravnog akta. Članak 249. UEZ-a odnosi se samo na adresate pravnoga akta jer određuje da uredba ima opću primjenu, dok je odluka obvezujuća samo za one kojima je upućena. Za razliku od toga, predmet pravnog akta je kriterij koji nije relevantan za njegovu klasifikaciju kao uredbu ili odluku.
- 188 Tako bi pravni akt čiji je predmet zamrzavanje financijskih sredstava počinitelja terorističkih djela, na koje se gleda kao na opću i apstraktnu kategoriju, bio odluka ako bi njegovi adresati bili jedna ili više poimence navedenih osoba. Za razliku od toga, pravni akt čiji je predmet zamrzavanje financijskih sredstava jedne ili više poimence navedenih osoba je zapravo uredba ako je općenito i apstraktno upućen svim osobama koje stvarno mogu raspolagati predmetnim sredstvima. Ovdje je upravo to slučaj.

189 Drugi tužbeni razlog stoga treba odbiti.

*3. Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi temeljnih prava tužiteljâ*

*Argumenti stranaka*

- 190 Tužitelji, koji se pozivaju na članak 6. stavak 2. UEU-a i na sudsku praksu Suda (presude od 12. studenoga 1969., Stauder, 29/69, Zb., str. 419.; od 17. prosinca 1970., Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Zb., str. 1125. i od 14. svibnja 1974., Nold/Komisija, 4/73, Zb., str. 491., t. 13.), tvrde da se pobijanom uredbom krše njihova temeljna prava, osobito pravo na raspolaganje vlastitom imovinom i pravo obrane, kako su zajamčena člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP), jer im se tom uredbom nameću stroge sankcije, kako građanskopravne tako i kaznenopravne naravi, a da prije toga nisu bili saslušani odnosno da im nije bilo omogućeno da se brane i da nad navedenim pravnim aktom nije bio proveden nikakav oblik sudskog nadzora.
- 191 Što se tiče posebno navodne povrede prava obrane, tužitelji napominju da nisu bili obaviješteni o razlozima za sankcije koje su im bile nametnute, da im nisu bili predloženi dokazi i činjenice koji ih terete i da nisu dobili priliku izjasniti se (presude Suda od 23. listopada 1974., Transocean Marine Paint/Komisija, 17/74, Zb., str. 1063.; od 7. lipnja 1983., Musique Diffusion française i dr./Komisija, 100/80 do 103/80, Zb., str. 1825., t. 14.; od 10. srpnja 1986., Belgija/Komisija, 40/85, Zb., str. 2321., i od 27. lipnja 1991., Al-Jubail Fertilizer i Saudi Arabian Fertilizer/Vijeće, C-49/88, Zb., str. I-3187.). Njihova imena uvrštena su na popis iz Priloga I. pobijanoj uredbi samo zašto što su bila uvrštena na popis Odbora za sankcije na temelju informacija koje su dostavile države i međunarodne ili regionalne organizacije. Ni Vijeće ni Komisija nisu ispitali razloge zbog kojih ih je taj odbor uvrstio na taj popis. Izvor informacija koje je primio taj odbor osobito je nejasan, a razlozi zašto su određeni pojedinci uvršteni na taj popis a da prethodno nisu bili saslušani, nije naveden. Tako je cijeli postupak koji je doveo do uvrštenja tužitelja na popis iz Priloga I. pobijanoj uredbi obilježen tajnošću. Takve povrede njihovih prava nije moguće ispraviti naknadno (presuda Suda od 8. srpnja 1999., Hercules Chemicals/Komisija, C-51/92 P, Zb., str. I-4235.).
- 192 Što se tiče posebno navodne povrede prava na sudski nadzor, tužitelji napominju da je u presudi od 27. studenoga 2001., Komisija/Austrija (C-424/99, Zb., str. I-9285., t. 45.), Sud presudio da prema ustaljenoj sudskoj praksi zahtjev takvog nadzora odražava opće načelo prava Zajednice koje proizlazi iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica i koje je zajamčeno člancima 6. i 13. EKLJP-a. To pravo podrazumijeva postojanje učinkovitog pravnog sredstva pred sudskom instancom koja ispunjava određene uvjete kao što su neovisnost i nepristranost.
- 193 Tvrde da u ovom slučaju ni Komisija ni Vijeće nisu ispunili te uvjete.
- 194 Isto vrijedi za Vijeće sigurnosti i njegov Odbor za sankcije, koji su politička tijela pred kojima samo države mogu nastupati. U ovom slučaju Odbor za sankcije obavijestio je švedsku vladu da nije moguće temeljito ispitati zahtjev tužiteljâ za brisanje njihovih imena s popisa koji je sastavio taj odbor. Međutim, taj je zahtjev ipak bio proslijeđen petnaestorici članova Odbora za sankcije kao prijedlog za odlučivanje. Tom su se zahtjevu usprotivila samo tri člana Odbora, i to Sjedinjene Američke Države, Ujedinjena

Kraljevina i Rusija. Međutim, zbog pravila jednoglasnosti koje vrijedi za rad Odbora za sankcije, imena tužiteljâ ostala su na spornom popisu.

- 195 Glede nadzora koji u ovom postupku provodi Prvostupanjski sud, tužitelji prigovaraju da tužba za poništenje, koja se odnosi samo na zakonitost pobijane uredbe kao takve, ne dopušta temeljito ispitivanje zakonitosti sankcija u pogledu temeljnih prava koja su navodno prekršena. Osim toga, s obzirom na korištenu zakonodavnu metodu, koja se sastojala od sastavljanja popisa osoba i subjekata za koje te sankcije vrijede, smatraju da takvo temeljito ispitivanje nema smisla jer je ograničeno na utvrđivanje odgovaraju li imena na tim popisima onima na popisima Odbora za sankcije.
- 196 Tužitelji unatoč tomu upućuju na određene pogreške ili nepravilnosti pobijane uredbe. Tako je subjekt „Barakaat International, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Švedska”, naveden u Prilogu I. toj uredbi pod naslovom „Pravne osobe, skupine i subjekti”, isti subjekt kao i tužitelj Al Barakaat, naveden pod istim naslovom. Tužitelji objašnjavaju da je Al Barakaat premjestio sjedište društva. Inače, i sama navedena adresa je netočna.
- 197 Isto tako subjekt „Somali Network AB, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Švedska”, naveden pod istim naslovom Priloga I. pobijanoj uredbi, koji je prethodno bio u vlasništvu triju prvotnih tužitelja, Adena, Alija i Yusufa, i čija djelatnost je bila prodaja telefonskih kartica, prestao je poslovati krajem 2000. te je bio prodan u ljeto 2001., a 4. listopada 2001. i njegovo je ime promijenjeno u „Trä & Inredningsmontage i Kärrtorp”. Novi dioničari nisu ni na koji način povezani s tužiteljima te se čini da posluju u građevinskom sektoru. Budući da je unatoč tomu 9. studenoga 2001. Odbor za sankcije uvrstio taj subjekt na svoj popis, jasno je da je njegova dokumentacija manjkava i da nije provjeren svaki pojedinačni slučaj.
- 198 Tužitelji dodaju da je Al Barakaat na vlastitu inicijativu predao svoje poslovne knjige službi švedske policije zaduženoj za borbu protiv terorizma, SÄPO. Nakon provjere SÄPO je tu dokumentaciju vratio tužiteljima te im je poručio da je ista u skladu s propisima, što pokazuje da su sankcije donesene protiv Al Barakaata neopravdane.
- 199 Radi izvođenja dokaza prvi tužitelj, Yusuf, zahtijeva saslušanje pred Prvostupanjskim sudom. Zahtijeva i saslušanje Sir Jeremyja Greenstocka, koji je bio predsjednik Odbora za sankcije u vrijeme kada su bile donesene sankcije protiv njega.
- 200 U replici tužitelji osim toga osporavaju argument prema kojem je Vijeće dužno provesti sankcije koje donese Vijeće sigurnosti jer su one obvezujuće za države članice Zajednice na temelju Povelje Ujedinjenih naroda.
- 201 Prema mišljenju tužitelja, ne postoji nikakva apsolutna obveza na temelju članka 25. Povelje Ujedinjenih naroda, a odredba članka 103. te povelje obvezujuća je samo u međunarodnom javnom pravu te ni u kojem slučaju ne znači da članice Ujedinjenih naroda ne smiju primjenjivati svoje zakone.
- 202 Tvrde da rezolucije Vijeća sigurnosti nisu izravno primjenjive u državama članicama Ujedinjenih naroda, nego da moraju biti prenesene u njihovo unutarnje pravo, u skladu s njihovim ustavnim odredbama i temeljnim pravnim načelima. Ako te odredbe isključuju takav prijenos, treba ih prvo izmijeniti kako bi omogućile prijenos.

- 203 Tako je u Švedskoj vlada povukla nacrt zakona čija je svrha bila provedba Rezolucije Vijeća sigurnosti 1373 (2001) od 28. rujna 2001., kojim se među ostalim predviđalo zamrzavanje imovine osoba i subjekata koji počine ili pokušaju počinuti teroristička djela ili sudjeluju u njihovu počinjenju ili ga olakšavaju, nakon što je Lagrâdet (vijeće za zakonodavstvo, Švedska) upozorio da svaku odluku o zamrzavanju imovine treba donijeti državno tužiteljstvo i da treba omogućiti njezin sudski nadzor.
- 204 Osim toga, tužitelji tvrde da je iz članka 24. stavka 2. Povelje Ujedinjenih naroda jasno da Vijeće sigurnosti mora uvijek djelovati u skladu s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda. Uvjet za postojanje obveze članova Ujedinjenih naroda na temelju članka 25. Povelje je da ovlasti Vijeća sigurnosti da donosi obvezujuće odluke proizlaze iz drugih odredaba Povelje. Budući da je Povelja Ujedinjenih naroda upućena samo državama i da se njome ne stvaraju ni prava ni obveze za pojedince, dopušteno je pitati se jesu li države članice Ujedinjenih naroda vezane odlukama Vijeća sigurnosti kojima se nameću sankcije Osami bin Ladenu i osobama koje su s njime povezane. Navode da bi se čak mogli pitati nisu li te odluke protivne izričitom cilju Ujedinjenih naroda da promiču poštovanje prava čovjeka i temeljnih sloboda za sve, u skladu s člankom 1. stavkom 3. Povelje Ujedinjenih naroda.
- 205 Vijeće u prvom redu tvrdi da okolnosti u kojima je pobijana uredba bila donesena isključuju svako njegovo protupravno postupanje.
- 206 U tom pogledu Vijeće i Komisija, koji se pozivaju prije svega na članak 24. stavak 1. i na članke 25., 41., 48. i 103. Povelje Ujedinjenih naroda, ističu, prvo, da je na temelju međunarodnog prava Zajednica dužna, kao što su to i države članice Ujedinjenih naroda, u područjima svoje nadležnosti provoditi rezolucije Vijeća sigurnosti, osobito one donesene u okviru glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda; drugo, da su ovlasti institucija Zajednice u tom području ograničene i da te institucije nemaju samostalnu diskrecijsku ovlast; treće, da one zbog toga ne mogu izmijeniti sadržaj tih rezolucija ili uspostaviti mehanizme koji bi mogli dovesti do izmjene njihova sadržaja i, četvrto, da bilo koji drugi međunarodni ugovor ili pravilo unutarnjeg prava koji bi mogli biti prepreka za takvu provedbu, treba zanemariti.
- 207 Vijeće i Komisija primjećuju i da Vijeće sigurnosti, djelujući u ime članova Ujedinjenih naroda, izvršava glavnu odgovornost za očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti. Naglašavaju da su rezolucije koje je donijelo Vijeće sigurnosti na temelju glave VII. Povelje općeprimjenjive i da su u cijelosti i bez iznimke obvezujuće za članice Ujedinjenih naroda, koje im moraju priznati prvenstvo pred svakom drugom međunarodnom obvezom. Znači da se člankom 103. Povelje Ujedinjenih naroda omogućava da se zanemari bilo koja druga odredba međunarodnog ugovornog ili običajnog prava kako bi se primijenile rezolucije Vijeća sigurnosti, čime se stvara „učinak zakonitosti”.
- 208 Prema mišljenju institucija, ni nacionalno pravo ne može biti prepreka provedbenim mjerama usvojenima na temelju Povelje Ujedinjenih naroda. Kada bi članica Ujedinjenih naroda mogla izmijeniti sadržaj rezolucija Vijeća sigurnosti, ne bi bilo moguće održati jedinstvenost njihove primjene, koja je neophodna za osiguranje njihove učinkovitosti.

- 209 Komisija dodaje da se, u skladu s člankom 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora sklopljene u Beču 27. svibnja 1969., država ne može pozivati na odredbe svojeg unutarnjeg prava kako bi opravdala neizvršavanje nekog međunarodnog ugovora. Ako je nacionalna pravna norma protivna obvezi međunarodnog prava, na predmetnoj je državi ili da predmetnu normu protumači u duhu tog ugovora ili da svoje nacionalno zakonodavstvo izmijeni tako da postane usklađeno s obvezom međunarodnog prava.
- 210 Iako sama Zajednica nije članica Ujedinjenih naroda, u područjima u kojima je nadležna dužna je djelovati na način da ispuni obveze koje njezine države članice imaju zbog njihova članstva u Ujedinjenim narodima. S tim u vezi Komisija napominje da se ovlasti Zajednice trebaju izvršavati poštujući međunarodno pravo (presude Suda od 24. studenoga 1992., Poulsen i Diva Navigation, C-286/90, Zb., str. I-6019., t. 9., i od 16. lipnja 1998., Racke, C-162/96, Zb., str. I-3655., t. 45.). Vijeće i Komisija pozivaju se i na presudu Doesch Consult/Vijeće i Komisija, točka 82. gore. Iako se ta presuda odnosila na nametanje trgovinskog embarga, a to je mjera zajedničke trgovinske politike koja na temelju članka 133. UEZ-a ulazi u isključivu nadležnost Zajednice, Vijeće i Komisija smatraju da s obzirom na razvoj ovlasti Zajednice u području sankcija protiv trećih zemalja, načelo koje se tom presudom postavlja vrijedi i za ograničenja kretanja kapitala i platnog prometa donesena na temelju članaka 60. i 301. UEZ-a.
- 211 Vijeće uopćava to objašnjenje tvrdeći da se Zajednica, kada djeluje kako bi ispunila obveze koje su njezinim državama članicama nametnute zbog njihova članstva u Ujedinjenim narodima, bez obzira na to jesu li države članice prenijele na nju potrebne ovlasti ili to smatraju politički oportunistički, nalazi praktički u istom položaju kao i članovi Ujedinjenih naroda, uzimajući u obzir članak 48. stavak 2. Povelje Ujedinjenih naroda.
- 212 Prema mišljenju Vijeća iz toga slijedi da kada Zajednica donese mjere u svrhe koje odražavaju želju njezinih država članica da ispune svoje obveze na temelju Povelje Ujedinjenih naroda, ona nužno uživa zaštitu Povelje, a osobito „učinka zakonitosti”.
- 213 Vijeće osim toga naglašava da kada Zajednica djeluje u tom kontekstu, njezine su ovlasti vezane odlukama u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike kojima se provode rezolucije Vijeća sigurnosti, osobito one donesene na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda, koje treba uvesti u pravni poredak Zajednice.
- 214 U ovom slučaju pobijana je uredba bila donesena kako bi se automatskim preuzimanjem svih popisa osoba ili subjekata koje je u skladu s primjenjivim postupcima sastavio Odbor za sankcije, u pravni poredak Zajednice prenijele, bez izvršavanja bilo kakve slobodne diskrecijske ocjene, rezolucije Vijeća sigurnosti 1267 (1999), 1333 (2000) i 1390 (2002), što jasno proizlazi kako iz preambule pobijane uredbe tako i iz njezina članka 7. stavka 1.
- 215 Prema mišljenju Vijeća i Komisije, takve okolnosti *a priori* isključuju svaku nezakonitost postupanja institucija. Kada je Zajednica odlučila djelovati na temelju Zajedničkog stajališta 2002/402, više nije imala mogućnost predmetne osobe ukloniti s popisa ili ih prethodno obavijestiti ili ako to propusti, predvidjeti pravna sredstva koja bi omogućila nadzor opravdanosti spornih mjera, a da time ne prekrši svoje međunarodne obveze, međunarodne obveze svojih država članica i obvezu lojalne suradnje između država članica i Zajednice propisanu člankom 10. UEZ-a.

- 216 Prema mišljenju Vijeća, isto vrijedi čak i da se za pobijanu uredbu treba smatrati da ugrožava temeljna prava tužiteljâ. Naime, Vijeće tvrdi da „učinak zakonitosti” vrijedi i za temeljna prava koja, kako je predviđeno međunarodnim pravnim instrumentima, u hitnom slučaju mogu biti privremeno ograničena.
- 217 Budući da su tužitelji u replici dovodili u pitanje spojivost predmetnih rezolucija Vijeća sigurnosti s člankom 1. stavkom 3. Povelje Ujedinjenih naroda, Vijeće odgovara da valja poći od toga da je Vijeće sigurnosti u okviru posebnih ovlasti koje su mu priznate glavom VII. te povelje odvagnulo temeljna prava žrtava sankcija i temeljna prava žrtava terorizma, osobito pravo ovih potonjih na život.
- 218 Inače, Vijeće i Komisija smatraju da ne postoji veza između ovog predmeta i argumenata tužiteljâ o zakonodavnom postupku koji se odnosi na provedbu rezolucije Vijeća sigurnosti 1373 (2001) u švedskom pravnom poretku, jer se taj postupak odvijao u posve drukčijem kontekstu od konteksta provedbe Rezolucije 1390 (2002). Naime, prilikom provedbe Rezolucije 1373 (2001) države članice i Zajednica imale su široku diskrecijsku ovlast.
- 219 U svakom slučaju, Vijeće i Komisija mišljenja su da je u ovom slučaju nadležnost Prvostupanjskog suda ograničena na ispitivanje jesu li institucije počinile očitu pogrešku pri ispunjavanju obveza iz Rezolucije Vijeća sigurnosti 1390 (2002). Svako izvršavanje nadležnosti izvan toga koje bi bilo jednako neizravnom i selektivnom sudskom nadzoru mjera prisile koje je Vijeće sigurnosti donijelo u okviru svoje uloge čuvanja međunarodnog mira i sigurnosti moglo bi ugroziti jedan od temelja svjetskog poretka uspostavljenog 1945., uzrokovati ozbiljne poremećaje u međunarodnim odnosima Zajednice i njezinih država članica, te bi moglo biti sporno s obzirom na članak 10. UEZ-a i protivno obvezi Zajednice da poštuje rezolucije koje Vijeće sigurnosti donese na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda, a koje čine dio međunarodnog prava. Institucije i Ujedinjena Kraljevina tvrde da takve mjere nije moguće pobijati na nacionalnoj razini ili na razini Zajednice, nego samo pred samim Vijećem sigurnosti, uz posredovanje vlade države čiji su tužitelji državljani ili na čijem državnom području prebivaju (rješenje u predmetu „Invest” Import und Export i Invest Commerce/Komisija, točka 85. gore, t. 40.).
- 220 Podredno, za slučaj da Prvostupanjski sud odluči u cijelosti ispitati osnovanost različitih argumenata koje su iznijeli tužitelji, Vijeće i Komisija ističu da se pobijanom uredbom ne krše temeljna prava i slobode, kao što se navodi.
- 221 Prvo, mjere provedene pobijanom uredbom ne ugrožavaju pravo tužitelja da koriste svoju imovinu jer to pravo ne uživa apsolutnu zaštitu i njegovo ostvarivanje može biti predmetom ograničenja koja su opravdana ciljevima u općem interesu.
- 222 Drugo, pobijanom se odlukom ne ugrožavaju ni prava obrane.
- 223 Treće, glede prava na djelotvornu sudsku zaštitu, institucije i Ujedinjena Kraljevina napominju da su tužitelji bili u mogućnosti priopćiti svoja stajališta Vijeću sigurnosti i da su ovaj postupak pred Prvostupanjskim sudom mogli pokrenuti na temelju članka 230. UEZ-a, u okviru kojega se mogu pozivati, među ostalim, na nenadležnost institucija Zajednice za donošenje pobijane uredbe kao i na nezakonitost zadiranja u njihova vlasnička prava.

- 224 Prema mišljenju Vijeća, spor između stranaka ne odnosi se na samo postojanje prava na djelotvornu sudsku zaštitu, nego na doseg sudskog nadzora koji u ovom slučaju jest opravdan ili primjeren.
- 225 Glede toga Vijeće priznaje da, kada Zajednica na vlastitu inicijativu odluči donijeti jednostrane mjere gospodarske i financijske prisile, sudski nadzor treba obuhvaćati ispitivanje dokaza protiv osoba kojima su nametnute sankcije. Međutim, prema mišljenju Vijeća i Ujedinjene Kraljevine, kada Zajednica djeluje ne izvršavajući pritom nikakvu diskrecijsku ovlast, tj. na temelju odluke koju je donijelo tijelo kojemu je međunarodna zajednica dodijelila znatne ovlasti kako bi očuvala međunarodni mir i sigurnost, potpuni sudski nadzor može ugroziti sustav Ujedinjenih naroda kakav je bio uspostavljen 1945., ozbiljno naštetiti međunarodnim odnosima Zajednice i njezinih država članica i kositi se s obvezom Zajednice da poštuje međunarodno pravo. Vijeće smatra da u ovom slučaju sudski nadzor koji provodi sud Zajednice ne može prekoračiti granice nadzora priznatog u državama članicama glede prenošenja u unutarnji pravni poredak odluka tijela međunarodne zajednice donesenih u cilju očuvanja međunarodnog mira i sigurnosti. S tim u vezi Vijeće primjećuje da se u nekoliko država članica akti kojima se provode rezolucije Vijeća sigurnosti nazivaju „državnim aktima” i posve su izvan nadležnosti sudova. U ostalim državama članicama opseg sudskog nadzora vrlo je ograničen.

#### *Ocjena Prvostupanjskog suda*

##### Uvodne napomene

- 226 Prvostupanjski sud može odgovarajuće odlučiti o tužbenom razlogu koji se temelji na navodnoj povredi temeljnih prava tužiteljâ samo ako taj razlog podliježe njegovom sudskom nadzoru i ako može, pod uvjetom da je utemeljen, dovesti do poništenja pobijane uredbe.
- 227 Međutim, u ovom slučaju institucije i Ujedinjena Kraljevina u bitnom tvrde da nijedan od ta dva uvjeta nije ispunjen jer obveze Zajednice i njezinih država članica na temelju Povelje Ujedinjenih naroda imaju prednost pred svakom drugom obvezom međunarodnog prava, prava Zajednice ili nacionalnog prava. To znači da je ispitivanje argumenata tih stranaka preduvjet za svaku raspravu o argumentima tužiteljâ.
- 228 U tom pogledu Prvostupanjski sud smatra prikladnim ispitati, prvo, odnos između međunarodnog pravnog poretka Ujedinjenih naroda i nacionalnog pravnog poretka ili pravnog poretka Zajednice kao i stupanj u kojem su nadležnosti Zajednice i njezinih država članica vezane rezolucijama Vijeća sigurnosti donesenima na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda.
- 229 U tom se ispitivanju zapravo određuje opseg nadzora zakonitosti, osobito u pogledu temeljnih prava, koji Prvostupanjski sud mora provesti glede akata Zajednice kojima se tim rezolucijama daje učinak. Tom će ispitivanju pristupiti na drugom mjestu.
- 230 Treće i konačno, ako utvrdi da navodna povreda temeljnih prava tužiteljâ podliježe njegovom sudskom nadzoru i da može dovesti do poništenja pobijane uredbe, Prvostupanjski sud odlučit će o navodnoj povredi.

Odnos između međunarodnog pravnog poretka Ujedinjenih naroda i nacionalnog pravnog poretka odnosno pravnog poretka Zajednice

- 231 Treba utvrditi da je nesporno da s gledišta međunarodnog prava obveze država članica Ujedinjenih naroda na temelju Povelje Ujedinjenih naroda prevladavaju nad svakom drugom obvezom unutarnjeg prava ili međunarodnog ugovornog prava. To vrijedi i za obveze koje države članice Vijeća Europe imaju na temelju EKLJP-a i za obveze koje države članice Zajednice imaju na temelju Ugovora o EZ-u.
- 232 Prvo, glede odnosa između Povelje Ujedinjenih naroda i unutarnjeg prava država članica Ujedinjenih naroda, to pravilo prvenstva proizlazi iz načela međunarodnog običajnog prava. Prema članku 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, koja kodificira ta načela (i čijim je člankom 5. određeno da se ona primjenjuje „na svaki ugovor koji je ustavni akt neke međunarodne organizacije i na svaki ugovor usvojen u krilu neke međunarodne organizacije”), stranka se ne može pozivati na odredbe svojeg unutarnjeg prava kako bi opravdala neizvršavanje ugovora.
- 233 Drugo, glede odnosa između Povelje Ujedinjenih naroda i međunarodnog ugovornog prava, to pravilo prvenstva izriekom je zajamčeno člankom 103. Povelje u skladu s kojim „[u] slučaju sukoba između obveza članova Ujedinjenih naroda na temelju ove Povelje i njihovih obveza na temelju bilo kojega drugoga međunarodnog sporazuma prevladavaju njihove obveze na temelju ove Povelje”. U skladu s člankom 30. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora i u suprotnosti s pravilima koja su obično primjenjiva u slučaju uzastopnih ugovora, to pravilo vrijedi kako za međunarodne ugovore sklopljene prije tako i za one sklopljene nakon Povelje Ujedinjenih naroda. Prema mišljenju Međunarodnog suda, svi regionalni, dvostrani pa čak i višestrani sporazumi koje su stranke mogle sklopiti, uvijek podliježu odredbama članka 103. Povelje Ujedinjenih naroda (presuda od 26. studenoga 1984., *Vojne i paravojne aktivnosti u Nikaragvi i protiv Nikaragve (Nikaragva protiv Sjedinjenih Američkih Država)*, ICJ Reports, 1984., str. 392., t. 107.).
- 234 To se prvenstvo proteže na odluke sadržane u rezoluciji Vijeća sigurnosti, u skladu s člankom 25. Povelje Ujedinjenih naroda, prema kojemu su članovi Ujedinjenih naroda suglasni prihvatiti i izvršavati odluke Vijeća sigurnosti. Prema mišljenju Međunarodnog suda, prema članku 103. Povelje, obveze stranaka u tom pogledu prevladavaju nad njihovim obvezama na temelju bilo kojeg drugog međunarodnog ugovora (rješenje od 14. travnja 1992. (privremene mjere), *Pitanja tumačenja i primjene Montrealske konvencije iz 1971. koja proizlaze iz zrakoplovne nesreće u Lockerbieju (Libijska Arapska Džamahirija protiv Sjedinjenih Američkih Država)*, ICJ Reports, 1992., str. 16., 7. 42. i rješenje od 14. travnja 1992. (privremene mjere), *Pitanja tumačenja i primjene Montrealske konvencije iz 1971. koja proizlaze iz zrakoplovne nesreće u Lockerbieju (Libijska Arapska Džamahirija protiv Ujedinjene Kraljevine)*, ICJ Reports, 1992., str. 113., t. 39).
- 235 Glede, konkretnije, odnosa između obveza država članica Zajednice na temelju Povelje Ujedinjenih naroda i njihovih obveza na temelju prava Zajednice, valja dodati da u skladu s člankom 307. prvim stavkom UEZ-a, „odredbe Ugovorâ ne utječu na prava i obveze koje proizlaze iz sporazuma sklopljenih prije 1. siječnja 1958. ili, za države pristupnice, prije datuma njihova pristupanja, a koje su sklopile jedna ili više država članica s jedne strane te jedna ili više trećih zemalja s druge strane”.

- 236 Prema ustaljenoj praksi Suda, svrha te odredbe je pojasniti, u skladu s načelima međunarodnog prava, da primjena Ugovora o EZ-u ne utječe na dužnost predmetne države članice da poštuje prava trećih zemalja iz prethodno sklopljenog ugovora i da ispuni svoje odgovarajuće obveze (presuda Suda od 28. ožujka 1995., *Evans Medical i Macfarlan Smith*, C-324/93, Zb., str. I-563., t. 27.; vidjeti i presude Suda od 27. veljače 1962., *Komisija/Italija*, 10/61, Zb., str. 1.; od 2. kolovoza 1993., *Levy*, C-158/91, Zb., str. I-4287., i od 14. siječnja 1997., *Centro-Com*, C-124/95, Zb., str. I-81., t. 56.).
- 237 Dana 1. siječnja 1958. pet od šest država potpisnica Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice, potpisanog u Rimu 25. ožujka 1957., već su bile članice Ujedinjenih naroda. Iako je točno da je u članstvo Ujedinjenih naroda Savezna Republika Njemačka bila službeno primljena tek 18. rujna 1973., njezina dužnost poštovanja obveza iz Povelje Ujedinjenih naroda nastala je isto tako prije 1. siječnja 1958., kao što to proizlazi iz Završnog akta Londonske konferencije održane od 28. rujna do 3. listopada 1954. (takozvane „Konferencije devet velesila”) i iz Pariških sporazuma potpisanih 23. listopada 1954. Inače, sve države koje su kasnije pristupile Zajednici bile su prije svojeg pristupanja članice Ujedinjenih naroda.
- 238 Štoviše, članak 224. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice (sada članak 297. UEZ-a) bio je posebno dodan u Ugovor kako bi se poštovalo prethodno određeno pravilo prvenstva. U skladu s tom odredbom, „države članice međusobno se savjetuju o poduzimanju koraka potrebnih kako bi spriječile da na funkcioniranje zajedničkog tržišta utječu mjere na čije je poduzimanje neka država članica mogla biti primorana [...] radi ispunjenja obveza koje je prihvatila radi očuvanja mira i međunarodne sigurnosti”. [neslužbeni prijevod]
- 239 Dakle, rezolucije koje je Vijeće sigurnosti donijelo na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda obvezujuće su za sve države članice Zajednice, koje u tom svojstvu stoga moraju donijeti sve potrebne mjere za osiguranje njihove provedbe (mišljenje nezavisnog odvjetnika Jacobsa uz presudu Suda od 30. srpnja 1996., *Bosphorus*, C-84/95, Zb., str. I-3953., I-3956., t. 2., i uz presudu Suda od 27. veljače 1997., *Ebony Maritime i Loten Navigation*, C-177/95, Zb., str. I-1111., I-1115., t. 27.).
- 240 Iz prethodnoga također proizlazi da države članice imaju pravo pa čak i obvezu da pri primjeni pravila općega međunarodnog prava i posebnih odredbi ugovora ne primjenjuju odredbu prava Zajednice, bez obzira na to je li riječ o odredbi primarnog prava ili o općem načelu toga prava, koja onemogućava propisno ispunjenje njihovih obveza na temelju Povelje Ujedinjenih naroda.
- 241 Tako je u presudi *Centro-Com*, točka 236. gore, Sud izrijekom presudio da se nacionalne mjere koje se protive članku 113. Ugovora o EZ-u mogu opravdati na temelju članka 234. Ugovora o EZ-u (nakon izmjena članak 307. UEZ-a) ako su nužne za osiguranje da predmetna država članica ispunjava svoje obveze iz Povelje Ujedinjenih naroda i rezolucije Vijeća sigurnosti.
- 242 Međutim, iz sudske prakse (vidjeti presudu *Dorsch Consult/Vijeće i Komisija*, točka 82. gore, t. 74.) proizlazi da za razliku od njezinih država članica, Zajednica kao takva nije izravno vezana Poveljom Ujedinjenih naroda i da stoga, u skladu s člankom 25. te Povelje, ona nije dužna na temelju obveze općeg međunarodnog javnog prava prihvatiti i provoditi rezolucije Vijeća sigurnosti. Razlog tomu je što Zajednica nije članica UN-

- a, nije adresat rezolucija Vijeća sigurnosti i nije sljednica prava i obveza svojih država članica u smislu međunarodnoga javnog prava.
- 243 Pa ipak, treba smatrati da je Zajednica već na temelju samog Ugovora o svojem osnivanju vezana, jednako kao i njezine države članice, obvezama koje proizlaze iz Povelje Ujedinjenih naroda.
- 244 U tom je pogledu nesporno da su u vrijeme sklapanja Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice države članice bile vezane svojim obvezama iz Povelje Ujedinjenih naroda.
- 245 Međusobno sklopljenim aktom one nisu mogle prenijeti na Zajednicu više ovlasti nego što su ih same imale niti se osloboditi obveza iz Povelje prema trećim zemljama (vidjeti po analogiji presudu Suda od 12. prosinca 1972., *International Fruit Company i dr.*, 21/72 do 24/72, Zb., str. 1219., u daljnjem tekstu: presuda *International Fruit*, t. 11.).
- 246 Upravo suprotno, njihova želja da poštuju svoje obveze iz te Povelje proizlazi iz odredbi samog Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice i do izražaja dolazi osobito u njegovom članku 224. i članku 234. prvoj alineji (vidjeti po analogiji presudu *International Fruit*, točke 12. i 13., i mišljenje nezavisnog odvjetnika Mayrasa uz tu presudu, Zb., str. 1231. do 1237.).
- 247 Iako se u toj potonjoj odredbi navode samo obveze države članice, njome se ipak implicira obveza institucija Zajednice da ne ometa ispunjenje obveza država članica iz navedene povelje (presuda Suda od 14. listopada 1980., 812/79, Zb., str. 2787., t. 9.).
- 248 Isto tako valja napomenuti da su, budući da su ovlasti potrebne za ispunjenje dužnosti država članica iz Povelje Ujedinjenih naroda bile prenesene na Zajednicu, države članice obvezne, prema međunarodnom javnom pravu, osigurati da u tu svrhu te ovlasti izvršava sama Zajednica.
- 249 U tom kontekstu valja podsjetiti, prvo, da u skladu s člankom 48. stavkom 2. Povelje Ujedinjenih naroda, članovi Ujedinjenih naroda izvršavaju odluke Vijeća sigurnosti „neposredno i svojim djelovanjem u odgovarajućim međunarodnim ustanovama kojih su članovi” i, drugo, da u skladu sa sudskom praksom (presude *Poulsen i Diva Navigation*, točka 210. gore, t. 9., i *Racke*, točka 210. gore, t. 45.; vidjeti i presudu Suda od 4. prosinca 1974., *Van Duyn*, 41/74, Zb., str. 1337., t. 22.), ovlasti Zajednice treba izvršavati poštujući međunarodno pravo i, posljedično, pravo Zajednice treba tumačiti i njegovo područje primjene ograničiti na način koji je u skladu s odgovarajućim pravilima međunarodnog prava.
- 250 Prijenosom tih ovlasti na Zajednicu države članice izrazile su želju da Zajednicu vežu obvezama koje su preuzele na temelju Povelje Ujedinjenih naroda (vidjeti po analogiji presudu *International Fruit*, t. 15.).
- 251 Od stupanja na snagu Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice prijenos ovlasti koji se dogodio u odnosima između država članica i Zajednice ostvaren je na različite načine u okviru ispunjenja njihovih obveza na temelju Povelje Ujedinjenih naroda (vidjeti po analogiji presudu *International Fruit*, t. 16.).

- 252 Tako je Ugovorom o Europskoj uniji u Ugovor o EZ-u dodan, među ostalim, članak 228.a (koji je postao članak 301. UEZ-a) kako bi se osigurala konkretna osnova da Zajednica, koja ima isključivu nadležnost u području zajedničke trgovinske politike, može donijeti ekonomske sankcije protiv trećih zemalja zbog političkih razloga koje odrede njezine države članice u okviru ZVSP-a, najčešće na temelju rezolucije Vijeća sigurnosti kojom im se nalaže donošenje takvih sankcija.
- 253 Zato Zajednica, u mjeri u kojoj je Ugovorom o EZ-u preuzela ovlasti koje su prije izvršavale države članice u području primjene Povelje Ujedinjenih naroda, jest vezana odredbama te Povelje (glede pitanja je li Zajednica vezana Općim sporazumom o carinama i trgovini (GATT) iz 1947., vidjeti po analogiji presudu International Fruit, t. 18.; vidjeti i presudu Dorsch Consult/Vijeće i Komisija, točku 82. gore, t. 74., kojom se priznaje da Zajednica, kada provodi mjeru trgovinskog embarga nametnutu rezolucijom Vijeća sigurnosti, izvršava ograničene ovlasti).
- 254 U skladu s tim rasuđivanjem valja smatrati, prvo, da Zajednica ne može prekršiti obveze svojih država članica iz Povelje Ujedinjenih naroda kao ni ometati njihovo ispunjenje i, drugo, da je već na temelju samog ugovora kojim je bila osnovana obvezna pri izvršavanju svojih ovlasti donijeti sve potrebne odredbe kako bi svojim državama članicama omogućila ispunjenje tih obveza.
- 255 U ovom slučaju Vijeće je u Zajedničkom stajalištu 2002/402, usvojenom na temelju odredbi glave V. Ugovora o EU-u, utvrdilo da je djelovanje Zajednice u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene Ugovorom o EZ-u potrebno za provedbu određenih mjera ograničavanja protiv Osame bin Ladena, članova mreže Al-Qaide i talibana te drugih s njima povezanih osoba, skupina, poduzeća i subjekata, u skladu s rezolucijama Vijeća sigurnosti 1267 (1999), 1333 (2000) i 1390 (2002).
- 256 Zajednica je te mjere provela usvajanjem pobijane uredbe. Kao što je već bilo presuđeno u točki 170. gore, ona je bila nadležna donijeti taj akt na temelju članaka 60., 301. i 308. UEZ-a.
- 257 Stoga valja priznati osnovanost argumenata koje su iznijele institucije, kako su sažeti gore u t. 206., uz ograničenje da je predmetnim rezolucijama Vijeća sigurnosti Zajednica bila dužna dati učinka u području svojih nadležnosti ne na temelju općeg međunarodnog prava, kao što to tvrde te stranke, nego na temelju samog Ugovora o EZ-u.
- 258 Za razliku od toga, treba odbaciti argumente tužitelja koji se temelje, s jedne strane, na autonomiji pravnog poretka Zajednice u odnosu na pravni poredak Ujedinjenih naroda i, s druge strane, na nužnosti prijenosa rezolucija Vijeća sigurnosti u unutarnje pravo država članica, u skladu s ustavnim odredbama i temeljnim načelima toga prava.
- 259 Argument koji tužitelji temelje na nespojivosti predmetnih rezolucija Vijeća sigurnosti s odredbama same Povelje Ujedinjenih naroda nije moguće odvojiti od njihovih argumenata koji se odnose na, prvo, sudski nadzor koji Prvostupanjski sud mora provoditi nad aktima Zajednice kojima se takvim rezolucijama daje učinak i, drugo, navodnu povredu temeljnih prava predmetnih osoba. Stoga će taj argument biti ispitan s tim drugim argumentima.

Opseg nadzora zakonitosti koji Prvostupanjski sud mora provoditi

- 260 Uvodno valja podsjetiti da je Europska zajednica pravna zajednica jer ni njezine države članice ni njezine institucije ne mogu izbjeći nadzor sukladnosti svojih akata s temeljnom ustavnom poveljom, Ugovorom, i da je tim Ugovorom ustanovljen cjeloviti sustav pravnih lijekova i postupaka kojima je cilj osigurati nadzor zakonitosti akata institucija povjeravajući ga Sudu (presude Suda od 23. travnja 1986., *Les Verts/Parlament*, 294/83, Zb., str. 1339.; od 22. listopada 1987., *Foto-Frost*, 314/85, Zb., str. 4199., t. 16., i od 23. ožujka 1993., *Weber/Parlament*, C-314/91, Zb., str. I-1093., t. 8.; presuda Prvostupanjskog suda od 2. listopada 2001., *Martinez i dr./Parlament*, T-222/99, T-327/99 i T-329/99, Zb., str. II-2823., t. 48.; vidjeti i mišljenje Suda 1/91 od 14. prosinca 1991., Zb., str. I-6079., t. 21.).
- 261 Kao što je Sud u više navrata presudio (presuda od 15. svibnja 1986., *Johnston*, 222/84, Zb., str. 1651., t. 18.; vidjeti i presude od 3. prosinca 1992., *Oleifici Borelli/Komisija*, C-97/91, Zb., str. I-6313., t. 14.; od 11. siječnja 2001., *Kofisa Italia*, C-1/99, Zb., str. I-207., t. 46.; *Komisija/Austrija*, točku 192. gore, t. 45., i od 25. srpnja 2002., *Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće*, C-50/00 P, Zb., str. I-6677., t. 39.), „[s]udski nadzor [...] je izraz općeg načela prava na kojemu počivaju zajedničke ustavne tradicije država članica [...] i koji] je zajamčen i člancima 6. i 13. [EKLJP-a]”.
- 262 U ovom slučaju to načelo dolazi do izražaja u pravu koje je tužiteljima dodijeljeno člankom 230. UEZ-a četvrtim stavkom UEZ-a, da od Prvostupanjskog suda zatraže nadzor zakonitosti pobijane uredbe u mjeri u kojoj se ona na njih odnosi izravno i osobno i da se u potporu svojoj tužbi pozovu na svaki tužbeni razlog koji se temelji na nenadležnosti, bitnoj povredi postupka, povredi Ugovora o EZ-u ili bilo kojeg pravnog pravila o njegovoj primjeni ili zlorabici ovlasti.
- 263 Međutim, pitanje koje se postavlja u ovom slučaju jest podliježe li sudski nadzor za koji je u pogledu ove uredbe nadležan Prvostupanjski sud bilo kakvim strukturnim ograničenjima koja su nametnuta općim međunarodnim pravom ili samim Ugovorom o EZ-u.
- 264 U tom pogledu valja napomenuti da se pobijanom uredbom, donesenom s obzirom na Zajedničko stajalište 2002/402, na razini Zajednice ispunjavaju obveze njezinih država članica kao članica Ujedinjenih naroda da provedu, prema potrebi pomoću akta Zajednice, sankcije protiv Osame bin Ladena, članova mreže Al-Qaide i talibana te protiv drugih s njima povezanih osoba, skupina, poduzeća i subjekata, o kojima je bilo odlučeno i koje su potom bile pooštrene pomoću više rezolucija Vijeća sigurnosti donesenih na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda. U uvodnim izjavama te uredbe izrijekom se poziva na rezolucije 1267 (1999), 1333 (2000) i 1390 (2002).
- 265 U tom smislu institucije su djelovale, kao što su to ispravno istaknule, na temelju ograničene nadležnosti jer nisu imale nikakvu mogućnost slobodne ocjene. Osobito nisu mogle izravno izmijeniti sadržaj spornih rezolucija ni uspostaviti mehanizam koji bi omogućio takvu izmjenu.
- 266 Stoga bi svaki nadzor unutarnje zakonitosti pobijane uredbe, osobito s obzirom na odredbe ili opća načela prava Zajednice koja se odnose na zaštitu temeljnih prava, značio da Prvostupanjski sud posredno ispituje zakonitost navedenih rezolucija. U tom bi se slučaju izvor nezakonitosti na koji se pozivaju tužitelji zapravo trebao tražiti u rezolucijama Vijeća sigurnosti kojima su bile nametnute sankcije, a ne u donošenju

pobijane uredbe (vidjeti po analogiji presudu Dorsch Consult/Vijeće i Komisija, točku 82. gore, t. 74.).

- 267 Konkretno, kada bi u skladu sa zahtjevima tužiteljâ Prvostupanjski sud poništio pobijanu uredbu, iako je njezino donošenje propisano međunarodnim pravom, uz obrazloženje da se tim aktom krše temeljna prava tužiteljâ koja su zaštićena pravnim poretkom Zajednice, takvo bi poništenje posredno značilo da predmetne rezolucije Vijeća sigurnosti i sâme krše ta temeljna prava. Drugim riječima, tužitelji traže od Prvostupanjskog suda da implicitno izjavi da predmetna norma međunarodnog prava krši temeljna prava pojedinaca kako su zaštićena pravnim poretkom Zajednice.
- 268 Institucije i Ujedinjena Kraljevina pozivaju Prvostupanjski sud da načelno odbije svaku nadležnost za takav posredni nadzor zakonitosti tih rezolucija koje su kao pravila međunarodnog prava koja vežu države članice Zajednice obvezujuća kako za Prvostupanjski sud tako i za sve institucije Zajednice. Te stranke u biti smatraju da se nadzor koji provodi Prvostupanjski sud treba ograničiti na, prvo, provjeru poštovanja formalnih i postupovnih pravila i pravila o nadležnosti koja u ovom slučaju vrijede za institucije Zajednice i, drugo, provjeru prikladnosti i proporcionalnosti spornih mjera Zajednice u odnosu na rezolucije Vijeća sigurnosti koje se tim mjerama provode.
- 269 Treba priznati da se takvo ograničenje nadležnosti nameće kao posljedica načela opisanih gore u okviru ispitivanja odnosa između međunarodnog pravnog poretka Ujedinjenih naroda i pravnog poretka Zajednice.
- 270 Kao što je već bilo objašnjeno, sporne rezolucije Vijeća sigurnosti bile su donesene na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda. U tom smislu je određivanje onoga što predstavlja prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti kao i mjera potrebnih za njihovo očuvanje i ponovnu uspostavu isključiva odgovornost Vijeća sigurnosti te je kao takvo izvan nadležnosti nacionalnih tijela i sudova te tijela i sudova Zajednice, uz jedino ograničenje prirodnog prava na individualnu ili kolektivnu samoobranu navedenog u članku 51. navedene povelje.
- 271 Kada Vijeće sigurnosti, djelujući na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda, putem svojeg Odbora za sankcije odluči da financijska sredstva određenih pojedinaca ili subjekata treba zamrznuti, njegova je odluka u skladu s člankom 48. Povelje obvezujuća za sve članove Ujedinjenih naroda.
- 272 S obzirom na razmatranja iz točaka 243. do 254. gore, tvrdnja da je Prvostupanjski sud nadležan za posredni nadzor zakonitosti takve odluke s obzirom na standard zaštite temeljnih prava kako su priznata pravnim poretkom Zajednice nije moguće opravdati ni na temelju međunarodnog prava ni na temelju prava Zajednice.
- 273 Prvo, takva nadležnost bila bi nespojiva s obvezama država članica iz Povelje Ujedinjenih naroda, osobito iz njezinih članaka 25., 48. i 103., kao i s člankom 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.
- 274 Drugo, takva nadležnost protivila bi se odredbama i Ugovora o EZ-u, osobito člancima 5., 10. i 297. UEZ-a te članku 307. prvom stavku UEZ-a, i Ugovora o EU-u, osobito članku 5. UEU-a, u skladu s kojim sud Zajednice izvršava svoje ovlasti pod uvjetima i u svrhe predviđene odredbama Ugovora o EZ-u i Ugovora o EU-u. Štoviše, bila bi

nespojiva i s načelom prema kojem se nadležnosti Zajednice, a time i nadležnosti Prvostupanjskog suda, moraju izvršavati poštujući međunarodno pravo (presude Poulsen i Diva Navigation, točka 210. gore, t. 9., i Racke, točka 210. gore, t. 45.).

- 275 U pogledu osobito članka 307. UEZ-a i članka 103. Povelje Ujedinjenih naroda, valja dodati da pozivanje na povrede bilo temeljnih prava kako su zaštićena pravnim poretkom Zajednice bilo načela tog pravnog poretka ne može utjecati na valjanost rezolucije Vijeća sigurnosti ili na njezin učinak na području Zajednice (vidjeti po analogiji presude Suda Internationale Handelsgesellschaft, točku 190. gore, t. 3.; od 8. listopada 1986., Keller, 234/85, Zb., str. 2897., t. 7., i od 17. listopada 1989., Dow Chemical Ibérica i dr./Komisija, 97/87 do 99/87, Zb., str. 3165., t. 38.).
- 276 Treba, dakle, utvrditi da sporne rezolucije Vijeća sigurnosti načelno ne podliježu sudskom nadzoru Prvostupanjskog suda i da on nije ovlašten dovoditi u pitanje, pa makar i posredno, njihovu zakonitost s obzirom na pravo Zajednice. Upravo suprotno, Prvostupanjski sud dužan je, koliko je to moguće, tumačiti i primjenjivati to pravo na način koji je spojiv s obvezama država članica iz Povelje Ujedinjenih naroda.
- 277 Pa ipak, Prvostupanjski sud ovlašten je neizravno nadzirati zakonitost spornih rezolucija Vijeća sigurnosti s obzirom na *ius cogens*, koji se smatra međunarodnim javnim poretkom koji je obvezujući za sve subjekte međunarodnog prava, uključujući tijela UN-a, i od kojeg odstupanja nisu moguća.
- 278 Glede toga valja napomenuti da je člankom 53. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, kojom se kodificira međunarodno običajno pravo (i čijim je člankom 5. određeno da se primjenjuje „na svaki ugovor koji je ustavni akt međunarodne organizacije i na svaki ugovor usvojen u krilu neke međunarodne organizacije”), predviđena ništetnost svakog ugovora koji je suprotan imperativnoj normi općega međunarodnog prava (*ius cogens*), koja je određena kao „norma što ju je prihvatila i priznala čitava međunarodna zajednica država kao normu od koje nije dopušteno nikakvo odstupanje i koja se može izmijeniti samo novom normom općega međunarodnog prava iste prirode”. Isto tako, člankom 64. Bečke konvencije predviđeno je da: „ako nastane nova imperativna norma općega međunarodnog prava, svaki ugovor koji je suprotan toj normi postaje ništav i prestaje”.
- 279 Uostalom, i samom Poveljom Ujedinjenih naroda pretpostavlja se postojanje obvezujućih načela međunarodnog prava i, osobito, zaštita temeljnih prava čovjeka. Tako su u preambuli Povelje narodi Ujedinjenih naroda izrazili odlučnost „da ponovno potvrd[e] vjeru u temeljna prava čovjeka, u dostojanstvo i vrijednost čovjeka”. Osim toga, iz glave I. Povelje, naslovljene „Ciljevi i načela”, proizlazi da je jedan od ciljeva Ujedinjenih naroda poticati poštovanje prava čovjeka i temeljnih sloboda.
- 280 Ta su načela obvezujuća kako za članove Ujedinjenih naroda tako i za njihova tijela. Znači, u skladu s člankom 24. stavkom 2. Povelje Ujedinjenih naroda, u obavljanju dužnosti na temelju svoje glavne odgovornosti za očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti Vijeće sigurnosti mora djelovati „u skladu s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda”. Ovlasti glede sankcija koje Vijeće sigurnosti ima pri izvršavanju te odgovornosti moraju se, dakle, izvršavati poštujući međunarodno pravo i osobito ciljeve i načela Ujedinjenih naroda.

- 281 Znači, međunarodno pravo dopušta izvođenje zaključka da postoji jedno ograničenje načela obvezujućeg učinka rezolucija Vijeća sigurnosti: te rezolucije moraju poštovati temeljne imperativne odredbe *ius cogensa*. U suprotnome, te ma koliko takvo što bilo nevjerovatno, one ne obvezuju države članice Ujedinjenih naroda pa slijedom toga ni Zajednicu.
- 282 Posredni sudski nadzor koji Prvostupanjski sud provodi u okviru tužbe za poništenje akta koji je bez izvršavanja bilo kakve diskrecijske ovlasti Zajednica donijela u svrhu provedbe rezolucije Vijeća sigurnosti, može stoga u slučaju potrebe obuhvatiti provjeru poštovanja viših pravila međunarodnog prava koja potpadaju pod *ius cogens* i osobito imperativnih normi namijenjenih općoj zaštiti ljudskih prava od kojih ni države članici ni tijela UN-a ne mogu odstupiti jer predstavljaju „načela međunarodnog običajnog prava koja se ne smiju prekršiti” (savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda od 8. srpnja 1996., Zakonitost prijetnje nuklearnim oružjem ili njegova korištenja, ICJ Reports, 1996., str. 226., t. 79.; u tom smislu vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika Jacobsa uz presudu Bosphorus, točku 239. gore, t. 65.).
- 283 Tužbeni razlog koji se temelji na povredi temeljnih prava tužiteljâ treba ispitati na način koji je u skladu s tim općim razmatranjima.
- Navodna povreda temeljnih prava tužiteljâ
- 284 Argumenti tužiteljâ u vezi s navodnom povredom njihovih temeljnih prava mogu se podijeliti u tri skupine: povreda njihova prava na raspolaganje vlastitom imovinom, povreda prava obrane i povreda njihova prava na djelotvornu sudsku zaštitu.
- Navodna povreda prava tužiteljâ na raspolaganje vlastitom imovinom
- 285 Tužitelji se pozivaju na povedu njihova prava na raspolaganje vlastitom imovinom kako je ono zaštićeno pravnim poretom Zajednice.
- 286 Pa ipak, budući da navodna povreda proizlazi isključivo iz zamrzavanja financijskih sredstava tužiteljâ, o čemu je Vijeće sigurnosti odlučilo putem svojeg Odbora za sankcije i što je Zajednica provela pobijanom uredbom ne izvršavajući nikakvu diskrecijsku ovlast, načelno je tužiteljeve prigovore moguće ispitati u skladu s gore utvrđenim načelima samo s obzirom na standard opće zaštite temeljnih prava čovjeka koja potpadaju pod *ius cogens*.
- 287 Budući da su se opseg i intenzitet zamrzavanja financijskih sredstava tužiteljâ mijenjali protekom vremena (vidjeti redom članak 2. Uredbe br. 467/2001, članak 2. Uredbe br. 881/2002 u svojoj prvotnoj inačici i, naposljetku, članak 2.a pobijane uredbe, kako je dodan člankom 1. Uredbe br. 561/2003), valja osim toga pojasniti da se u okviru ove tužbe za poništenje sudski nadzor Prvostupanjskog suda mora odnositi samo na stanje zakonodavstva koje je trenutačno na snazi. Naime, u slučaju tužbe za poništenje sud Zajednice obično uzima u obzir događaje koji tijekom postupka utječu na sâm predmet spora, kao što je stavljanje izvan snage, odgoda, zamjena ili izmjena pobijanog akta (vidjeti osim presuda Alpha Steel/Komisija, Fabrique de fer de Charleroi i Dillinger Hüttenwerke/Komisija i CCRE/Komisija, točka 72. gore, rješenje Suda od 8. ožujka 1993., Lezzi Pietro/Komisija, C-123/92, Zb., str. I-809., točke 8. do 11.). S time su se sve stranke suglasile na raspravi.

- 288 Stoga valja ocijeniti krše li se zamrzavanjem financijskih sredstava koje je predviđeno pobijanom uredbom, kako je bila izmijenjena Uredbom br. 561/2003, i posredno rezolucijama Vijeća sigurnosti provedenima tim uredbama, temeljna prava tužiteljâ.
- 289 Prvostupanjski sud smatra da to s obzirom na standard opće zaštite temeljnih prava čovjeka koja potpadaju pod *ius cogens* nije slučaj i da ovdje nije potrebno razlikovati položaj subjekta Al Barakaata kao pravne osobe, od položaja Yusufa kao fizičke osobe.
- 290 S tim u vezi valja odmah napomenuti da je pobijanom uredbom, izmijenjenom Uredbom br. 561/2003 donesenom na temelju Rezolucije Vijeća sigurnosti 1452 (2002), osim ostalih odstupanja i izuzeća predviđeno da nadležna nacionalna tijela na zahtjev zainteresirane osobe te ako se tomu izrijeком ne usprotivi Odbor za sankcije, proglašavaju zamrzavanje financijskih sredstava neprimjenjivim na sredstva koja su potrebna za pokriće osnovnih troškova, uključujući plaćanja za prehrambene proizvode, najamninu, lijekove i liječenje, poreze i naknade za javne komunalne usluge (vidjeti točku 40. gore). Osim toga, sredstva potrebna za bilo kakav „izvanredan trošak” mogu ubuduće biti odmrznuta ako to izrijeком odobri Odbor za sankcije.
- 291 Izričite mogućnosti izuzeća i odstupanja kojima je tako popraćeno zamrzavanje financijskih sredstava osoba koje su na popisu Odbora za sankcije jasno pokazuju da cilj i učinak te mjere nije nečovječno ili ponižavajuće postupanje prema tim osobama.
- 292 Osim toga, valja napomenuti da, iako je člankom 17. stavkom 1. Opće deklaracije o ljudskim pravima koju je donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda 10. prosinca 1948. određeno da „[s]vatko ima pravo vlasništva samostalno ili u zajednici s drugima”, u članku 17. stavku 2. te opće deklaracije piše da „[n]itko ne smije biti samovoljno lišen svojeg vlasništva”.
- 293 Znači, u mjeri u kojoj se poštovanje prava vlasništva treba smatrati dijelom imperativnih normi općeg međunarodnog prava, sâmo samovoljno lišavanje tog prava moglo bi se u svakom slučaju smatrati protivnim *ius cogensu*.
- 294 Međutim, treba utvrditi da tužitelji nisu bili samovoljno lišeni tog prava.
- 295 Prvo, zamrzavanje njihovih financijskih sredstava jedan je vid sankcija koje je Vijeće sigurnosti donijelo protiv Osame bin Ladena, mreže Al-Qaide i talibana te ostalih s njima povezanih osoba, skupina, poduzeća i subjekata.
- 296 U tom pogledu valja istaknuti važnost borbe Ujedinjenih naroda protiv međunarodnog terorizma i legitimnost zaštite od djelovanja terorističkih organizacija.
- 297 U preambuli Rezolucije 1390 (2002) Vijeće sigurnosti je među ostalim kategorički osudilo terorističke napade izvršene 11. rujna 2001. te je izrazilo odlučnost spriječiti sve takve čine; navelo je da Osama bin Laden i mreža Al-Qaida i dalje podupiru međunarodni terorizam; osudilo je mrežu Al-Qaidu i s njome povezane terorističke skupine zbog njihovih brojnih kaznenih djela terorizma čiji je cilj bio usmrtiti brojne nedužne civile i uništiti imovinu te ponovno potvrdilo da su međunarodna teroristička djela prijetnja međunarodnom miru i sigurnosti.

- 298 S obzirom na te okolnosti, cilj koji se sankcijama želi postići dobiva veliki značaj, a to je posebno, prema odredbama Rezolucije Vijeća sigurnosti 1373 (2001) na koju se poziva u trećoj uvodnoj izjavi pobijane uredbe, boriti se svim sredstvima, u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda, protiv prijetnji međunarodnom miru i sigurnosti koje predstavljaju teroristička djela. Dakle, predmetnim se mjerama nastoji ostvariti temeljni cilj koji je u općem interesu međunarodne zajednice.
- 299 Drugo, zamrzavanje sredstava je mjera opreza koja, za razliku od zapljene, ne utječe na suštinu prava vlasništva dotičnih osoba nad njihovim financijskim sredstvima, nego samo na njihovo korištenje.
- 300 Treće, spornim rezolucijama Vijeća sigurnosti predviđeno je redovito preispitivanje općeg sustava sankcija (vidjeti točke 16., 26. i 37. gore te točku 313. u nastavku).
- 301 Četvrto, kao što će biti izloženo u nastavku, spornim se propisom uređuje postupak koji dotičnim osobama omogućava da svoj slučaj u svakom trenutku podnesu na ponovno preispitivanje Odboru za sankcije i to putem države članice čiji su državljani ili u kojoj imaju prebivalište.
- 302 S obzirom na te okolnosti, zamrzavanje financijskih sredstava osoba i subjekata koje se na temelju informacija koje su prosljedile države članice Ujedinjenih naroda i koje je provjerilo Vijeće sigurnosti sumnjiče za povezanost s Osamom bin Ladenom, mrežom Al-Qaidom i talibanima i za sudjelovanje u financiranju, planiranju, pripremi ili počinjenju terorističkih djela ne može se smatrati samovoljnim, neodgovarajućim ili neproporcionalnim zadiranjem u temeljna prava dotičnih osoba.
- 303 Iz prethodnoga proizlazi da tvrdnje tužiteljâ o navodnoj povredi njihova prava na raspolaganje vlastitom imovinom treba odbaciti.
- Navodna povreda prava obrane
- 304 Tvrdnje tužiteljâ o navodnoj povredi prava obrane u bitnom se svode na to da prije donošenja sankcija protiv njih nisu bili saslušani niti im je bilo na drugi način omogućeno da se brane. U tom kontekstu tužitelji napominju da nisu bili obaviješteni o razlozima za donošenje tih sankcija ni o njihovoj opravdanosti.
- 305 U tom pogledu, navodno pravo tužiteljâ da ih Odbor za sankcije sasluša prije nego što ih uvrsti na popis osoba čija financijska sredstva treba zamrznuti na temelju spornih rezolucija Vijeća sigurnosti valja razlikovati od njihova navodnog prava da ih prije donošenja pobijane uredbe institucije Zajednice saslušaju.
- 306 Što se tiče, prvo, navodnog prava tužiteljâ da ih Odbor za sankcije sasluša prije nego što ih uvrsti na popis osoba čija sredstva treba zamrznuti na temelju spornih rezolucija Vijeća sigurnosti, treba utvrditi da takvo pravo nije predviđeno predmetnim rezolucijama.
- 307 Inače, ni prema kojoj imperativnoj normi međunarodnog javnog prava ne zahtijeva se prethodno saslušanje zainteresiranih osoba u okolnostima kao što su ove ovoga slučaja, gdje Vijeće sigurnosti, djelujući na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda, putem svojeg Odbora za sankcije odlučuje da treba zamrznuti financijska sredstva

određenih pojedinaca ili subjekata koji se sumnjiče da doprinose financiranju međunarodnog terorizma.

- 308 Osim toga, nesporno je da bi saslušanje tužiteljâ prije njihova uvrštenja na navedeni popis moglo ugroziti učinkovitost sankcija i da bi se tako pokazalo nespojivim sa zadanim ciljem od općeg interesa. Mjera zamrzavanja sredstava mora po samoj svojoj naravi imati učinak iznenađenja te se primjenjivati s trenutačnim učinkom. Prema tome, o takvoj se mjeri ne obavještava prije njezine provedbe.
- 309 Valja ipak napomenuti da, iako se njima ne predviđa pravo na prethodno saslušanje, predmetnim se rezolucijama Vijeća sigurnosti i naknadnim uredbama kojima su one bile provedene u Zajednici uspostavlja mehanizam preispitivanja položaja pojedinaca tako što se predviđa mogućnost da se dotične osobe posredstvom svojih nacionalnih tijela obrate Odboru za sankcije kako bi ili bile uklonjene s popisa osoba na koje se primjenjuju sankcije ili ostvarile izuzeće od zamrzavanja sredstava (vidjeti osobito točke 11., 21. 36. i 38. do 40. gore).
- 310 Odbor za sankcije je pomoćno tijelo Vijeća sigurnosti sastavljeno od predstavnika država članica Vijeća sigurnosti. Postalo je važno stalno tijelo odgovorno za svakodnevni nadzor provedbe sankcija te može postupati na takav način da tumačenje i primjena rezolucija od strane međunarodne zajednice bude jedinstveno (mišljenje nezavisnog odvjetnika Jacobsa uz presudu Bosphorus, točka 239. gore, t. 46.).
- 311 Što se tiče, osobito, zahtjeva za preispitivanje pojedinačnog slučaja radi brisanja predmetne osobe s popisa osoba na koje se primjenjuju sankcije, u točki 7. „Smjernica za rad Odbora [za sankcije]”, donesenih 7. studenoga 2002. i izmijenjenih 10. travnja 2003. (vidjeti točku 67. gore), predviđeno je sljedeće:

„(a) Ne dovodeći u pitanje postupke u tijeku, podnositelj zahtjeva (osoba ili osobe, skupine, poduzeća i/ili subjekti s pročišćenog popisa Odbora) mogu od vlade države svojeg prebivališta i/ili državljanstva zatražiti preispitivanje svojega slučaja. Pritom podnositelj zahtjeva mora utemeljiti svoj zahtjev za brisanje s popisa, dati relevantne informacije i zatražiti potporu tom zahtjevu.

(b) Vlada kojoj je podnesen zahtjev (vlada adresat zahtjeva) mora ispitati sve relevantne informacije i potom dvostrano stupiti u kontakt s jednom vladom ili više vlada koje su predložile uvrštenje na popis (vlada predlagateljica ili vlade predlagateljice) i zatražiti dodatne informacije te se savjetovati o zahtjevu za brisanje s popisa.

(c) Vlada ili vlade koje su prvotno zatražile uvrštenje na popis mogu zatražiti i dodatne informacije od zemlje državljanstva ili prebivališta podnositelja zahtjeva. Vlada adresat zahtjeva i vlada ili vlade predlagateljice mogu se prema potrebi tijekom tih dvostranih savjetovanja savjetovati s predsjednikom Odbora.

(d) Ako nakon što ispita dodatne informacije vlada adresat zahtjeva želi postupiti po zahtjevu za brisanje s popisa, mora pokušati uvjeriti vladu ili vlade predlagateljice da Odboru zajedno ili odvojeno podnesu zahtjev za brisanje s popisa. Vlada adresat zahtjeva može u okviru postupka prešutne suglasnosti Odboru podnijeti zahtjev za brisanje s popisa bez prilaganja zahtjeva vlade ili vlada koje su prvotno zatražile uvrštenje na popis.

- (e) Odbor odlučuje sporazumno. Ako se odbor ne usuglasi o određenom pitanju, predsjednik provodi dodatna savjetovanja kako bi olakšao postizanje sporazuma. Ako ni nakon tih savjetovanja nije postignut sporazum, pitanje se može podnijeti Vijeću sigurnosti. S obzirom na posebnu narav informacija, predsjednik može pokrenuti dvostranu razmjenu mišljenja između zainteresiranih država članica kako bi se pitanje razjasnilo prije donošenja odluke.”[neslužbeni prijevod]
- 312 Prvostupanjski sud utvrđuje da je donošenjem tih smjernica Vijeće sigurnosti željelo uzeti u obzir, koliko je to moguće, temeljna prava osoba uvrštenih na popis Odbora za sankcije i osobito njihova prava obrane.
- 313 Uostalom, važnost koju Vijeće sigurnosti pridaje poštovanju tih prava jasno proizlazi iz njegove Rezolucije 1526 (2004) od 30. siječnja 2004. kojom se želi, prvo, poboljšati provedba mjera nametnutih stavkom 4.(b) Rezolucije 1267 (1999), stavkom 8.(c) Rezolucije 1333 (2000) i stavcima 1. i 2. Rezolucije 1390 (2002) i, drugo, osnažiti ovlasti Odbora za sankcije. U skladu sa stavkom 18. Rezolucije 1526 (2004), Vijeće sigurnosti „snažno potiče sve države da u mjeri u kojoj je to moguće obavijeste osobe i subjekte uvrštene na popis [Odbora za sankcije] o mjerama donesenima [protiv njih], o smjernicama Odbora i o Rezoluciji 1452 (2002)”. U skladu sa stavkom 3. Rezolucije 1526 (2004), te će mjere biti dodatno poboljšane u sljedećih 18 mjeseci ili, prema potrebi, prije.
- 314 Točno je da se gore opisanim postupkom samim zainteresiranim osobama izravno ne dodjeljuje pravo da ih sasluša Odbor za sankcije, koje je jedino tijelo nadležno odlučiti, na zahtjev države, o preispitivanju njihova slučaja. Stoga te osobe u biti ovise o diplomatskoj zaštiti koje države daju svojim državljanima.
- 315 Takvo ograničenje prava na izravno i osobno saslušanje putem nadležnog odbora ipak se, prema imperativnim normama međunarodnog prava, ne smatra nedopuštenim. Upravo suprotno, kada je riječ o pobijanju osnovanosti odluka koje je Vijeće sigurnosti donijelo posredstvom svojega Odbora za sankcije na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda oslanjajući se na informacije koje su dale države i regionalne organizacije, uobičajeno je da se pravo zainteresiranih osoba na saslušanje uredi u okviru višestupanjskog upravnog postupka u kojem nacionalna tijela iz Priloga II. pobijanoj uredbi imaju bitnu ulogu.
- 316 Uostalom, pravo Zajednice samo po sebi priznaje zakonitost takvih postupovnih uređenja u kontekstu gospodarskih sankcija protiv pojedinaca (vidjeti po analogiji rješenje „Invest” Import und Export i Invest Commerce/Komisija, točku 85. gore).
- 317 Valja dodati da, kako je to Ujedinjena Kraljevina ispravno napomenula na raspravi, na temelju domaćeg prava, pa čak i izravno na temelju pobijane uredbe te odgovarajućih rezolucija Vijeća sigurnosti koje se njome provode, dotične osobe imaju mogućnost podnijeti tužbu protiv možebitnog protupravnog odbijanja nadležnog nacionalnog tijela da njihov slučaj podnese na preispitivanje Odboru za sankcije (vidjeti po analogiji rješenje predsjednika Prvostupanjskog suda od 15. svibnja 2003., Sison/Vijeće, T-47/03 R, str. II-2047., t. 39.).
- 318 Osim toga, u ovom je slučaju tužitelje doista i saslušao Odbor za sankcije posredstvom švedske vlade, a njihovo je saslušanje bilo do te mjere učinkovito da su dva prvotna

tužitelja, Aden i Ali, bili izbrisani s popisa osoba na koje se primjenjuje zamrzavanje sredstava pa su slijedom toga bili izbrisani i s popisa iz Priloga I. pobijanoj uredbi (vidjeti točke 33. do 35. gore). S tim u vezi valja uputiti na točku 11. izvješća Odbora za sankcije iz 2002. koja glasi kako slijedi:

„Na jedanaestoj sjednici od 11. veljače 2002. Odbor je, nakon što je razmotrio dvije ‚*notes verbales*‘ u kojima je Švedska zatražila brisanje triju švedskih državljana i jednog subjekta s popisa, odlučio pristupiti ozbiljnom ispitivanju tog zahtjeva. Švedsku, koja je bila pozvana sudjelovati na sjednici, zastupao je glavni direktor za pravne poslove švedskog Ministarstva vanjskih poslova. Članovi Odbora priznali su važnosti pronalaska ravnoteže između brze i učinkovite borbe protiv terorizma, s jedne strane, i zaštite temeljnih ljudskih prava pojedinaca na međunarodnoj i nacionalnoj razini, s druge strane. Nakon sjednice predsjednik je održao konferenciju za tisak i zainteresirane države članice, koja je naišla na široki odziv, što upućuje na to da je pitanje koje je postavila Švedska od važnosti i za druge zemlje.”

- 319 Ostaje dojam da je kategorički isključena svaka mogućnost da se tužitelji s uspjehom izjasne o istinitosti i relevantnosti činjenica na temelju kojih su njihova financijska sredstva bila zamrznuta, a pogotovo o dokazima koji im se stavljaju na teret. Kada te činjenice i dokaze država koja ih je dostavila Odboru za sankcije označi kao povjerljive ili tajne, očito je da im se oni ne dostavljaju, kao što se ne dostavljaju ni državama članicama Ujedinjenih naroda kojima su upućene rezolucije Vijeća sigurnosti.
- 320 Pa ipak, u okolnostima kao što su ove ovoga slučaja, u kojemu je riječ o privremenoj mjeri opreza kojom se ograničava raspoloživost imovine tužiteljâ, Prvostupanjski sud smatra da poštovanje temeljnih prava zainteresiranih osoba ne nalaže da im se priopće činjenice i dokazi koji ih terete, ako Vijeće sigurnosti ili njegov Odbor za sankcije smatra da se tomu protiv razlozi koji se tiču sigurnosti međunarodne zajednice.
- 321 Proizlazi da se argumenti tužiteljâ, koji se temelje na navodnoj povredi njihova prava da ih sasluša Odbor za sankcije prije nego što ih se uvrsti na popis osoba čija se financijska sredstva trebaju zamrznuti na temelju spornih rezolucija Vijeća sigurnosti, trebaju odbaciti.
- 322 Drugo, glede navodnog prava tužiteljâ da budu saslušani prije donošenja pobijane uredbe, to pravo im nije moguće uskratiti, ako ništa drugo onda samo zbog razloga na koji se pozivaju Vijeće i Ujedinjena Kraljevina, a taj je da ni ESLJP ni opća načela prava Zajednice ne daju pojedincima pravo na saslušanje prije donošenja akta normativne naravi.
- 323 Točno je da se sudska praksa koja se odnosi na pravo na saslušanje ne može proširiti na kontekst zakonodavnog postupka Zajednice koji dovodi do donošenja normativnih mjera koje podrazumijevaju odabir ekonomske politike i primjenjuju se na sve predmetne gospodarske subjekte (presuda Prvostupanjskog suda od 11. prosinca 1996., Atlanta i dr./EZ, T-521/93, Zb., str. II-1707., t. 70., potvrđena u žalbenom postupku presudom Suda od 14. listopada 1999., Atlanta/Europska zajednica, C-104/97 P, Zb., str. I-6983., točke 31. do 38.).
- 324 Međutim, u ovom slučaju pobijana uredba nije isključivo normativne naravi. Iako se primjenjuje na većinu predmetnih gospodarskih subjekata (vidjeti točku 186. gore), ona

se odnosi izravno i osobno na tužitelje, koje poimence određuje kao predmet sankcija. Stoga je sudska praksa navedena u prethodnoj točki nerelevantna.

- 325 Valja, dakle, podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi poštovanje prava obrane u svakom postupku koji bi mogao dovesti do određivanja mjere na štetu osobe protiv koje je pokrenut taj postupak temeljno načelo prava Zajednice koje treba biti zajamčeno čak i u odsustvu bilo kakvih pravila kojima je dotični postupak uređen. Prema tom načelu, svaka osoba kojoj se može odrediti sankcija mora imati mogućnost iznijeti svoje stajalište o dokazima koji je terete i na kojima se temelji sankcija (presude Suda od 29. lipnja 1994., Fiskano/Komisija, C-135/92, Zb., str. I-2885., točke 39. i 40.; od 24. listopada 1996., Komisija/Lisrestal i dr., C-32/95 P, Zb., str. I-5373., t. 21., i od 21. rujna 2000., Mediocurso/Komisija, C-462/98 P, Zb., str. I-7183., t. 36.).
- 326 Međutim, Vijeće i Komisija opravdano napominju da se ta sudska praksa razvila u područjima kao što su pravo tržišnog natjecanja, borba protiv dumpinga i državne potpore, ali i stegovno pravo i smanjenje financijske pomoći, u kojima institucije Zajednice imaju široke ovlasti izvida i istrage kao i široku diskrecijsku ovlast.
- 327 Zapravo, prema sudskoj praksi, poštovanje postupovnih prava zajamčenih pravnim poretom Zajednice i osobito prava zainteresirane osobe da se očituje, u korelaciji je s izvršavanjem diskrecijske ovlasti tijela koje je autor predmetnog akta (presuda Suda od 21. studenoga 1991., Technische Universität München, C-269/90, Zb., str. I-5469., t. 14.).
- 328 A u ovom slučaju, kao što proizlazi iz gore navedenih uvodnih napomena o odnosu između međunarodnog pravnog poretka Ujedinjenih naroda i pravnog poretka Zajednice, institucije Zajednice bile su dužne prenijeti u pravni poredak Zajednice rezolucije Vijeća sigurnosti i odluke Odbora za sankcije koje ih u trenutku njihove stvarne provedbe nikako nisu ovlašćivale da predvide bilo kakav mehanizam Zajednice za ispitivanje ili preispitivanje pojedinačnih položaja jer su i bit mjera o kojima je bila riječ i mehanizmi preispitivanja (vidjeti točke 309. i sljedeće) bili u cijelosti u nadležnosti Vijeća sigurnosti i njegova Odbora za sankcije. Slijedom toga, institucije Zajednice nisu imale na raspolaganju nikakvu ovlast izvida, nikakvu mogućnost provjere onoga što su Vijeće sigurnosti i Odbor za sankcije uzeli kao činjenice, nikakvu diskreciju u pogledu tih činjenica i nikakvu diskreciju u pogledu svrsishodnosti donošenja sankcija protiv tužiteljâ. Načelo prava Zajednice koje se odnosi na pravo na saslušanje ne može se primijeniti u takvim okolnostima, u kojima saslušanje zainteresiranih osoba ne bi ni u kojem slučaju moglo navesti institucije da preispitaju svoje stajalište.
- 329 Proizlazi da institucije Zajednice nisu bile dužne saslušati tužitelje prije donošenja pobijane uredbe.
- 330 Prema tome, argumente tužiteljâ koji se temelje na navodnoj povredi njihova prava da ih institucije Zajednice saslušaju prije donošenja pobijane uredbe treba odbaciti.
- 331 Iz prethodnoga proizlazi da argumente tužiteljâ koji se temelje na navodnoj povredi prava obrane treba odbaciti.

– Navodna povreda prava na djelotvornu sudsku zaštitu

- 332 Pri ispitivanju argumenata tužiteljâ u vezi s navodnom povredom njihova prava na djelotvornu sudsku zaštitu treba voditi računa o razmatranjima opće naravi koja su tim argumentima već bila posvećena u okviru ispitivanja dosega nadzora zakonitosti, osobito s obzirom na temeljna prava, koji je Prvostupanjski sud zadužen izvršavati u pogledu akata Zajednice kojima se provode rezolucije Vijeća sigurnosti donesene na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda.
- 333 U ovom slučaju tužitelji su tužbu za poništenje Prvostupanjskom sudu s pravom mogli podnijeti na temelju članka 230. UEZ-a.
- 334 U okviru ovog postupka Prvostupanjski sud provodi cjeloviti nadzor zakonitosti pobijane uredbe u pogledu toga poštuju li institucije Zajednice pravila o nadležnosti i o vanjskoj zakonitosti te poštuju li bitne postupovne zahtjeve koji su propisani za njihovo djelovanje.
- 335 Prvostupanjski sud nadzire i zakonitost pobijane uredbe s obzirom na rezolucije Vijeća sigurnosti koje tim aktom trebaju biti provedene, osobito s aspekta formalnopravne i materijalnopravne prikladnosti, unutarnje koherentnosti i proporcionalnosti uredbe s obzirom na rezolucije.
- 336 Odlučujući na temelju tog nadzora, Prvostupanjski sud utvrđuje da navodne pogrešne identifikacije tužiteljâ i dvaju drugih subjekata koje opterećuju pobijanu uredbu (vidjeti točke 196. i 197. gore) nisu relevantne za ovaj spor jer se ne osporava da su tužitelji doista jedna od fizičkih osoba i jedan od subjekata koji su 9. studenoga 2001. bili uvršteni na popis Odbora za sankcije (vidjeti točku 24. gore). Isto vrijedi i za okolnost da su švedska policijska tijela nakon provjere zaključila da su poslovne knjige drugog tužitelja u skladu s propisima (vidjeti točku 198. gore).
- 337 U okviru ove tužbe za poništenje Prvostupanjski sud se osim toga proglasio nadležnim za nadzor zakonitosti pobijane uredbe i, posredno, zakonitosti spornih rezolucija Vijeća sigurnosti u odnosu na više norme međunarodnog prava koje ulaze u *ius cogens*, prije svega imperativne norme koje se odnose na opću zaštitu prava čovjeka.
- 338 Za razliku od toga, kao što je već bilo navedeno u točki 276. gore, nije na Prvostupanjskom sudu da posredno nadzire spojivost sâmih spornih rezolucija Vijeća sigurnosti s temeljnim pravima kako su zaštićena pravnim poretkom Zajednice.
- 339 Kao što nije na Prvostupanjskom sudu da provjerava je li pri ocjeni činjenica i dokaza na kojima Vijeće temelji svoje mjere učinjena pogreška ili da, unatoč ograničenom okviru određenom u točki 337. gore, posredno nadzire svrsishodnost i proporcionalnost tih mjera. Takav nadzor bilo bi nemoguće provesti bez zadiranja u ovlasti Vijeća sigurnosti na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda u području određivanja, prvo, prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti i, drugo, primjerenih mjera protiv te prijetnje ili za njezino otklanjanje. Osim toga, pitanje predstavlja li pojedinac ili organizacija prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti kao i pitanje koje mjere treba donijeti protiv njih kako bi se osujetila ta prijetnja, podrazumijeva političku ocjenu i vrijednosne sudove koji u načelu ulaze u isključivu nadležnost tijela kojemu je međunarodna zajednica povjerila glavnu odgovornost za očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti.

- 340 Stoga treba ustvrditi da u mjeri navedenoj u točki 339. gore tužitelji ne raspolažu nikakvim pravozaštitnim sredstvom, jer Vijeće sigurnosti nije smatralo uputnim osnovati neovisni međunarodni sud koji bi pravno i činjenično odlučivao o tužbama protiv pojedinačnih odluka Odbora za sankcije.
- 341 Međutim, treba priznati i da takva praznina u sudskoj zaštiti tužiteljâ nije sama po sebi suprotna *ius cogensu*.
- 342 U tom pogledu Prvostupanjski sud napominje da pravo na pristup sudovima, koje je kao načelo priznato kako člankom 8. Opće deklaracije o ljudskim pravima tako i člankom 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji je 16. prosinca 1966. usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda, nije apsolutno. S jedne strane, to pravo može biti predmetom odstupanja u slučaju izvanrednog stanja u kojemu je ugrožen opstanak naroda, kako je to pod određenim uvjetima predviđeno člankom 4. stavkom 1. navedenoga pakta. S druge strane, čak i izvan tih iznimnih okolnosti, određena ograničenja moraju se smatrati inherentnima tom pravu, kao što su ograničenja koja zajednica naroda općenito priznaje na temelju doktrine o imunitetu država (vidjeti u tom pogledu Europski sud za ljudska prava, presude Princ Hans-Adam II od Lihtenštajna protiv Njemačke od 12. srpnja 2001., Zbornik presuda i odluka, 2001.-VIII., točke 52., 55., 59. i 68., i McElhinney protiv Irske od 21. studenoga 2001., Zbornik presuda i odluka, 2001.-XI., osobito točke 34. do 37.) i imunitetu međunarodnih organizacija (vidjeti u tom pogledu Europski sud za ljudska prava, presuda Waite i Kennedy protiv Njemačke od 18. veljače 1999., Zbornik presuda i odluka, 1999.-I., točke 63. i 68. do 73.).
- 343 U ovom slučaju Prvostupanjski sud smatra da je ograničenje prava tužiteljâ na pristup sudovima, koje je posljedica imuniteta od sudbenosti, koji u unutarnjem pravnom poretku država članica Ujedinjenih naroda u skladu s odgovarajućim načelima međunarodnog prava (osobito članaka 25. i 103. Povelje) načelno uživaju rezolucije Vijeća sigurnosti donesene na temelju glave VII. Povelje ujedinjenih naroda, inherentno tom pravu kako je ono zajamčeno *ius cogensom*.
- 344 Takvo je ograničenje opravdano i naravi odluka koje Vijeće sigurnosti donosi na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda i zacrtanim legitimnim ciljem. U okolnostima ovoga slučaja interes tužiteljâ da Sud sasluša meritum njihove stvari nije dovoljan da prevagne nad bitnim općim interesom sprečavanja prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti koju je Vijeće sigurnosti jasno utvrdilo, u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda. U tom pogledu posebnu važnost valja pridati okolnosti da se rezolucijama koje je susljedno donijelo Vijeće sigurnosti nipošto ne predviđaju mjere neograničenog ili neodređenog trajanja primjene, nego uvijek mehanizam za preispitivanje svrhovitosti održavanja tih mjera nakon isteka razdoblja od 12 ili najviše 18 mjeseci (vidjeti točke 16., 26., 37. i 313. gore).
- 345 Naposljetku, Prvostupanjski sud smatra da budući da nema međunarodnog suda koji bi bio nadležan za nadzor zakonitosti akata Vijeća sigurnosti, uspostava tijela kao što je Odbor za sankcije i aktima predviđena mogućnost da se u svako doba tom odboru podnese zahtjev da se u postupku koji uključuje i „vladu adresata zahtjeva” i „vladu predlagateljicu” preispita svaki pojedinačni slučaj (vidjeti točke 310. i 311. gore), predstavlja drugi prikladan način pružanja odgovarajuće zaštite temeljnih pravâ tužiteljâ kako su priznata *ius cogensom*.

- 346 Iz prethodnoga proizlazi da argumente tužiteljâ koji se temelje na navodnoj povredi njihova prava na djelotvornu sudsku zaštitu treba odbiti.
- 347 Budući da tužitelji nisu uspjeli ni u jednom od tužbenih razloga i argumenata i da Prvostupanjski sud smatra da je iz dokumenata u spisu i navoda stranaka s usmene rasprave prikupio dovoljno informacija, tužbu treba odbiti, pri čemu nema potrebe ispuniti zahtjev za saslušanje prvog tužitelja i Sir Jeremyja Greenstocka, nekadašnjeg predsjednika Odbora za sankcije (vidjeti točku 199. gore).

### **Troškovi**

- 348 Sukladno članku 87. stavku 2. Poslovnika Prvostupanjskog suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Sukladno članku 87. stavku 4. podstavku 1., države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Sukladno članku 87. stavku 6., u slučaju obustave postupka Prvostupanjski sud o troškovima odlučuje po slobodnoj ocjeni.
- 349 S obzirom na okolnosti slučaja i zahtjeve stranaka, Prvostupanjski sud smatra pravičnim naložiti tužiteljima da osim vlastitih troškova, snose troškove Vijeća kao i troškove koje je Komisija imala do 10. srpnja 2002., uključujući troškove koji se odnose na postupak privremene pravne zaštite. Ujedinjena Kraljevina i Komisija – potonja za razdoblje nakon 10. srpnja 2002. – snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

PRVOSTUPANJSKI SUD (drugo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Više nema potrebe odlučivati o zahtjevima za poništenje Uredbe Vijeća (EZ) br. 467/2001 od 6. ožujka 2001. o zabrani izvoza određene robe i usluga u Afganistan, pooštavanju zabrane leta i proširivanju zamrzavanja financijskih sredstava i ostalih financijskih izvora u odnosu na afganistanske talibane te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 337/2000 i Uredbe Komisije (EZ) br. 2199/2001 od 12. studenoga 2001. o četvrtoj izmjeni Uredbe br. 467/2001.**
- 2. Tužba se odbija u dijelu u kojem je usmjerena protiv Uredbe Vijeća (EZ) br. 881/2002 od 27. svibnja 2002. o određenim posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata povezanih s Osamom bin Ladenom, mrežom Al-Qaidom i talibanima te o stavljanju izvan snage Uredbe br. 467/2001.**
- 3. Tužiteljima se nalaže snošenje, osim vlastitih troškova, i troškova Vijeća kao i troškova koje je Komisija imala do 10. srpnja 2002, uključujući troškove koji se odnose na postupak privremene pravne zaštite.**
- 4. Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske te Komisiji – potonjoj za razdoblje nakon 10. srpnja 2002. – nalaže se snošenje vlastitih troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 21. rujna 2005.

[potpisi]

---

\* Jezik postupka: švedski

RADNI PRIJEVOD