

Съединени дела C-402/05 P и C-415/05 P**Yassin Abdullah Kadi и Al Barakaat International Foundation****срещу****Съвет на Европейския съюз****и****Комисия на Европейските общности**

„Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС) — Ограничителни мерки, насочени срещу физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните — Организация на обединените нации — Съвет за сигурност — Резолюции, приети на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации — Прилагане в Общността — Обща позиция 2002/402/ОВППС — Регламент (ЕО) № 881/2002 — Мерки, насочени срещу физически лица и образувания, включени в списък, изготвен от орган на Организацията на обединените нации — Замразяване на средства и икономически ресурси — Комитет на Съвета за сигурност, създаден с параграф 6 от Резолюция 1267 (1999) на Съвета за сигурност (Комитет по санкциите) — Включване на тези физически лица и образувания в приложение I към Регламент № 881/2002 — Жалба за отмяна — Компетентност на Общността — Правно основание, включващо член 60 ЕО във връзка с членове 301 ЕО и 308 ЕО — Основни права — Право на зачитане на собствеността, право на изслушване и право на ефективен съдебен контрол“

Резюме на решението

1. *Актове на институциите — Избор на правното основание — Регламент за налагане на ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните*

(член 57, параграф 2 ЕО, членове 60 ЕО, 133 ЕО и 301 ЕО; Регламент № 881/2002 на Съвета)

2. *Актове на институциите — Избор на правното основание — Общностни актове, насочени към постигане на целите на Договора за ЕС в областта на външните отношения — Член 308 ЕО — Недопустимост*

(членове 60 ЕО, 301 ЕО и 308 ЕО; член 3 ЕС)

3. *Актове на институциите — Избор на правното основание — Регламент за налагане на ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните*

(членове 60 ЕО, 301 ЕО и 308 ЕО; Регламент № 881/2002 на Съвета)

4. *Европейски общности — Съдебен контрол за законосъобразност на актовете на институциите — Акт, с който се изпълняват резолюции на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации — Инцидентен контрол за законосъобразност на решенията на Съвета за сигурност — Изключване*

(член 220 ЕО; Регламент № 881/2002 на Съвета)

5. *Общностно право — Принципи — Основни права — Вземане предвид на Европейската конвенция за защита на правата на човека*

(членове 220 ЕО и 307 ЕО; член 6, параграф 1 ЕС)

6. *Международно публично право — Устав на Организацията на обединените нации — Резолюции на Съвета за сигурност, приети на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации*

7. *Европейски общности — Съдебен контрол за законосъобразност на актовете на институциите — Регламент за налагане на ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните*
8. *Европейски общности — Съдебен контрол за законосъобразност на актовете на институциите — Регламент за налагане на ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните*
9. *Европейски общности — Съдебен контрол за законосъобразност на актовете на институциите — Регламент за налагане на ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните*
10. *Жалба за отмяна — Отменително решение — Последници — Ограничаване от Съда — Регламент за налагане на ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните*

(член 231 ЕО)

1. Възприемането на тълкуване на членове 60 ЕО и 301 ЕО, според което е достатъчно ограничителните мерки, предвидени в Резолюция 1390 (2002) на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации и приложени с Регламент № 881/2002 за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, да са насочени срещу физически лица или образувания, намиращи се в трети страни или свързани по друг начин с трети страни, би предоставило изключително широк обхват на тези разпоредби и изобщо не би отчело произтичащото от самия текст на разпоредбите изискване приетите въз основа на тях мерки да са насочени срещу трети страни.

От една страна, тълкуване на член 301 ЕО, според което той установява процедурно свързващо звено между Общността и Европейския съюз, поради което следва да се тълкува така широко, както съответните правомощия на Общността, включително тези, свързани с общата търговска политика и със свободното движение на капитали, може да ограничи приложното му поле, а оттам — и полезното му действие, тъй като с оглед на самия ѝ текст тази разпоредба има предвид приемането на мерки, засягащи икономическите отношения с потенциално много различни трети страни, поради което тези мерки а priori не трябва да се ограничават до областите, обхванати от други материални правомощия на Общността, като тези на общата търговска политика или на свободното движение на капитали. Освен това такова тълкуване не се подкрепя от текста на член 301 ЕО, който предоставя на Общността материална компетентност, чийто обхват по принцип не зависи от други нейни правомощия.

От друга страна, като се имат предвид целта и съдържанието на посочения регламент, не би могло да се счита, че той се отнася специално до международната търговия, поради това че цели основно насърчаване, улесняване или управление на търговията, и следователно той не може да се основава на компетентността на Общността в областта на общата търговска политика. Всъщност общностният акт спада към компетентността в областта на общата търговска политика, предвидена в член 133 ЕО, само ако се отнася специално до международната търговия, тъй като основното му предназначение е насърчаване, улесняване или управление на търговията и тъй като поражда преки и незабавни последици за търговията или обмена на съответните стоки. Не може да се счита и че посоченият регламент спада към приложното поле на разпоредбите на Договора, отнасящи се до свободното движение на капитали и плащания, доколкото с него се забранява прехвърлянето на икономически ресурси на частноправни субекти в трети страни. Що се отнася най-напред до член 57, параграф 2 ЕО, разглежданите ограничителни мерки не спадат към нито една от категориите, изброени в тази разпоредба. Що се отнася по-нататък до член 60, параграф 1 ЕО, тази разпоредба също не би могла да бъде основание на въпросния регламент, след като нейното приложно поле се определя от приложното поле на член 301 ЕО. Що се отнася на последно място до член 60, параграф 2 ЕО, тази разпоредба не предвижда общностна компетентност в тази насока, тъй

като само позволява на държавите-членки по определени изключителни причини да вземат едностранни мерки срещу трета страна във връзка с движението на капитали и плащанията, като Съветът има право да наложи на държава-членка да измени или отмени такива мерки.

(вж. точки 168, 176—178, 183, 185, 187—191 и 193)

2. Разбирането, че член 308 ЕО позволява в специфичния контекст на членове 60 ЕО и 301 ЕО да се приемат общностни актове, насочени към постигане не на някоя от целите на Общността, а на някоя от целите на Договора за ЕС в областта на външните отношения, сред които фигурира общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), противоречи на самия текст на член 308 ЕО.

Макар да е вярно, че е установено свързващо звено между действията на Общността за приемане на икономически мерки съгласно членове 60 ЕО и 301 ЕО и целите на Договора за ЕС в областта на външните отношения, включително ОВППС, нито текстът на разпоредбите на Договора за ЕО, нито неговата структура обосновават разбиране, според което това свързващо звено обхваща и други разпоредби на Договора за ЕО, и по-специално — член 308 ЕО.

Прибягването до член 308 ЕО изисква предвиденото действие, от една страна, да е свързано с „функционирането на общия пазар“, и от друга страна, да е насочено към постигане на „някоя от целите на Общността“. Последното понятие обаче с оглед на неговата ясна и точна формулировка при никакво положение не би могло да бъде схващано в смисъл, че включва целите на ОВППС.

Съвместно съществуване на Европейския съюз и на Общността като две обединени, но различни правни системи, както и конституционната структура на „стълбовете“, каквато е била волята на авторите на действащите понастоящем договори, са допълнителни съображения от институционално естество, противопоставящи се на разпространето на посоченото свързващо звено по отношение на членове от Договора за ЕО, различни от тези, с които то изрично установява връзка.

Освен това член 308 ЕО, който е съставна част от институционален ред, основаващ се на принципа на предоставената компетентност, не би могъл да бъде основание за разширяване на сферата на правомощията на Общността извън общата рамка, произтичаща от всички разпоредби на Договора за ЕО, и по-специално от тези, които определят задачите и действията на Общността.

По същия начин не е възможно член 3 ЕС, и по-конкретно втората му алинея, да служи за основание за разширяване на правомощията на Общността извън целите на Общността.

(вж. точки 197—204)

3. Целта на член 308 ЕО е да компенсира липсата на правомощия за действие, предоставени изрично или мълчаливо от определени разпоредби на Договора на общностните институции, доколкото такива правомощия все пак се оказват необходими за осъществяване на функциите на Общността с оглед на постигането на някоя от определените с този договор цели.

Доколкото налага ограничителни мерки от икономическо и финансово естество, Регламент № 881/2002 за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, очевидно попада в приложното поле *ratione materiae* на членове 60 ЕО и 301 ЕО. Тъй като обаче тези членове не предвиждат изрично или мълчаливо правомощия за действие за налагане на такива мерки по отношение на адресати, които по никакъв начин не са свързани с управляващия режим на трета страна, каквито са адресатите на посочения регламент, е възможно тази липса на правомощия, която се дължи на ограниченията в приложното поле *ratione personae* на посочените разпоредби, да бъде компенсирана чрез прибягване към член 308 ЕО като правно основание на посочения регламент в допълнение към първите два члена, които са основание на този акт от гледна точка на неговия предметен обхват, при положение все пак, че са спазени останалите условия за приложимостта на член 308 ЕО.

Тъй като обаче преследваната с този регламент цел е на лицата, свързани с Осама бен Ладен, с мрежата на Ал Кайда и с талибаните, да бъде отнета възможността да разполагат с каквито и да е финансови и икономически ресурси, за да се възпрепятства финансирането на терористични дейности, тя може да бъде свързана с една от целите на Общността по смисъла на член 308 ЕО. Всъщност доколкото предвиждат общностна компетентност за налагане на ограничителни мерки от икономическо естество с цел изпълнението на действия, за които е взето решение в рамките на общата външна политика и политика на сигурност, членове 60 ЕО и 301 ЕО са израз на подразбираща се, залегнала в основата им цел, а именно — да се направи възможно приемането на такива мерки чрез ефективното използване на общностен инструмент. Може да се счита, че тази цел е една от целите на Общността по смисъла на член 308 ЕО.

Прилагането на такива мерки чрез използването на общностен инструмент не излиза извън общите рамки, следващи от всички разпоредби на Договора, след като по естеството си те са освен това свързани с функционирането на общия пазар, като тази връзка представлява друго условие за прилагането на член 308 ЕО. Всъщност ако икономически и финансови мерки като наложените с посочения регламент, се налагаха едностранно от всяка държава-членка, големият брой на тези национални мерки би могъл да засегне функционирането на общия пазар.

(вж. точки 211, 213, 216, 222, 225—227, 229 и 230)

4. Общността е правна общност, тъй като нито актовете на нейните държави-членки, нито актовете на нейните институции са освободени от контрол за съответствие с Договора, който е основна конституционна харта, и тъй като този договор е установил завършена система от способности за защита и процедури, чиято цел е да поверят на Съда контрола за законосъобразност на актовете на институциите. Международно споразумение не би могло да засегне определените с договорите правомощия и следователно — самостоятелността на общностната правна система, чието спазване се гарантира от Съда съгласно изключителната компетентност, предоставена от член 220 ЕО, която е част от самите основи на Общността.

Що се отнася до общностен акт като Регламент № /2002 за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, чиято цел е прилагане на резолюция на Съвета за сигурност, приета на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации, в рамките на изключителната компетентност, предвидена от член 220 ЕО, общностният съд не следва да контролира законосъобразността на такава резолюция, приета от този международен орган, дори контролът да е ограничен до преценка на съвместимостта на тази резолюция с *jus cogens*, а следва да контролира законосъобразността на общностния акт по прилагане.

Решение на общностна юрисдикция, което постановява, че общностен акт, чиято цел е да бъде приложена такава резолюция, противоречи на норма от общностния правен ред, която е от по-висок ранг, не би означавало, че се оспорва предимството на тази резолюция в международноправен план.

(вж. точки 281, 282, 286—288)

5. Основните права са неразделна част от общите принципи на правото, за чието спазване следи Съдът. В това отношение Съдът се вдъхновява от общите за държавите-членки конституционни традиции, както и от указанията, съдържащи се в международните актове за защита на правата на човека, към които държавите-членки са се присъединили или в чието изготвяне са участвали. В това отношение Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи има особено значение. Следователно спазването на правата на човека е условие за законосъобразност на общностните актове и Общността не може да допуска мерки, които са несъвместими със спазването на тези права.

В това отношение задълженията, наложени от международно споразумение, не биха могли да доведат до засягане на конституционните принципи на Договора за ЕО, сред които фигурира и принципът, че всички общностни актове трябва да спазват основните права, като спазването им е условие за законосъобразността на актовете, за която Съдът трябва да упражнява

контрол в рамките на установената от този договор завършена система от способности за защита.

Принципите, на които се подчинява създаденият от Организацията на обединените нации международен правен ред, не предполагат, че е изключен съдебен контрол за вътрешната законосъобразност на Регламент № 881/2002 за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, с оглед на основните права поради обстоятелството, че целта на този акт е да бъде приложена резолюция на Съвета за сигурност, приета на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации. Такъв съдебен имунитет на общностен акт като следствие от принципа за предимство в международноправен план на задълженията, произтичащи от Устава на Организацията на обединените нации, и в частност на тези, свързани с прилагането на резолюциите на Съвета за сигурност, приети на основание глава VII от този устав, изобщо не намира опора в Договора за ЕО. При никакво положение член 307 ЕО не би могъл да позволи да се поставят под въпрос принципи, които са част от самите основи на общностния правен ред, сред които принципите на свобода, демокрация, както и спазване на правата на човека и основните свободи, прогласени като основа на Европейския съюз в член 6, параграф 1 ЕС. След като член 300, параграф 7 ЕО предвижда, че споразуменията, сключени при условията, посочени в него, са задължителни за институциите на Общността и за държавите-членки, ако тази разпоредба беше приложима към Устава на Организацията на обединените нации, той би се ползвал с предимство по отношение на актовете от вторичното общностно право. Това предимство в общностноправен план не би се разпростряло обаче до първичното право, и по-специално до общите принципи, част от които са основните права.

Следователно общностните юрисдикции в съответствие с предоставените им от Договора за ЕО правомощия са длъжни да осигурят контрол, който по принцип трябва да е пълен, за законосъобразността на всички общностни актове с оглед на основните права, включително по отношение на общностни актове като разглеждания регламент, чиято цел е да бъдат приложени резолюции, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации.

(вж. точки 283—285, 299, 303, 304, 306—308 и 326)

6. Правомощията на Общността трябва да се упражняват при спазване на международното право и акт, приет съгласно тези правомощия, следва да се тълкува, а приложното му поле — да се ограничи, в светлината на съответните правила на международното право.

При упражняване на своето правомощие за приемане на общностни актове на основание членове 60 ЕО и 301 ЕО за прилагането на резолюции, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации, Общността е длъжна да придаде особено значение на обстоятелството, че съгласно член 24 от Устава на Организацията на обединените нации приемането от Съвета за сигурност на резолюции на основание глава VII от този устав представлява упражняване на главната отговорност, възложена на този международен орган, за поддържане на мира и сигурността в световен мащаб, която в рамките на посочената глава VII включва правомощието да се определя какво представлява заплахата за международния мир и сигурност, както и да се вземат необходимите мерки за тяхното поддържане или възстановяване.

Уставът на Организацията на обединените нации обаче не налага избор на предварително установен модел за прилагане на резолюциите, приети от Съвета за сигурност на основание неговата глава VII, тъй като те трябва да се прилагат в съответствие с предвидените от вътрешния правен ред на всяка членка на ООН условия и ред, които са приложими в това отношение. Всъщност Уставът на Организацията на обединените нации по принцип оставя на членовете на ООН свобода да избират между различни възможни модели за приемане на такива резолюции в техния вътрешен правен ред.

(вж. точки 291, 293, 294 и 298)

7. Що се отнася до правото на защита, в частност на правото на изслушване, когато става въпрос за ограничителни мерки като наложените с Регламент № 881/2002 за налагане на

някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, не би могло да се изисква от общностните органи преди първоначалното включване на физическо лице или образувание в списъка на физическите лица или образувания, срещу които са насочени тези мерки, да уведомяват за съображенията за включването. Всъщност такова предварително уведомяване би могло да застраши ефикасността на мерките за замразяване на средства и икономически ресурси, наложени с този регламент. По причини, които също са свързани с преследваната с посочения регламент цел и с ефикасността на предвидените с него мерки, общностните органи не са били длъжни и да изслушат жалбоподателите преди първоначалното включване на имената им в списъка, който се съдържа в приложение I към този регламент. Освен това, тъй като става въпрос за общностен акт, чиято цел е прилагане на резолюция, приета от Съвета за сигурност в рамките на борбата с тероризма, изключително важни съображения, свързани със сигурността или с осъществяването на международните отношения на Общността и на нейните държави-членки, могат да не допуснат заинтересуваните лица да бъдат уведомени за определени доказателства и следователно — изслушани във връзка с тези доказателства.

Въпреки това право на защита, в частност правото на изслушване, очевидно не са били спазени, при положение че нито разглежданият регламент, нито Обща позиция 2002/402/ОВППС относно ограничителни мерки срещу Осама бен Ладен, членовете на организацията Ал Кайда и талибаните и други лица, групи, предприятия и образувания, свързани с тях, към която посоченият регламент препраща, не предвиждат процедура за уведомяване за фактите и доказателствата, които обосновават включването на имената на заинтересуваните лица в приложение I към посочения регламент, и за изслушване на тези лица, независимо дали едновременно с това включване или след него, и при положение че след това Съветът не е уведомил жалбоподателите за фактите и доказателствата срещу тях, въз основа на които са им наложени ограничителни мерки, нито им е предоставил правото да се запознаят с тях в разумен срок след предписването на тези мерки.

(вж. точки 334, 338, 339, 341, 342, 345 и 348)

8. Принципът на ефективна съдебна защита представлява общ принцип на общностното право, който произтича от общите конституционни традиции на държавите-членки, закрепен е в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и впрочем е потвърден с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Спазването на задължението за уведомяване за съображенията за включването на името на физическо лице или образувание в списъка, представляващ приложение I към Регламент № 881/2002 за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, е необходимо, както за да позволи на адресатите на ограничителните мерки да защитят правата си при възможно най-добрите условия и да решат, разполагайки с цялата необходима информация, дали е необходимо да сезират общностния съд, така и за да предостави на този съд пълна възможност за упражняване на контрол за законосъобразността на разглеждания общностен акт, което е негово задължение по силата на Договора.

Следователно, при положение че посочените физически лица или образувания не са информирани за приетите срещу тях факти и доказателства, и като се има предвид съотношението между правото на защита и правото на ефективна съдебна защита, те не могат също да защитят при задоволителни условия своите права пред общностния съд с оглед на посочените факти и доказателства и този съд не е в състояние да упражни контрол за законосъобразността на посочения регламент в частта, в която се отнася до тези физически лица или образувания, поради което трябва да се установи нарушение на правото на ефективна съдебна защита.

(вж. точки 335—337, 349 и 351)

9. Значимостта на целите, преследвани с общностен акт, може да обоснове отрицателните последици, дори ако са значителни, за определени оператори, включително тези, които не носят никаква отговорност за положението, довело до приемане на съответните

мерки, но са засегнати, по-специално що се отнася до правото им на собственост.

С оглед на цел от общ интерес, която е така фундаментална за международната общност като борбата с всички средства в съответствие с Устава на Организацията на обединените нации срещу заплахата, която терористичните действия представляват за международния мир и сигурност, замразяването на средствата, финансовите активи и другите икономически ресурси на лицата, определени от Съвета за сигурност или Комитета по санкциите като свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, не би могло само по себе си да се счете за неподходящо или непропорционално. В това отношение ограничителните мерки, наложени с Регламент № 881/2002 за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, представляват ограничения на правото на собственост, които по принцип могат да бъдат обосновани.

Приложимите процедури обаче трябва да предоставят на съответното физическо лице или образувание подходяща възможност да изложи своята позиция пред компетентните органи, както го изисква член 1 от протокол № 1 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Следователно налагането на съдържащите се в посочения регламент ограничителни мерки по отношение на физическо лице или образувание поради включването му в списъка по приложение към Регламента представлява необосновано ограничение на неговото право на собственост, тъй като този регламент е приет, без на физическото лице или образуванието да бъде предоставена никаква гаранция, позволяваща му да изложи своята позиция пред компетентните органи, при това при положение, че ограничението на неговото право на собственост трябва да се определи като съществено с оглед на общия характер и действителната продължителност на наложените му ограничителни мерки.

(вж. точки 361, 363, 366, 368—370)

10. Доколкото регламент като Регламент № 881/2002 за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, в частта, в която се отнася до жалбоподателите, трябва да бъде отменен поради нарушение на принципи, приложими в производството, по реда на което са приети въведените с този регламент ограничителни мерки, не би могла да се изключи възможността налагането на такива мерки по отношение на жалбоподателите по същество все пак да се окаже обосновано.

Следователно отмяната на този регламент с незабавно действие би могла да засегне сериозно и необратимо ефикасността на наложените с посочения регламент ограничителни мерки, които Общността е длъжна да прилага, тъй като през периода от време до неговото евентуално заместване с нов регламент, жалбоподателите биха могли да вземат мерки за избягване на възможността за бъдещо налагане на мерки за замразяване на средства. При тези обстоятелства член 231 ЕО ще бъде приложен точно, ако правните последици на посочения регламент в частта, в която се отнася до жалбоподателите, бъдат запазени за срок не по-дълъг от три месеца, считано от датата на обявяване на решението.

(вж. точки 373, 374, 376)

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

3 септември 2008 година(*)

„Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС) — Ограничителни мерки, насочени срещу физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните — Организация на Обединените нации — Съвет за сигурност — Резолюции, приети на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации — Прилагане в Общността — Обща позиция 2002/402/ОВППС — Регламент (ЕО) № 881/2002 — Мерки, насочени срещу физически лица и образувания, включени в списък, изготвен от орган на Организацията на Обединените нации — Замразяване на средства и икономически ресурси — Комитет на Съвета за сигурност, създаден с параграф 6 от Резолюция 1267 (1999) на Съвета за сигурност (Комитет по санкциите) — Включване на тези физически лица и образувания в приложение I към Регламент № 881/2002 — Жалба за отмяна — Компетентност на Общността — Правно основание, включващо член 60 ЕО във връзка с член 301 ЕО и член 308 ЕО — Основни права — Право на зачитане на собствеността, право на изслушване и право на ефективен съдебен контрол“

По съединени дела C-402/05 P и C-415/05 P

с предмет две жалби на основание член 56 от Статута на Съда, подадени съответно на 17 и 21 ноември 2005 г.,

Yassin Abdullah Kadi, с местожителство в Джеда (Саудитска Арабия), за който се явяват г-н I. Brownlie, QC и г-н D. Anderson, QC, както и от г-н P. Saini, barrister, упълномощени от г-н G. Martin, solicitor, със съдебен адрес в Люксембург,

Al Barakaat International Foundation, установена в Spånga (Швеция), за която се явяват адв. L. Silbersky и адв. T. Olsson, advokater,

жалбоподатели,

като другите страни в производството са:

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

ответник в първоинстанционните производства,

подпомаган от

Кралство Испания, за което се явява г-н J. Rodríguez Cárcano, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург,

Френска република, за която се явяват г-н G. de Bergues, както и г-жа E. Belliard и г-жа S. Gasri, в качеството на представители,

Кралство Нидерландия, за което се явяват г-жа H. G. Sevenster и г-жа M. de Mol, в качеството на представители,

встъпили страни в производствата по обжалване,

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н C. Brown, г-н J. Eneghen и г-н P. J. Kuijper, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник в първоинстанционните производства,

подпомагана от:

Френска република, за която се явяват г-н G. de Bergues, както и г-жа E. Belliard и г-жа S. Gasri, в качеството на представители,

встъпила страна в производствата по обжалване,

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват г-жа R. Caudwell, г-жа E. Jenkinson и г-жа S. Behzadi-Spencer, в качеството на представители, подпомагани от г-н C. Greenwood, QC, и г-н A. Dashwood, barrister, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна в първоинстанционните производства,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н C. W. A. Timmermans (докладчик), г-н A. Rosas и г-н K. Lenaerts, председатели на състави, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н K. Schiemann, г-н J. Makarczyk, г-н P. Kūris, г-жа P. Lindh, г-н J.-C. Bonichot, г-н T. von Danwitz и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: г-н M. Poiares Maduro,

секретар: г-н J. Swedenborg, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 2 октомври 2007 г.,

след като изслуша заключенията на генералния адвокат, представени в съдебните заседания от 16 януари 2008 г. (C-402/05 P) и 23 януари 2008 г. (C-415/05 P),

постанови настоящото

Решение

- 1 Със своите жалби г-н Kadi (C-402/05 P) и Al Barakaat International Foundation (наричана по-нататък „Al Barakaat“) (C-415/05 P) искат от Съда да отмени решенията на Първоинстанционния съд на Европейските общности, постановени на 21 септември 2005 г. съответно по дело Kadi/Съвет и Комисия (T-315/01, Recueil, стр. II-3649), както и по дело Yusuf и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (T-306/01, Recueil, стр. II-3533) (наричани по-нататък съответно „обжалваното съдебно решение по дело Kadi“ и „обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat“, както и общо „обжалваните съдебни решения“).
- 2 С тези решения Първоинстанционният съд отхвърля жалбите, подадени от г-н Kadi и на Al Barakaat за отмяна на Регламент (ЕО) № 881/2002 на Съвета от 27 май 2002 година за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 467/2001 на Съвета за забрана на износа на някои стоки и услуги за Афганистан, за засилване на забраната на полети и удължаване на замразяването на средства и други финансови ресурси по отношение на талибаните в Афганистан (ОВ L 139, стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 89, наричан по-нататък „спорния регламент“), доколкото този акт засяга жалбоподателите.

Правна уредба

- 3 Съгласно член 1, параграфи 1 и 3 от Устава на Организацията на Обединените нации, подписан на 26 юни 1945 г. в Сан Франциско (Съединени американски щати), част от целите на Организацията на Обединените нации са „[д]а поддържа международния мир и сигурност“ и „[д]а постига международно сътрудничество при разрешаване на международните проблеми от икономическо, социално, културно или хуманитарно естество, както и при развиване и насърчаване зачитането правата на човека и

основните свободи за всички, без разлика на раса, пол, език или вероизповедание“.

4 Съгласно член 24, параграфи 1 и 2 от Устава на Обединените нации:

„1. За осигуряване бързи и ефикасни действия на организацията [на Обединените нации (ООН)] нейните членове възлагат на Съвета за сигурност [на Организацията на Обединените нации (наричан по-нататък „Съвета за сигурност“)] главната отговорност за поддържането на международния мир и сигурност и се съгласяват, че в изпълнение на неговите задължения, произтичащи от тази отговорност, Съветът за сигурност действа от тяхно име.

2. При изпълнение на тези задължения Съветът за сигурност действа съгласно целите и принципите на организацията. Специфичните правомощия, предоставени на Съвета за сигурност, за да може той да изпълнява тези свои задължения, са изложени в глави VI, VII, VIII и XII.“

5 Член 25 от Устава на Организацията на Обединените нации предвижда, че „[ч]леновете на [ООН] се съгласяват да приемат и изпълняват решенията на Съвета за сигурност в съответствие с настоящия устав.“

6 Членове 39, 41 и 48 от Устава на Организацията на Обединените нации са част от неговата глава VII, озаглавена „Действия в случай на заплахи срещу мира, нарушения на мира и актове на агресия“.

7 Съгласно член 39 от Устава на Организацията на Обединените нации:

„Съветът за сигурност определя съществуването на всяка заплаха срещу мира, нарушение на мира или акт на агресия и прави препоръки или решава какви мерки ще бъдат взети съгласно чл. 41 и 42 за поддържането или възстановяването на международния мир и сигурност.“

8 Член 41 от Устава на Организацията на Обединените нации гласи следното:

„Съветът за сигурност може да реши какви мерки, несвързани с употреба на въоръжена сила, трябва да бъдат приложени за изпълнение на решенията му и може да покани членовете на организацията да приложат тези мерки. Последните могат да включват пълно или частично прекъсване на икономическите отношения и на железопътните, морските, въздушните, пощенските, телеграфните, радиотелеграфните и други средства за съобщения, както и скъсване на дипломатическите отношения.“

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

10 Член 103 от Устава на Организацията на Обединените нации гласи, че „[в] случай на противоречие между задълженията на членовете на организацията, произтичащи от настоящия устав, и задълженията им, произтичащи от което и да е друго международно споразумение, задълженията по настоящия устав имат предимство.“

Обстоятелства, предхождащи спорете

11 Обстоятелствата, предхождащи спорете, са изложени в точки 10—36 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi и в точки 10—41 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat.

12 Те могат да бъдат обобщени за нуждите на настоящото решение по следния начин.

13 На 15 октомври 1999 г. Съветът за сигурност приема Резолюция 1267 (1999), с която по-конкретно осъжда факта, че на афганистанска територия продължават да се приемат и

обучават терористи, както и да се подготвят терористични актове, още веднъж изразява убеждението си, че борбата с международния тероризъм е от съществено значение за поддържане на международния мир и сигурност, и изразява съжалението си, че талибаните продължават да предоставят убежище на Осама бен Ладен и да позволяват на него и на свързаните с него лица да управляват мрежа от лагери за обучение на терористи от контролираната от талибаните територия и да използват Афганистан като база за провеждане на международни терористични операции.

- 14 В параграф 2 от тази резолюция Съветът за сигурност изисква талибаните незабавно да предадат Осама бен Ладен, пряко или непряко, било на компетентните органи на държава, в която срещу него са повдигнати обвинения, било на компетентните органи на държава, в която той ще бъде задържан и предаден на правосъдието. За да се осигури спазването на това задължение, в параграф 4, буква б) от посочената резолюция се предвижда, че всички държави трябва „[д]а замразят средствата и другите финансови ресурси, определени от създавания в приложение на параграф 6 по-долу комитет, източник на които е по-специално имущество, принадлежащо на талибаните или контролирано пряко или непряко от тях или принадлежащо на или контролирано от предприятията, принадлежащи на талибаните или контролирани от талибаните, и да следят за това както посочените средства или други финансови ресурси, така и всички други определени по този начин средства или финансови ресурси да не бъдат предоставяни на разположение или употребявани в полза на талибаните или на предприятията, принадлежащи на талибаните или контролирани пряко или непряко от талибаните, както от техните граждани, така и от всяко друго лице, намиращо се на тяхна територия, освен ако комитетът не даде разрешение за обратното по хуманитарни съображения, които се преценяват за всеки отделен случай.“
- 15 С параграф 6 от същата резолюция Съветът за сигурност, в съответствие с член 28 от своя Временен процедурен правилник, решава да създаде комитет на Съвета за сигурност (наричан по-нататък „Комитет по санкциите“), състоящ се от всички негови членове и натоварен по-специално да следи за прилагането от държавите на мерките, наложени от параграф 4 от тази резолюция, да определя средствата или другите финансови ресурси, посочени в същия параграф 4, и да разглежда молбите за неприлагане на мерките, наложени от този параграф 4.
- 16 Като счита, че за прилагането на Резолюция 1267 (1999) е необходимо действие на Европейската общност, на 15 ноември 1999 г. Съветът на Европейския съюз приема Обща позиция 1999/727/ОВППС относно ограничителните мерки срещу талибаните (ОВ L 294, стр. 1).
- 17 Член 2 от тази обща позиция предписва замразяване на средствата и други финансови ресурси на талибаните в чужбина при определените в посочената резолюция условия.
- 18 На 14 февруари 2000 г. на основание член 60 ЕО и член 301 ЕО Съветът приема Регламент (ЕО) № 337/2000 за забраната на полети и замразяването на средства и други финансови ресурси по отношение на талибаните в Афганистан (ОВ L 43, стр. 1).
- 19 На 19 декември 2000 г. Съветът за сигурност приема Резолюция 1333 (2000), с която по-конкретно изисква от талибаните да изпълнят Резолюция 1267 (1999), в частност като престанат да предоставят убежище и обучение на международните терористи и техните организации и като предадат Осама бен Ладен на компетентните органи, за да бъде предаден на правосъдието. Съветът за сигурност в частност решава да засили забраната на полети и замразяването на средства, наложени в съответствие с Резолюция 1267 (1999).
- 20 Така параграф 8, буква в) от Резолюция 1333 (2000) предвижда по-конкретно, че всички държави трябва „[д]а замразят незабавно средствата и другите финансови ресурси на [Осама бен] Ладен и на свързаните с него физически лица и образувания, определени от [Комитета по санкциите], включително организацията Ал Кайда, и средствата, чийто източник е имущество, принадлежащо на [Осама бен] Ладен и на свързаните с него физически лица и образувания или контролирано пряко или непряко от тях, и да следят за това както посочените средства и други финансови ресурси, така и всички други

средства или финансови ресурси да не бъдат предоставяни на разположение или употребявани пряко или непряко в полза на [Осама бен] Ладен, свързаните с него физически лица и образуванията, които те притежават или контролират пряко или непряко, включително организацията Ал Кайда, както от техните граждани, така и от всяко друго лице, намиращо се на тяхна територия.“

21 Със същата разпоредба Съветът за сигурност възлага на Комитета по санкциите въз основа на сведения, предоставяни от държавите и регионалните организации, да поддържа актуален списък на физическите лица и образуванията, които този комитет е определил като свързани с Осама бен Ладен, включително организацията Ал Кайда.

22 В параграф 23 от Резолюция 1333 (2000) Съветът за сигурност решава, че мерките, наложени по-конкретно съгласно параграф 8 от тази резолюция, ще бъдат прилагани за срок от дванадесет месеца, след изтичане на който Съветът за сигурност ще определи дали те трябва да бъдат продължени при същите условия.

23 Като счита, че за прилагането на тази резолюция е необходимо действие на Европейската общност, на 26 февруари 2001 г. Съветът приема Обща позиция 2001/154/ОВППС относно допълнителни ограничителни мерки срещу талибаните и за изменение на Обща позиция 96/746/ОВППС (ОВ L 57, стр. 1).

24 Член 4 от Общата позиция 2001/154 гласи:

„Замразяват се средствата и другите финансови активи на Осама бен Ладен и на свързаните с него физически лица и образувания, определени от [Комитета по санкциите] и никакви средства и други финансови ресурси няма да се предоставят на разположение на Осама бен Ладен и на свързаните с него физически лица и образувания, определени от [Комитета по санкциите], в съответствие с разпоредбите на [Резолюция 1333 (2000)].“

25 На 6 март 2001 г. на основание член 60 ЕО и член 301 ЕО Съветът приема Регламент (ЕО) № 467/2001 за забрана на износа на някои стоки и услуги за Афганистан, за засилване на забраната на полети и удължаване на замразяването на средства и други финансови ресурси по отношение на талибаните в Афганистан и за отмяна на Регламент № 337/2000 (ОВ L 67, стр. 1).

26 Съгласно съображение 3 от този регламент мерките, предвидени в Резолюция 1333 (2000) „се обхващат от Договора, поради което, по-специално за да се избегне всякакво нарушение на конкуренцията, за прилагане на съответните решения на Съвета за сигурност на територията на Общността е необходимо да се приеме общностна правна уредба“. [неофициален превод]

27 Член 1 от Регламент № 467/2001 определя какво следва да се разбира под „средства“ и „замразяване на средства“.

28 Съгласно член 2 от този регламент:

„1. Всички средства и други финансови ресурси, принадлежащи на всяко физическо или юридическо лице, образувание или организация, посочени от Комитета по санкциите [...] и [изброени] в списъка от приложение I, се замразяват.

2. Средствата или другите финансови ресурси не се предоставят пряко или непряко на разположение, нито се употребяват в полза на лицата, образуванията или организациите, посочени от Комитета по санкциите [...] и изброени в списъка от приложение I.

3. Параграфи 1 и 2 не се прилагат по отношение на средствата и финансовите ресурси, които са предмет на освобождаване, предоставено от Комитета по санкциите [...]. Това освобождаване може да бъде получено посредством компетентните органи на държавите-членки, изброени в приложение II.“ [неофициален превод]

- 29 Приложение I към Регламент № 467/2001 съдържа списъка на лицата, образуванията и организациите, за които се прилага замразяването на средства, наложено от член 2 от същия регламент. Съгласно член 10, параграф 1 от регламента Комисията на Европейските общности е овластена да изменя или допълва посоченото приложение I въз основа на решенията на Съвета за сигурност или на Комитета по санкциите.
- 30 На 8 март 2001 г. Комитетът по санкциите публикува първия консолидиран списък на лицата и образуванията, по отношение на които се прилага замразяването на средства по силата на Резолюции 1267 (1999) и 1333 (2000) (вж. комюнике AFG/131 SC/7028 на посочения комитет от 8 март 2001 г., наричан по-нататък „обобщен списък“). Тази списък е изменян и допълван многократно. Вследствие Комисията приема различни регламенти на основание член 10 от Регламент № 467/2001, с които изменя или допълва неговото приложение I.
- 31 На 19 октомври и на 9 ноември 2001 г. Комитетът по санкциите публикува две нови допълнения към обобщения списък, които включват съответно името на следното лице и наименованието на следното образувание:
- „Al-Qadi, Yasin (A. K. A. Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; A. K. A. Kahdi, Yasin), Джеда, Саудитска Арабия“ и
 - „Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Стокхолм, Швеция; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Швеция“.
- 32 С Регламент (ЕО) № 2062/2001 на Комисията от 19 октомври 2001 година за изменение за трети път на Регламент № 467/2001 (ОВ L 277, стр. 25) името на г-н Kadi е добавено, наред с други, към приложение I към последния регламент.
- 33 С Регламент (ЕО) № 2199/2001 на Комисията от 12 ноември 2001 година за изменение за четвърти път на Регламент № 467/2001 (ОВ L 295, стр. 16), наименованието на Al Barakaat е добавено, наред с други, към посоченото приложение I.
- 34 На 16 януари 2002 г. Съветът за сигурност приема Резолюция 1390 (2002), определяща мерките, които трябва да бъдат наложени на Осама бен Ладен, на членовете на организацията Ал Кайда, както и на талибаните и на други лица, групи, предприятия и образувания, свързани с тях. В параграфи 1 и 2 от тази резолюция по същество се предвижда по-специално да бъдат запазени мерките за замразяване на средства, наложени с параграф 4, буква б) от Резолюция 1267 (1999) и с параграф 8, буква в) от Резолюция 1333 (2000). Според параграф 3 от Резолюция 1390 (2002) тези мерки трябва да бъдат преразгледани от Съвета за сигурност дванадесет месеца след приемането им, като след изтичане на този срок ще се реши било те да бъдат запазени било да бъдат подобрени.
- 35 Като счита, че за прилагането на тази резолюция е необходимо действие на Общността, на 27 май 2002 г. Съветът приема Обща позиция 2002/402/ОВППС относно ограничителни мерки срещу Осама бен Ладен, членовете на организацията Ал Кайда и талибаните и други лица, групи, предприятия и образувания, свързани с тях, и за отмяна на Общи позиции 96/746/ОПВВС, 1999/727/ОПВВС, 2001/154/ОПВВС и 2001/771/ОВППС (ОВ L 139, стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 187). В член 3 от Обща позиция 2002/402 по-специално се предвижда да продължи замразяването на средства и други финансови активи или икономически ресурси на лицата, групите, предприятията и образуванията, посочени в списъка, изготвен от Комитета по санкциите въз основа на Резолюции 1267(1999) и 1333(2000).
- 36 На 27 май 2002 г. на основание член 60 ЕО, член 301 ЕО и член 308 ЕО Съветът приема спорния регламент.
- 37 Съгласно съображение 4 от този регламент мерките, предвидени наред с други в Резолюция 1390 (2002), „попадат в обхвата на Договора и по тази причина, и особено с цел да се избегне нарушаване на конкуренцията, е необходимо в законодателството на Общността да се въведат съответните решения на Съвета за сигурност, доколкото

касят територията на Общността.“

38 Член 1 от спорния регламент съдържа определения за „средства“ и „замразяване на средства“, които по същество са идентични с определенията, дадени в член 1 от Регламент № 467/2001.

39 Съгласно член 2 от спорния регламент:

„1. Всички средства и икономически ресурси, принадлежащи или във владение, или държани от физическо или юридическо лице, група или образувание, посочени от Комитета по санкциите и включени в списъка от приложение I, се замразяват.

2. Никакви средства не се предоставят, пряко или непряко, на или в полза на физическо или юридическо лице, група или образувание, посочени от Комитета по санкциите и изброени в списъка от приложение I.

3. Никакви икономически ресурси не се предоставят на разположение, пряко или непряко, на или в полза на физическо или юридическо лице, група или образувание, посочени от Комитета по санкциите и изброени в списъка от приложение I, по такъв начин, че да позволят на това физическо или юридическо лице, група или образувание да придобие средства, стоки или услуги.“

40 Приложение I към спорния регламент съдържа списъка на лицата, образуванията и групите, за които се прилага замразяването на средства, наложено с член 2 от този регламент. Този списък включва по-конкретно наименованието на следното образувание и името на следното лице:

– „Barakaat International Foundation, Vox 4036, Spanga, Стокхолм, Швеция; Rinkebytorget 1, 04, Spanga, Швеция“, и

– „Al-Qadi, Yasin (известен още като KADI, Shaykh Yassin Abdullah; известен още като KADI, Yasin), Джеда, Саудитска Арабия.“

41 На 20 декември 2002 г. Съветът за сигурност приема Резолюция 1452 (2002), предназначена да улесни спазването на задълженията в областта на борбата с тероризма. Параграф 1 от тази резолюция предвижда определен брой случаи на дерогиране и изключения от замразяването на средствата и икономическите ресурси, наложени с Резолюции 1267 (1999) и 1390 (2002), които биха могли да бъдат приложени от държавите по хуманитарни съображения, при условие че бъдат одобрени от Комитета по санкциите.

42 На 17 януари 2003 г. Съветът за сигурност приема Резолюция 1455 (2003), чиято цел е да се подобри прилагането на мерките, наложени с параграф 4, буква б) от Резолюция 1267 (1999), с параграф 8, буква в) от Резолюция 1333 (2000), както и с параграфи 1 и 2 от Резолюция 1390 (2002). Според параграф 2 от Резолюция 1455 (2003) тези мерки ще бъдат подобрени отново след изтичане на дванадесет месечен срок или по-рано, ако се налага.

43 Като счита, че за прилагането на Резолюция 1452 (2002) е необходимо действие на Общността, на 27 февруари 2003 г. Съветът приема Обща позиция 2003/140/ОВППС относно изключения към ограничителните мерки, наложени с Обща позиция 2002/402/ОВППС (ОВ L 53, стр. 62; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 2, стр. 20). Член 1 от Общата позиция 2003/140 предвижда, че при прилагане на мерките, определени в член 3 от Обща позиция 2002/402, Общността ще има предвид изключенията, разрешени с посочената резолюция.

44 На 27 март 2003 г. Съветът приема Регламент (ЕО) № 561/2003 за изменение на Регламент (ЕО) № 881/2002 за налагане на някои специфични ограничителни мерки по отношение на изключенията за замразяване на финансови средства и други финансови ресурси (ОВ L 82, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 2, стр. 29). В съображение 4 от този регламент Съветът сочи, че с оглед на

Резолюция 1452 (2000) е необходимо да се адаптират мерките, наложени от Общността.

45 Съгласно член 1 от Регламент № 561/2003 спорният регламент се допълва със следния член:

„Член 2а

1. Член 2 не се прилага за финансови средства [другаде в текста: „средства“] или финансови ресурси [другаде в текста: „икономически ресурси“], ако:

а) някой от компетентните власти на държавите-членки, включени в приложение II, е определил съгласно искане, направено от заинтересувано физическо или юридическо лице, че тези финансови средства или финансови ресурси са:

i) необходими да покрият основни разходи включително плащане на хранителни продукти, наем, ипотека, лекарства и лечение, данъци, застрахователни премии и такси за комунални услуги;

ii) предназначени изключително само за плащане на оправдани професионални хонорари и възстановяване на средства от наложени разходи, свързани с разпоредба за правни услуги [да се чете: „и възстановяване на разходи, свързани с предоставянето на правни услуги“];

iii) предназначени изключително само за плащане на хонорари или такси за услуги за рутинно държане или поддръжка [да се чете: „за съхранение или управление“] на замразени средства или замразени финансови ресурси; или

iv) необходими за извънредни разходи; и

б) такова определение [да се чете: „определяне“] беше [да се чете: „е“] нотифицирано на Комитета по санкциите; и

в) i) в случай на определение [да се чете: „определяне“] съгласно буква а), i), ii) или iii) Комитетът по санкциите не е възразил на определението [да се чете: „срещу определянето“] в рамките на 48 часа от нотифицирането; или

ii) в случаите на определение [да се чете: „определяне“] съгласно точки а), iv) Комитетът по санкциите е одобрил определението [да се чете: „определянето“].

2. Всяко лице, което желае да ползва разпоредбите съгласно параграф 1, адресира своето искане до съответната компетентна власт на държавата-членка, включена в приложение II.

Компетентните власти, изброени в приложение II, своевременно нотифицират писмено както лицето, направило искането, така и всяко друго лице, орган или образование, за които се знае, че са пряко свързани [да се чете: „пряко засегнати“], дали е удовлетворено искането.

Компетентните власти информират другите държави-членки дали искането за такова изключение [другаде в текста: „дерогирание“] е удовлетворено.

3. Сметки [да се чете: „средства“], освободени и трансферирани в Общността, за да покрият разходите, или признати съгласно настоящия член, не са предмет на бъдещи ограничителни мерки, съгласно член 2.

[...]

Жалбите пред Първоинстанционния съд и обжалваните съдебни решения

- 46 С подадени в секретариата на Първоинстанционния съд жалби г-н Kadi и Al Barakaat искат отмяната на Регламент № 467/2001, като първият от тях иска да се отмени и Регламент № 2062/2001, а втората — и Регламент № 2199/2001, доколкото тези регламенти ги засягат. В хода на производството пред Първоинстанционния съд жалбоподателите изменят своите искания и правни основания, като от този момент ги насочват само срещу спорния регламент, доколкото същият ги засяга.
- 47 С определения на председателя на първи състав на Първоинстанционния съд Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия е допуснато да встъпи в подкрепа на исканията на ответниците в първоинстанционните производства.
- 48 В обжалваните съдебни решения Първоинстанционният съд в самото начало приема, че всяка от жалбите занапред трябва да се счита за насочена само срещу Съвета, подпомаган от Комисията, както и от Обединеното кралство, и техният единствен предмет е искане за отмяна на спорния регламент, доколкото същият засяга съответните жалбоподатели (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точка 58, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точка 77).
- 49 В подкрепа на своите искания в жалбата си пред Първоинстанционния съд г-н Kadi се позовава на три правни основания за отмяна, по същество изведени от нарушение на неговите основни права. Първото правно основание е изведено от нарушение на правото на изслушване, второто — от нарушение на правото на зачитане на собствеността, както и на принципа на пропорционалност и третото — от нарушение на правото на ефективен съдебен контрол.
- 50 От своя страна Al Barakaat основава своите искания на три правни основания за отмяна, първото от които е изведено от липса на компетентност на Съвета за приемане на спорния регламент, второто — от нарушение на член 249 ЕО, и третото — от нарушение на неговите основни права.
- Относно компетентността на Съвета във връзка с приемането на спорния регламент*
- 51 В обжалваните съдебни решения Първоинстанционният съд най-напред разглежда въпроса дали Съветът е бил компетентен да приеме спорния регламент на основание член 60 ЕО, член 301 ЕО и член 308 ЕО, като в точка 61 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi приема, че става въпрос за правно основание, свързано с общественения ред, и че поради това то може да бъде повдигнато служебно от общността съд.
- 52 В обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat Първоинстанционният съд преди всичко отхвърля изложеното от жалбоподателите твърдение за нарушение, свързано с липсата на правно основание на Регламент № 467/2001.
- 53 В точка 107 от посоченото съдебно решение Първоинстанционният съд приема този подход за уместен, макар предметът на твърдението за нарушение да е отпаднал поради отмяната на този регламент със спорния регламент, като счита, че съображенията за отхвърляне на това твърдение са част от предпоставките, на които се основават разсъжденията му за правното основание на спорния регламент, единствено срещу който вече е насочена жалбата за отмяна.
- 54 В това отношение в точки 112—116 от обжалваното съдебно решение, постановено по делото Yusuf и Al Barakaat, той най-напред отхвърля довода, според който разглежданите мерки засягали частноправни субекти, които освен това са граждани на държава-членка, докато член 60 ЕО и член 301 ЕО овластявали Съвета само да приема мерки по отношение на трети страни.
- 55 В точка 115 от същото решение Първоинстанционният съд приема, че както икономическите и финансови санкции могат законосъобразно да засягат по специфичен начин по-скоро управляващите в трета страна, отколкото тази страна като такава, те трябва да могат също да бъдат насочени и срещу физическите лица и образуванията,

свързани с тези управляващи или контролирани пряко или непряко от тях, независимо от тяхното местонахождение.

- 56 Според точка 116 от посоченото решение това тълкуване, което не противоречи на буквата на член 60 ЕО и член 301 ЕО, е обосновано както от съображения за ефективност, така и от хуманитарен характер.
- 57 По-нататък, в точки 117—121 от обжалваното съдебно решение по дело *Yusuf et Al Barakaat* Първоинстанционният съд отхвърля довода, според който целта на разглежданите мерки не била прекъсване или ограничаване на икономическите отношения с трета страна, а борба с международния тероризъм и по-специално — с Осама бен Ладен.
- 58 Накрая, в точки 122 и 123 от същото решение, Първоинстанционният съд отхвърля довода, според който посочените мерки не били пропорционални на целта, преследвана от член 60 ЕО и член 301 ЕО.
- 59 На следващо място, що се отнася до твърденията за нарушение, свързани с правното основание на спорния регламент, Първоинстанционният съд, на първо място, приема, че както поддържат Съветът и Комисията, член 60 ЕО и член 301 ЕО сами по себе си не са достатъчно правно основание за този регламент (обжалвано съдебно решение по дело *Kadi*, точки 92—97, както и обжалвано съдебно решение по дело *Yusuf и Al Barakaat*, точки 128—133).
- 60 В частност той констатира, че целта на посочения регламент е да се приложат санкции от нов вид, наричани „интелигентни“ („smart sanctions“), за които е характерна липсата на всякаква връзка с територията или управляващия режим в трета страна, при положение че след падането на режима на талибаните разглежданите мерки, предвидени в Резолюция 1390 (2002), са били насочени пряко срещу Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и свързаните с тях физически лица и образувания.
- 61 Според Първоинстанционния съд, като се има предвид текстът на член 60 ЕО и член 301 ЕО и по-специално използваните в тях изрази „по отношение на съответните трети държави“ и „с една или няколко трети страни“, не е възможно да се прибегне до тези членове за налагане на санкции от този нов вид. Всъщност тези членове позволят само приемане на мерки срещу трета страна, които могат да включва лицата, управляващи тази страна, както и физически лица и образувания, свързани с тези управляващи или контролирани пряко или непряко от тях. Въпреки това, когато режимът, срещу който са насочени подобни мерки, престане да съществува, вече няма да е налице достатъчна връзка между тези физически лица или образувания и съответната трета страна.
- 62 На второ място, Първоинстанционният съд приема, че Съветът правилно е счел, че сам по себе си член 308 ЕО не е подходящо правно основание, позволяващо приемането на спорния регламент (обжалвано съдебно решение по дело *Kadi*, точки 98—121, както и обжалвано съдебно решение по дело *Yusuf и Al Barakaat*, точки 134—157).
- 63 В това отношение той приема, че борбата с международния тероризъм, по-специално чрез налагане на икономически и финансови санкции, като замразяване на средства, по отношение на физически лица и образувания, заподозрени, че допринасят за финансирането на международния тероризъм, не може да се свърже с нито една от целите, изрично възложени на Общността с член 2 ЕО и член 3 ЕО (обжалвано съдебно решение по дело *Kadi*, точка 116, както и обжалвано съдебно решение по дело *Yusuf и Al Barakaat*, точка 152).
- 64 Според Първоинстанционния съд предвидените от спорния регламент мерки всъщност не могат да се позоват на целта за установяване на обща търговска политика [член 3, параграф 1, буква б) ЕО], след като в контекст като този по разглежданите от него дела не се поставя въпросът за търговските отношения на Общността с трета страна. Не може също така да се приеме и целта за установяване на система, която да гарантира ненарушаването на конкуренцията във вътрешния пазар [член 3, параграф 1, буква ж)

ЕО], след като по-специално изложените пред Първоинстанционния съд обстоятелства при всяко положение не му позволяват да приеме, че този регламент действително допринася за предотвратяване на опасност от ограничаване на свободното движение на капитали или от съществени нарушения на конкуренцията.

65 На трето място, Първоинстанционният съд приема, че Съветът все пак е бил компетентен на основание член 60 ЕО във връзка с член 301 ЕО и с член 308 ЕО да приеме спорния регламент, с който в Общността се прилагат икономическите и финансови санкции, предвидени в Обща позиция 2002/402 (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точка 135, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точка 170).

66 В това отношение Първоинстанционният съд приема, че трябва да се отчете специално установеното при изменението с Договора от Маастрихт свързващо звено между действията на Общността по налагане на икономически санкции на основание член 60 ЕО и член 301 ЕО и целите на Договора за ЕС в областта на външните отношения (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точка 123, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точка 159).

67 Според Първоинстанционния съд член 60 ЕО и член 301 ЕО са разпоредби, които са изцяло специфични за Договора за ЕО, доколкото изрично предвиждат, че действие на Общността може да се окаже необходимо за постигане не на една от целите на Общността, определени в Договора за ЕО, а на една от специфичните цели, поставени пред Европейския съюз с член 2 ЕС, а именно прилагането на обща външна политика и политика на сигурност (наричана по-нататък „ОВППС“) (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точка 124, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точка 160).

68 Според Първоинстанционния съд действията на Общността в съответствие с член 60 ЕО и член 301 ЕО са всъщност действия на Съюза, предприети въз основа на общностния стълб след приемането от Съвета на обща позиция или общо действие в рамките на ОВППС (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точка 125, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точка 161).

Относно спазването на член 249 ЕО

69 По-нататък в обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat Първоинстанционният съд разглежда правното основание, изтъкнато по делото, по което е постановено това решение, според което спорният регламент, доколкото засяга пряко правата на частноправните субекти и предписва прилагането на индивидуални санкции, не е с общо приложение и следователно противоречи на член 249 ЕО. Поради това този регламент не следва да бъде разглеждан като регламент, а като сбор от индивидуални решения.

70 В точки 184—188 от това съдебно решение Първоинстанционният съд отхвърля това правно основание.

71 В точка 186 от посоченото решение той приема, че спорният регламент несъмнено е с общо приложение по смисъла на член 249, втора алинея ЕО, след като забранява на всеки да предоставя средства или икономически ресурси на разположение на определени лица.

72 Първоинстанционният съд добавя, че обстоятелството, че тези лица са посочени поименно в приложение I към този регламент, така че изглеждат пряко и лично засегнати от него по смисъла на член 230, четвърта алинея ЕО, в ни най-малка степен не засяга общия характер на тази забрана, която важи erga omnes, както следва по-специално от член 11 от същия регламент.

Относно зачитането на определени основни права

73 На последно място, що се отнася до правните основания, изведени по двете дела от

нарушаването на основните права на жалбоподателите, Първоинстанционният съд счита за уместно да разгледа най-напред съотношението между създадения от Организацията на Обединените нации международен правен ред и националния или общностния правен ред, както и до каква степен правомощията на Общността и на държавите членки са обвързани от резолюциите на Съвета за сигурност, приети на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации. Всъщност разглеждането на тези въпроси ще определи обхвата на контрола за законосъобразност, по-специално що се отнася до спазването на основните права, които Първоинстанционният съд трябва да упражни по отношение на общностните актове, с които такива резолюции се привеждат в действие. Само ако се установи, че твърдяните нарушения на основните права действително попадат в обхвата на упражнявания от него съдебен контрол и могат да доведат до отмяна на спорния регламент, Първоинстанционният съд трябва да се произнесе по тези нарушения (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точки 178—180, както и обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точки 228—230).

74 Така, като разглежда най-напред съотношението между създадения от Организацията на Обединените нации международен правен ред и националния или общностния правен ред, Първоинстанционният съд приема, че от гледна точка на международното право държавите-членки в качеството им на членки на ООН са длъжни да зачитат установения в член 103 от Устава на Организацията на Обединените нации принцип на предимство на техните задължения, поети „по силата на устава“, което по-специално предполага, че предвиденото в член 25 от този устав задължение за изпълнение на решенията на Съвета за сигурност има предимство по отношение на което и да е друго задължение, произтичащо от споразумение, което те са сключили (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точки 181—184, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точки 231—234).

75 Според Първоинстанционния съд Договорът за ЕО не променя това задължение на държавите-членки да спазват принципа на предимство на задълженията, поети по силата на Устава на Организацията на Обединените нации, след като става въпрос за задължение, произтичащо от споразумение, сключено преди Договора за ЕО и следователно попадащо в хипотезата на член 307 ЕО. Нещо повече, целта на член 297 ЕО е да осигури спазването на този принцип (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точки 185—188, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точки 235—238).

76 Въз основа на това Първоинстанционният съд стига до извода, че резолюциите, които Съветът за сигурност приема на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации, са задължителни за държавите-членки, които в това си качество са длъжни да вземат всички необходими мерки, за да осигурят прилагането на тези резолюции, и могат и дори са задължени да не прилагат всяка норма от общностното право, дори тя да е разпоредба от първичното право или общ принцип на общностното право, която създава пречки за доброто изпълнение на задълженията, поети по силата на посочения устав (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точки 189 и 190, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точки 239 и 240).

77 Въпреки това, според Първоинстанционния съд, за Общността посочените резолюции нямат това задължително действие, произтичащо от международноправно задължение, доколкото тя като такава не е пряко обвързана от Устава на Организацията на Обединените нации, тъй като нито е членка на ООН, нито е адресат на резолюциите на Съвета за сигурност, нито е правоприемник по отношение на правата и задълженията на нейните държави-членки по смисъла на международното публично право (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точка 192, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точка 242).

78 От друга страна, по отношение на Общността такова задължително действие съществува по силата на общностното право (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точка 193, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точка 243).

79 В това отношение Първоинстанционният съд, като се позовава по аналогия по-конкретно на точка 18 от Решение от 12 декември 1972 г. по дело International Fruit

Companu и др. (21/72—24/72, Recueil, стр. 1219), приема, че доколкото по силата на Договора за ЕО Общността е поела правомощия в областта на прилагане на Устава на Организацията на Обединените нации, упражнявани преди това от държавите-членки, разпоредбите на този устав обвързват Общността (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точка 203, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точка 253).

- 80 Въз основа на това в следващата точка от последните решения Първоинстанционният съд стига до извода, от една страна, че Общността не може да нарушава задълженията на държавите-членки по Устава на Организацията на Обединените нации, нито да създава пречки за тяхното изпълнение и, от друга страна, че по силата на самия договор, с който е създадена, при упражняване на своите правомощия тя е длъжна да приема всички необходими разпоредби, за да позволи на своите държави-членки да спазват тези задължения.
- 81 Тъй като се оказва, че по-нататък Първоинстанционният съд следва да установи какъв е обхватът на контрола за законосъобразност, по-специално що се отнася до основните права, който трябва да упражни по отношение на общностните актове за привеждане в действие на резолюциите на Организацията на Обединените нации, какъвто е спорният регламент, той най-напред припомня в точка 209 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi и в точка 260 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, че според съдебната практика Европейската общност е правна общност, тъй като нито актовете на нейните държави-членки, нито актовете на нейните институции са освободени от контрол за съответствие с Договора за ЕО, който е основна конституционна харта, и тъй като този договор е установил завършена система от способности за защита и процедури, чиято цел е да поверят на Съда контрола за законосъобразността на актовете на институциите.
- 82 Въпреки това в точка 212 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi и в точка 263 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat Първоинстанционният съд приема, че в разглежданите от него дела се поставя въпросът дали съществуват структурни ограничения на посочения съдебен контрол, наложени от общото международно право или от самия Договор за ЕО.
- 83 В това отношение Първоинстанционният съд припомня в точка 213 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi и в точка 264 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, че спорният регламент, който е приет с оглед на Обща позиция 2002/402, на общностно равнище представлява изпълнение на задължението на държавите-членки, като членки на ООН, да приведат в действие, ако това се налага, посредством общностен акт, санкциите, предписани по отношение на Осам бен Ладен, мрежата на Ал Кайда, талибаните и други свързани с тях физически лица, групи, предприятия и образувания, които са наложени и след това засилени с поредица от резолюции на Съвета за сигурност, приети на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации.
- 84 Според Първоинстанционния съд в този контекст Общността е действала при условията на обвързана компетентност, което не ѝ оставя никаква свобода на преценка при упражняване на нейните правомощия, така че в частност не е могла нито пряко да измени съдържанието на въпросните резолюции, нито да създаде механизъм, който да може да доведе до такова изменение (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точка 214, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точка 265).
- 85 Въз основа на това Първоинстанционният съд стига до извода, че оспорването от страна на жалбоподателите на вътрешната законосъобразност на спорния регламент предполага Първоинстанционният съд да извърши пряк или инцидентен контрол за законосъобразността на приложените с този регламент резолюции с оглед на защитените от общностния правен ред основни права (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точки 215 и 216, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точки 266 и 267).
- 86 В точки 217—225 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi, които са идентични с

точки 268—276 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, Първоинстанционният съд приема следното:

- „217 Институциите и Обединеното кралство приканват Първоинстанционния съд принципно да приеме, че не разполага с никаква компетентност за упражняване на такъв косвен контрол за законосъобразността на тези резолюции, които в качеството си на правила на международното право, обвързващи държавите-членки на Общността, са задължителни за него, както и за всички институции на Общността. По същество тези страни считат, че упражняваният от Първоинстанционния съд контрол би трябвало да се ограничи, от една страна, до проверка за спазването на правилата относно формата, процедурата и компетентността, които в случая са задължителни за общностните институции, и от друга — до проверка за това дали разглежданите общностни мерки съответстват и са пропорционални на резолюциите на Съвета за сигурност, които прилагат.
- 218 Трябва да се признае, че такова ограничение на правомощията се налага като следствие от принципите, изведени по-горе при разглеждане на съотношението между създадения от Организацията на Обединените нации международен правен ред и общностния правен ред.
- 219 Както вече беше посочено, разглежданите резолюции на Съвета за сигурност са приети на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации. В този контекст Съветът за сигурност носи цялата отговорност да определя кое представлява заплахата за международния мир и сигурност, както и кои са мерките, необходими за тяхното поддържане или възстановяване, и това е извън правомощията на националните или общностните органи или юрисдикции, с едно-единствено изключение, предвидено в член 51 от посочения устав, което е свързано с неотменимото право на индивидуална или колективна самоотбрана.
- 220 След като Съветът за сигурност, действащ чрез своя Комитет по санкциите, на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации реши, че средствата на определени физически лица или образувания трябва да бъдат замразени, неговото решение е задължително за всички членове на Организацията на Обединените нации, в съответствие с член 48 от Устава.
- 221 При това положение, предвид съображенията, изложени в точки 193—204 по-горе, твърдението, че Първоинстанционният съд е компетентен да упражнява инцидентен контрол за законосъобразността на такова решение с оглед на стандарта за защита на признатите от общностния ред основни права, не може да бъде обосновано нито въз основа на международното право, нито въз основа на общностното право.
- 222 От една страна, такава компетентност би била несъвместима със задълженията на държавите-членки, произтичащи от Устава на Организацията на Обединените нации, в частност от неговите членове 25, 48 и 103, както и от член 27 от Виенската конвенция за правото на договорите [сключена във Виена на 23 май 1969 г].
- 223 От друга страна, такава компетентност би противоречала както на разпоредбите на Договора за ЕО, в частност на член 5 ЕО, член 10 ЕО, член 297 ЕО и член 307, първа алинея ЕО, така и на разпоредбите на Договора за ЕС, в частност на член 5 ЕС, съгласно който общностният съд упражнява своите правомощия при условията и с оглед на целите, предвидени в разпоредбите на Договора за ЕО и Договора за ЕС. Тя би била несъвместима освен това с принципа, според който правомощията на Общността и следователно тези на Първоинстанционния съд, трябва да се упражняват при спазване на международното право (Решение от 24 ноември 1992 г. по дело Poulsen и Diva Navigation, C-286/90, Recueil., стр. I-6019, точка 9, и Решение от 16 юни 1998 г. по дело Racke, C-162/96, Recueil. стр. I-3655, точка 45).
- 224 Следва да се добави, че с оглед по-специално на член 307 ЕО и на член 103 от Устава на Организацията на Обединените нации позоваването на засягане било на основните права, защитени от общностния правен ред, било на принципите на този

правен ред не би могло да се отрази на действителността на резолюция на Съвета за сигурност или на нейното действие на територията на Общността (вж., по аналогия Решение на Съда от 17 декември 1970 г. по дело *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Recueil, стр. 1125, точка 3; Решение на Съда от 8 октомври 1986 г. по дело *Keller*, 234/85, Recueil, стр. 2897, точка 7, и Решение на Съда от 17 октомври 1989 г. по дело *Dow Chemical Ibérica* и др./Комисия, 97/87—99/87, Recueil, стр. 3165, точка 38).

225 Следователно трябва да се приеме, че разглежданите резолюции на Съвета за сигурност по принцип не подлежат на съдебен контрол от страна на Първоинстанционния съд и че същият не е овластен дори и инцидентно да поставя под въпрос тяхната законосъобразност с оглед на общностното право. Напротив, Първоинстанционният съд е длъжен в рамките на възможното да тълкува и прилага това право по начин, който да е съвместим със задълженията на държавите-членки по Устава на Организацията на Обединените нации.“

87 В точка 226 от обжалваното съдебно решение по дело *Kadi* и в точка 277 от обжалваното съдебно решение по дело *Yusuf и Al Barakaat* Първоинстанционният съд приема, че въпреки това е овластен да упражнява инцидентен контрол за законосъобразността на разглежданите резолюции на Съвета за сигурност с оглед на *jus cogens*, възприемано като международен публичен ред, който е задължителен за всички субекти на международното право, включително за органите на ООН, и от който не е възможно отклоняване.

88 В това отношение в точки 227—231 от обжалваното съдебно решение по дело *Kadi*, които са идентични с точки 278—282 от обжалваното съдебно решение по дело *Yusuf и Al Barakaat*, Първоинстанционният съд приема следното:

„227 В това отношение следва да се посочи, че член 53 от Виенската конвенция за правото на договорите, която кодифицира обичайното международно право (и чийто член 5 гласи, че тя се прилага „по отношение на всеки договор, който е учредителен акт на международна организация, и към всеки договор, приет в рамките на международна организация“) предвижда, че са нищожни договорите, противоречащи на императивна норма на общото международно право (*jus cogens*), определена като „норма, която изцяло се приема и признава от международната общност на държавите като норма, отклонението от която е недопустимо и която може да бъде изменена само с последваща норма на общото международно право от същия характер“. Също така член 64 от Виенската конвенция предвижда, че „ако се появи нова императивна норма на общото международно право, всеки съществуващ договор, който не е в съответствие с тази норма, става недействителен и се прекратява“.

228 Впрочем самият Устав на Организацията на Обединените нации предполага наличието на императивни принципи на международното право и по-специално защитата на основните права на човешката личност. В преамбюла на устава народите на Обединените нации заявяват, че са решени „да потвър[дят] [... своята] вяра в основните права на човека, в достойнството и ценността на човешката личност.“ Освен това от глава първа на устава, озаглавена „Цели и принципи“, следва че Организацията на Обединените нации има за цел по-специално да насърчи зачитането правата на човека и основните свободи.

229 Тези принципи са задължителни, както за членовете на ООН, така и за нейните органи. Така, съгласно член 24, параграф 2 от Устава на Организацията на Обединените нации, при изпълнение на задълженията, които му налага главната отговорност за поддържането на международния мир и сигурност, Съветът за сигурност трябва „да действа съгласно целите и принципите на организацията“. Следователно правомощията за налагане на санкции, които Съветът за сигурност притежава, при упражняването на тази отговорност трябва да бъдат използвани при спазване на международното право и по-специално на целите и принципите на Организацията на Обединените нации.

- 230 Така международното право позволява да се счита, че съществува ограничение на принципа за задължителната сила на резолюциите на Съвета за сигурност: те трябва да спазват неоспоримите основни разпоредби на *jus cogens*. В противен случай, колкото и неправдоподобна да е такава възможност, те не биха обвързвали държавите-членки на ООН, а следователно — и Общността.
- 231 Следователно инцидентният съдебен контрол, който Първоинстанционният съд упражнява във връзка с жалба за отмяна на общностен акт, с който се прилага резолюция на Съвета за сигурност и при чието приемане не е упражнена никаква свобода на преценка, може в особено изключителни случаи да обхване и проверка за спазването на правилата на международното право от по-висок ранг, спадащи към *jus cogens*, и по-специално на императивните норми, целящи всеобща защита на правата на човека, от които нито държавите-членки, нито органите на ООН могат да се отклонят, тъй като представляват „принципи на международното обичайно право, които не могат да бъдат престъпени“ (Консултативно становище на Международния съд от 8 юли 1996 г., *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* [Допустимост на заплахата или използването на ядрени оръжия], *Rec. 1996*, стр. 226, точка 79; вж. също в този смисъл [точка 65 от] заключението на генералния адвокат [...] Jacobs [по дело, по което е постановено решение от 30 юли 1996 г.] *Bosphorus* (Решение от 30 юли 1996 г. по дело C-84/95, *Recueil*, стр. I-3953).“
- 89 На първо място, що се отнася по-специално до твърдяното нарушение на основното право на зачитане на собствеността, в точка 237 от обжалваното съдебно решение по дело *Kadi* и в точка 288 от обжалваното съдебно решение по дело *Yusuf и Al Barakaat* Първоинстанционният съд счита, че трябва да се прецени дали замразяването на средства, предвидено в спорния регламент, изменен с Регламент № 561/2003, и непряко в резолюциите на Съвета за сигурност, които тези регламенти прилагат, нарушава основните права на жалбоподателя.
- 90 В точка 238 от обжалваното съдебно решение по дело *Kadi* и в точка 289 от обжалваното съдебно решение по дело *Yusuf и Al Barakaat* Първоинстанционният съд приема, че това не е така предвид нормата за всеобща защита на основните права на човешката личност, която е част от *jus cogens*.
- 91 В това отношение в точки 239 и 240 от обжалваното съдебно решение по дело *Kadi*, както и в точки 290 и 291 от обжалваното съдебно решение по дело *Yusuf и Al Barakaat* Първоинстанционният съд приема, че случаите на дерогиране и изключения от задължението за замразяване на средства, предвидени в спорния регламент, вследствие на неговото изменение с Регламент № 561/2003, самият той прилагащ Резолюция 1452 (2002), показват, че тази мярка няма за цел, нито за последица да подлага лицата, вписани в обобщения списък, на нечовешко или унизително третиране.
- 92 В точки 243—251 от обжалваното съдебно решение по дело *Kadi*, както и в точки 294—302 от обжалваното съдебно решение по дело *Yusuf и Al Barakaat* Първоинстанционният съд освен това приема, че замразяването на средства не съставлява произволно, несъответно или непропорционално засягане на правото на частна собственост на заинтересуваните лица и поради това не може да се счита за противоречащо на *jus cogens* с оглед на следните обстоятелства:
- разглежданите мерки преследват цел, която е от общ и основен интерес за международната общност, а именно борбата с международния тероризъм, и ООН може законосъобразно да предприема защитни действия срещу незаконните деяния на терористичните организации;
 - замразяването на средства е обезпечителна мярка, която, за разлика от конфискацията, засяга не самата същност на правото на собственост на заинтересуваните лица върху техните финансови активи, а само използването на последните;
 - разглежданите резолюции на Съвета за сигурност предвиждат механизъм за

периодично преразглеждане на общия режим на санкциите;

- тези резолюции установяват процедура, позволяваща на заинтересуваните лица във всеки един момент да представят своя случай за преразглеждане от Комитета по санкциите, посредством държавата-членка, на която са граждани или в която пребивават.

93 На второ място, що се отнася до твърдяното нарушение на правото на изслушване, и по-специално, от една страна, до твърдяното от жалбоподателите право да бъдат изслушани от общностните институции преди приемането на спорния регламент, в точка 258 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi, на което съответства *mutatis mutandis* точка 328 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, Първоинстанционният съд приема следното:

„В случая обаче, както следва от изложените по-горе предварителни съображения относно съотношението между създадения от Организацията на Обединените нации международен правен ред и общностния правен ред, общностните институции са били длъжни да транспонират в общностния правен ред резолюциите на Съвета за сигурност и решенията на Комитета по санкциите, които на етапа на конкретното им прилагане в ни най-малка степен не са ги овластявали да предвидят какъвто и да е общостен механизъм за разглеждане или преразглеждане на отделните случаи, при положение че както съдържанието на разглежданите мерки, така и механизмите за преразглеждане (вж. точки 262 и следващите [...]) са зависели изцяло от Съвета за сигурност и неговия Комитет по санкциите. Следователно общностните институции не са разполагали с никакви правомощия за разследване, с никаква възможност за проверка на фактите, приети за установени от Съвета за сигурност и от Комитета по санкциите, с какво право да преценяват тези факти и с никаква свобода да преценяват доколко е уместно приемането на санкции по отношение на жалбоподателя. Принципът на общностното право, свързан с правото на изслушване, не би могъл да се приложи при такива обстоятелства, при които изслушването на заинтересуваното лице в никакъв случай не би могло да накара институцията да преразгледа своето становище.“

94 Въз основа на това в точка 259 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi Първоинстанционният съд стига до извода, че при приемането и прилагането на спорния регламент Съветът не е бил длъжен да изслуша жалбоподателя във връзка с оставянето му в списъка на лицата и образуванията, срещу които са насочени санкциите, а в точка 329 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat заключава, че Съветът не е бил длъжен да изслуша жалбоподателите в първоинстанционното производство преди приемането на спорния регламент.

95 От друга страна, що се отнася до нарушението на твърдяното право на жалбоподателите да бъдат изслушани от Комитета по санкциите при тяхното вписване в обобщения списък, в точка 261 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi и в точка 306 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat Първоинстанционният съд установява, че такова право не е предвидено от разглежданите резолюции на Съвета за сигурност.

96 По-нататък в точка 307 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat той приема, че няма императивна норма от международен публичен ред, която да изисква предварително изслушване на заинтересуваните лица при обстоятелства като тези в конкретния случай.

97 Освен това Първоинстанционният съд посочва, че макар да не предвиждат право лицата да бъдат изслушани лично, разглежданите резолюции на Съвета за сигурност и последователните регламенти, с които те са приложени в Общността, все пак установяват механизъм за преразглеждане на отделните случаи, като предвиждат възможност заинтересуваните лица да се обръщат към Комитета по санкциите посредством своите национални органи, било с оглед заличаването им от обобщения списък, било с оглед неприлагане на замразяването на средства (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точка 262, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точка 309).

- 98 Като се позовава в точка 264 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi, както и в точка 311 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat на „насоките, уреждащи дейността на [Комитета по санкциите]“, приети от този комитет на 7 ноември 2002 г. и изменени на 10 април 2003 г. (наричани по-нататък „насоки на Комитета по санкциите“), и в точка 266 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi и точка 313 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat — на различни резолюции на Съвета за сигурност, в посочените точки Първоинстанционният съд установява значението, което Съветът за сигурност придава, в рамките на възможното, на основните права на лицата, включени в обобщения списък, и по-специално на правото на защита.
- 99 В точка 268 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi, както и в точка 315 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat Първоинстанционният съд приема, че не може да се счита за недопустимо от гледна точка на императивните норми от международен публичен ред изтъкнатото в предходната точка от всяко от двете решения обстоятелство, че процедурата по преразглеждане не предоставя пряко на заинтересуваните лица право да бъдат изслушани от Комитета по санкциите, единственият орган, компетентен да се произнесе по искане на държава по преразглеждането на положението на тези лица, така че по същество те зависят от дипломатическата защита, която държавите предоставят на своите граждани.
- 100 Първоинстанционният съд добавя, че заинтересуваните лица имат право на съдебна защита съгласно вътрешното право и дори въз основа на спорния регламент, както и въз основа на релевантните резолюции на Съвета за сигурност, които той прилага, срещу евентуална злоупотреба на компетентния национален орган, който отказва да представи техния случай за преразглеждане от Комитета по санкциите (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точка 270, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точка 317).
- 101 По-нататък Първоинстанционният съд приема, че при обстоятелства като тези по разглежданите от него дела, където става въпрос за обезпечителна мярка, ограничаваща възможността на заинтересуваните лица да разполагат със своето имущество, зачитането на основните права на тези лица не налага те да бъдат уведомен за фактите и доказателствата, приети срещу тях, след като Съветът за сигурност или Комитетът по санкциите считат, че съображения в интерес на сигурността на международната общност не допускат това (обжалвано съдебно решение по дело Kadi, точка 274, както и обжалвано съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, точка 320).
- 102 С оглед на тези съображения в точка 276 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi и в точка 330 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat Първоинстанционният съд стига до извода, че правното основание, което жалбоподателите извеждат от нарушение на правото на изслушване, трябва да се отхвърли.
- 103 Що се отнася на последно място до правното основание, свързано с нарушение на правото на ефективен съдебен контрол, в точки 278—285 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi, които са по същество идентични с точки 333—340 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, Първоинстанционният съд приема следното:
- „278 В случая жалбоподателят е могъл да подаде пред Първоинстанционния съд жалба за отмяна на основание член 230 ЕО.
- 279 В рамките на тази жалба Първоинстанционният съд упражнява цялостен контрол за законосъобразността на [спорния] регламент що се отнася до спазването от общностните институции на задължителните в дейността им правила във връзка с компетентността, правила за формална законосъобразност и съществени процесуални изисквания.
- 280 Първоинстанционният съд упражнява и контрол за законосъобразността на [спорния] регламент с оглед на резолюциите на Съвета за сигурност, които този

регламент следва да приложи, по-специално от гледна точка на материално и формално съответствие, вътрешна съгласуваност и пропорционалност по отношение на резолюциите.

- 281 При упражняването на този контрол Първоинстанционният съд установява, че не се спори относно обстоятелството, че жалбоподателят е едно от физическите лица, вписани на 19 октомври 2001 г. в [обобщения] списък.
- 282 Във връзка с настоящата жалба за отмяна Първоинстанционният съд освен това приема, че е компетентен да упражни контрол за законосъобразността на [спорния] регламент и косвено — за законосъобразността на разглежданите резолюции на Съвета за сигурност, с оглед на нормите на международното право от по-висок ранг, спадащи към *jus cogens*, и по-специално на императивните норми, които имат за цел всеобщата защита на правата на човешката личност.
- 283 От друга страна, както вече беше посочено в точка 225 по-горе, Първоинстанционният съд не следва да упражнява косвен контрол за това дали самите разглеждани резолюции на Съвета за сигурност са съобразени с основните права, защитавани от общността правен ред.
- 284 Не е също в правомощията на Първоинстанционния съд да проверява дали не е допусната грешка при преценката на фактите и доказателствата, на които Съветът за сигурност е основал приетите от него мерки, нито, с изключението, посочено в точка 282 по-горе, да упражнява косвен контрол доколко тези мерки са уместни и пропорционални. Такъв контрол не би могъл да бъде упражнен без да се изземат правомощията на Съвета за сигурност съгласно глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации при определяне, на първо място, какво представлява заплаха за международния мир и сигурност и, на второ място, на подходящите мерки за реакция или справяне с тази заплаха. Впрочем въпросът дали дадено физическо лице или организация представляват заплаха за международния мир и сигурност, както и въпросът какви мерки трябва да бъдат взети по отношение на заинтересуваните лица за противопоставяне на тази заплаха предполага политическа преценка и ценностна оценка, които по принцип са от изключителната компетентност на органа, на който международната общност е възложила главната отговорност за поддържането на международния мир и сигурност.
- 285 Налага се също изводът, че както беше посочено в точка 284 по-горе, жалбоподателят не разполага с какъвто и да е способ за съдебна защита, тъй като Съветът за сигурност не е счел за уместно да създаде независима международна юрисдикция, която да се произнася по жалби срещу индивидуалните решения на Комитета по санкциите, като проверява как той е установил фактите и приложил правото.“
- 104 В точка 286 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi и в точка 341 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat Първоинстанционният съд приема, че такава празнота в съдебната защита на жалбоподателите обаче сама по себе си не противоречи на *jus cogens*.
- 105 В това отношение в точки 288—290 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi, които по същество са идентични с точки 343—345 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat Първоинстанционният съд приема следното:
- „288 В настоящия случай Първоинстанционният съд счита, че ограничаването на правото на жалбоподателя на достъп до съд, произтичащо от съдебния имунитет, с който резолюциите на Съвета за сигурност, приети на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации, по принцип се ползват във вътрешния правен ред на държавите-членки на Организацията на Обединените нации съгласно приложимите принципи на международното право (по-специално членове 25 и 103 от [този] устав), е присъщо на това право, гарантирано от *jus cogens*.

289 Такова ограничаване е обосновано както от естеството на решенията, които Съветът за сигурност трябва да приема на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации, така и от преследваната законна цел. При обстоятелствата в настоящия случай интересът на жалбоподателя от това неговият случай да бъде разгледан по същество от съд не е достатъчен, за да надделее над съществения обществен интерес от поддържането на международния мир и сигурност при наличие на заплаха, ясно установена от Съвета за сигурност в съответствие с разпоредбите на Устава на Организацията на Обединените нации. В това отношение следва да се отдаде особено значение на обстоятелството, че всички последователно приети от Съвета за сигурност резолюции не само че не предвиждат мерки, които да се прилагат за неограничен или неопределен период от време, а предвиждат механизъм, чрез който да се преразгледа доколко е уместно запазването на тези мерки след изтичане на срок от 12 или максимум 18 месеца [...]

290 На последно място, Първоинстанционният съд счита, че при липса на международна юрисдикция, компетентна да упражнява контрол за законосъобразността на актовете на Съвета за сигурност, създаването на орган като Комитета по санкциите и предвидената от разпоредбите възможност за сезиране на този комитет по всяко време с цел преразглеждане на всеки индивидуален случай чрез прилаган в определена форма механизъм, който предполага участието както на „правителството, адресат на молбата“, така и на „посочващото правителство“ [...], представляват друг разумен способ за надлежна защита на основните права на жалбоподателя, признати от *jus cogens*.“

106 Поради това Първоинстанционният съд отхвърля правните основания, изведени от нарушение на правото на ефективен съдебен контрол и вследствие на това — жалбите в тяхната цялост.

Искания на страните в производството по жалбите

107 Със своята жалба г-н Kadi иска от Съда:

- да отмени изцяло обжалваното съдебно решение по дело Kadi;
- да обяви спорния регламент за нищожен и
- да осъди Съвета и/или Комисията да заплатят съдебните разноски, направени в настоящото производство по обжалване и в производството пред Първоинстанционния съд.

108 Със своята жалба Al Barakaat иска от Съда:

- да отмени обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat;
- да обяви спорния регламент за нищожен и
- да осъди Съвета и Комисията да заплатят съдебните разноски, направени в производствата пред Първоинстанционния съд и пред Съда.

109 По двете дела Съветът иска жалбата да се отхвърли и жалбоподателят да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

110 По дело C-402/05 P, Комисията иска от Съда:

- да постанови, че нито едно от изтъкнатите от жалбоподателя правни основания не може да обезсилят изводите, направени в обжалваното съдебно решение по дело Kadi, като същевременно замени мотивите на това решение съгласно посоченото в неговия писмен отговор;

- вследствие на това да отхвърли жалбата и
 - да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.
- 111 По дело C-415/05 P Комисията иска от Съда:
- да отхвърли изцяло жалбата и
 - да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.
- 112 Обединеното кралство подава насрещна жалба, с която иска от Съда:
- да отхвърли жалбите и
 - да отмени обжалваните съдебни решения в частите, в които е разгледан въпросът за *jus cogens*, а именно точки 226—231 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi, както и точки 277—281 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat.
- 113 Кралство Испания, на което с определения на председателя на Съда от 27 април 2006 г. (дело C-402/05 P) и от 15 май 2006 г. (дело C-415/05 P) е разрешено да встъпи в производствата в подкрепа на исканията на Съвета, иска от Съда:
- да отхвърли изцяло жалбите на жалбоподателите и да потвърди изцяло обжалваните съдебни решения; и
 - да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски;
 - да отхвърли исканията на Комисията във връзка с първото правно основание на всяка от жалбите и да потвърди обжалваните съдебни решения и
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски;
 - при условията на евентуалност, ако Съдът отмени обжалваните съдебни решения и вследствие на това обяви спорния регламент за нищожен, на основание член 231 ЕО да приеме за окончателни правните последици на този регламент до приемането на нов регламент на негово място.
- 114 Френската република, на която с определения на председателя на Съда от 27 април 2006 г. (дело C-402/05 P) и от 15 май 2006 г. (дело C-415/05 P) е разрешено да встъпи в производствата в подкрепа на исканията на Съвета и на Комисията, иска от Съда:
- да отхвърли жалбите на жалбоподателите, да уважи насрещните жалби на Обединеното кралство и да замени мотивите на обжалваните съдебни решения в частите им относно *jus cogens*, и
 - да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.
- 115 Кралство Нидерландия, на което с определения на председателя на Съда от 27 април 2006 г. (дело C-402/05 P) и от 15 май 2006 г. (дело C-415/05 P) е разрешено да встъпи в производствата в подкрепа на исканията на Съвета, иска по двете дела жалбите да се отхвърлят, при условие, че Съдът замени мотивите относно обхвата на контрола за законосъобразност, и при условията на евентуалност — мотивите относно това дали са нарушени нормите на *jus cogens*.

Правните основания за отмяна на обжалваните съдебни решения

- 116 Г-н Kadi изтъква две правни основания, първото от които е изведено от липсата на правно основание на спорния регламент, а второто — от нарушенията на множество правила на международното право, които бил допуснал Първоинстанционният съд, и от

последниците на тези нарушения за преценката на изтъкнатите от жалбоподателя пред Първоинстанционния съд правни основания, свързани с нарушението на някои от неговите основни права.

- 117 Al Barakaat изтъква три правни основания, първото от които е изведено от липсата на правно основание на спорния регламент, второто — от нарушение на член 249 ЕО и третото — от нарушение на някои от неговите основни права.
- 118 В рамките на своята насрещна жалба Обединеното кралство изтъква едно-единствено правно основание, изведено от грешка при прилагане на правото, която Първоинстанционният съд бил допуснал, като в обжалваните съдебни решения достигнал до извода, че е компетентен да разгледа съвместимостта на разглежданите резолюции на Съвета за сигурност с правилата на *jus cogens*.

По жалбите

- 119 С определение от 13 ноември 2007 г. председателят на Съда разпорежда заличаване на името на Ahmed Ali Yusuf от регистъра на Съда поради оттегляне от същия на жалбата, която той е подал съвместно с Al Barakaat по дело C-415/05 P.
- 120 След изслушване на страните и на генералния адвокат по този въпрос, поради връзка между настоящите дела те следва да бъдат съединени за целите на съдебното решение в съответствие с член 43 от Процедурния правилник на Съда.

По правните основания, свързани с правното основание за приемане на спорния регламент

Доводи на страните

- 121 Със своето първо правно основание г-н Kadi изтъква, че Първоинстанционният съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точка 135 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi е постановил, че спорният регламент е могъл да бъде приет на основание член 60 ЕО във връзка с член 301 ЕО и с член 308 ЕО.
- 122 Това правно основание е разделено на три части.
- 123 С първата част г-н Kadi поддържа, че Първоинстанционният съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че член 60 ЕО и член 301 ЕО могат да се считат за частично правно основание на спорния регламент. Впрочем Първоинстанционният съд не посочвал как тези разпоредби, които биха могли да бъдат основание само за мерки срещу трети страни, във връзка с член 308 ЕО могат да бъдат посочени като правно основание на посочения регламент, при положение че същият съдържа само мерки, насочени срещу физически лица и недържавни образувания.
- 124 С втората част г-н Kadi поддържа, че ако член 60 ЕО и член 301 ЕО трябва все пак да бъдат приети за частично правно основание на спорния регламент, Първоинстанционният съд допуснал грешка при прилагане на правото, като тълкувал неправилно член 301 ЕО и предвидената от него функция на „свързващо звено“, тъй като този член в никакъв случай не включвал правото да се приемат мерки за постигане на една от целите на Договора за ЕС.
- 125 С третата част г-н Kadi упреква Първоинстанционния съд, че е допуснал грешка при прилагане на правото, като е тълкувал член 308 ЕО в смисъл, че тази разпоредба може да бъде правно основание за приемането на правна уредба, за която Договорът за ЕО не предвижда необходимите правомощия за действие и която не е необходима за изпълнение на една от целите на Общността. В точки 122—134 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi Първоинстанционният съд неправилно приравнил целите на Съюза и на Общността, които са две обединени, но различни правни системи, и по този начин не бил спазил границите на член 308 ЕО.

- 126 Такова схващане било освен това несъвместимо с принципа на предоставената компетентност, предвиден в член 5 ЕО. В това отношение от точки 28—35 от Становище по дело 2/94 от 28 март 1996 г. (Recueil, стр. I-1759) следвало, че посочването на дадена цел в Договора за ЕС не би могло да компенсира това, че тя липсва при изброяването на целите на Договора за ЕО.
- 127 Съветът и Френската република оспорват първата част от първото правно основание на г-н Kadi, като изтъкват по-специално, че посочването на член 60 ЕО и член 301 ЕО като правно основание на спорния регламент е обосновано от обстоятелството, че те предвиждат ограничителни мерки, чието приложно поле е трябвало да се разпростре чрез прибягване до член 308 ЕО по отношение на физически лица или недържавни образувания, които като такива не са обхванати от горепосочените първи два члена.
- 128 От своя страна Обединеното кралство поддържа, че член 308 ЕО е използван като механизъм, позволяващ да се допълнят предвидената в член 60 ЕО и член 301 ЕО компетентност относно наличните правни инструменти, поради което тези членове не представляват частична правна основа на спорния регламент. Кралство Испания излага по същество същите доводи.
- 129 Що се отнася до втората част на посоченото правно основание, Съветът поддържа, че причината за съществуване на свързващото звено, предвидено в член 301 ЕО, е именно да му се предоставят правомощия за приемане на мерки, насочени към осъществяване на някоя от целите на Договора за ЕС.
- 130 Кралство Испания, Френската република и Обединеното кралство поддържат, че член 308 ЕО, а не член 60 ЕО и член 301 ЕО са позволили приемането на ограничителни мерки, насочени срещу физически лица и недържавни образувания, като така е допълнено приложното поле на член 60 ЕО и член 301 ЕО.
- 131 Що се отнася до третата част на първото правно основание на г-н Kadi, Съветът изтъква, че причината за съществуването на свързващото звено, съдържащо се в член 301 ЕО, е именно по изключение предоставените на Общността правомощия за налагане на икономически и финансови санкции да се използват за осъществяването по-скоро на цел на ОВППС и следователно — на Съюза, отколкото на цел на Общността.
- 132 Обединеното кралство и встъпилите в производството по обжалване държави-членки по същество споделят тази позиция.
- 133 Обединеното кралство уточнява своята позиция като сочи, че според него е възможно да се счита, че предвиденото със спорния регламент действие допринася за постигането не на цел на Съюза, а на Общността, а именно — на подразбиращата се, чисто инструментална цел, залегнала в основата на член 60 ЕО и член 301 ЕО, която е да се осигурят ефективни средства за изпълнението, изключително чрез принудителни икономически мерки, на актове, приети по силата на компетентността, предоставена на Съюза с Дял V на Договора за ЕС.
- 134 Според тази държава-членка, когато за постигането на тази инструментална цел са необходими форми на икономическа принуда, които надхвърлят специално предоставените на Съвета с член 60 ЕО и член 301 ЕО правомощия, е подходящо да се прибягне до член 308 ЕО за допълване на тези правомощия.
- 135 След като заявява, че е преразгледала своята гледна точка, Комисията изтъква като основен довод, че с оглед на техния текст и контекст член 60 ЕО и член 301 ЕО сами по себе си са подходящо и достатъчно правно основание за приемане на спорния регламент.
- 136 В това отношение Комисията по същество изтъква следните доводи:
- текстът на член 301 ЕО бил достатъчно широко формулиран, за да обхване икономическите санкции срещу частноправни субекти, доколкото те се намират в трета страна или са свързани по друг начин с трета страна. Изразът „икономически

отношения“ обхващал широк кръг от дейности. Всяка икономическа санкция, макар да е насочена срещу трета страна, като например ембарго, засягала пряко съответните частноправни субекти и само непряко тази страна. Текстът на член 301 ЕО и по-специално думата „отчасти“ не изисквал частичната мярка да е насочена срещу определен сегмент на съответните страни, като например техните правителства. След като тази разпоредба дава възможност на Общността да прекъсне изцяло икономическите отношения с всички страни, тя би трябвало да й позволи да прекъсне икономическите отношения с ограничен брой частноправни субекти в ограничен брой страни;

- съпадението между термините, използвани в член 41 от Устава на Организацията на Обединените нации и член 301 ЕО, отразявало ясното намерение на авторите на втората разпоредба да предвидят база за прилагане от Общността на всяка приета от Съвета за сигурност мярка, която изисква действие на Общността;
- член 301 ЕО въвеждал свързващо звено между Общността и Съюза, но нямал за цел да разшири, нито да ограничи обхвата на компетентност на Общността. Поради това тази разпоредба трябвало да се тълкува така широко, както и съответните общностни правомощия.

137 Комисията поддържа, че разглежданите мерки спадат към общата търговска политика, като се имат предвид последиците за търговския обмен на мерките, с които се забранява движението на икономически ресурси, и дори че тези мерки представляват разпоредби, отнасящи се до свободното движение на капитали, след като съдържат забрана за прехвърляне на икономически ресурси на частноправни субекти в трети страни.

138 Комисията изтъква също така, че от член 56, параграфи 1 и 2 ЕО следва, че движението на капитали и плащанията между Общността и трети страни попада в общностната компетентност, като държавите-членки могат да приемат санкционни мерки в тази област само в рамките на член 60, параграф 2 ЕО, а не и във връзка с член 58, параграф 1, буква б) ЕО.

139 Поради това Комисията счита, че за приемане на спорния регламент не е могло да се прибегне до член 308 ЕО, след като член 60 ЕО и член 301 ЕО предвиждат правомощие за действие. Последните два члена били основание на главната съставна част на регламента, по отношение на която други съставни части, като замразяването на активите на лица, които са едновременно граждани на държави-членки на Съюза и свързани с чуждестранна терористична група, били изцяло второстепенни, като в това отношение Комисията се позовава по-специално на Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисията/Съвет (С-94/03, Recueil, стр. I-1, точка 35).

140 При условията на евентуалност Комисията изтъква, че преди да се прибегне до член 308 ЕО трябва да се разгледа приложимостта на членовете от Договора за ЕО относно общата търговска политика и свободното движение на капитали и плащания.

141 При условията на евентуалност спрямо изтъкнатия евентуален довод Комисията поддържа, че ако се счете, че член 308 ЕО е правно основание за приемането на спорния регламент, той трябва да е единственото му правно основание, тъй като прибягването до този разпоредба трябва да се основава на съображението, че действието на Общността е необходимо за постигане на една от нейните цели, а не, както е приел Първоинстанционният съд, за осъществяване на целите на Договора за ЕС, в случая на целите на ОВППС.

142 В случая ставало въпрос за общата търговска политика като цел на Общността, предвидена в член 3, параграф 1, буква б) ЕО и за целта на Общността, свързана със свободното движение на капитали, имплицитно съдържаща се в член 3, параграф 1, буква в) ЕО във връзка с релевантните разпоредби на Договора за ЕО, а именно разпоредбите на член 56 ЕО относно свободното движение на капитали с трети страни. След като разглежданите мерки имали последици за търговския обмен, те попадали в обхвата на посочените цели на Общността, независимо от обстоятелството, че са приети при преследването на цели на външната политика.

143 Г-н Kadi, Кралство Испания, Френската република и Обединеното кралство оспорват главната теза на Комисията, като поддържат следното:

- ставало въпрос за разширително тълкуване на член 60 ЕО и член 301 ЕО, което не отчитало коренно различната и нова същност на разглежданите санкции, наречени „интелигентни“, доколкото те нямали вече никаква връзка с трета страна, и което било рисковано, тъй като тези членове са приети по време, когато санкциите са се характеризирали с такава връзка;
- за разлика от разглежданите интелигентни санкции, пълното ембарго е насочено основно срещу управляващите в трета страна, като целта на такава мярка е да окаже натиск върху тях, и само непряко върху икономическите оператори от съответната страна, поради което не би могло да се поддържа, че всяка санкция, включително ембаргото, е насочена на първо място срещу частноправните субекти;
- за разлика от член 41 от Устава на Организацията на Обединените нации, специфична цел на член 301 ЕО била прекъсването на икономическите отношения „с една или няколко трети страни“, така че никакъв довод не би могъл да бъде изведен от сходството между начина, по който са формулирани двете разпоредби;
- член 301 ЕО не бил обикновена процесуална разпоредба. Тази разпоредба създавала особено правно основание, както и особена процедура и очевидно предоставяла на Общността материалноправна компетентност;
- мерките, наложени със спорния регламент, не засягали търговските отношения между Общността и трети страни и поради това не могло да се прави позоваване на целта за обща търговска политика;
- Първоинстанционният съд бил приел правилно, че тези мерки не допринасят за предотвратяването на опасност от ограничение върху свободното движение на капитали и че член 60, параграф 2 ЕО не би могъл да бъде основание на ограничителни мерки срещу физически лица или образувания. Поради това че тази разпоредба имала предвид само мерките срещу трети страни, разглежданите мерки могли да бъдат приети само в рамките на член 58, параграф 1, буква б) ЕО.

144 Евентуалната теза на Комисията също се оспорва от г-н Kadi, както и от Кралство Испания и Френската република.

145 Не било възможно да се прибегва до член 133 ЕО или до член 57, параграф 2 ЕО, след като предвидените от спорния регламент мерки не засягат търговските отношения с трети страни и не спадат към движението на капитали, посочено в член 57, параграф 2 ЕО.

146 Освен това не могло да се поддържа, че спорният регламент е насочен към осъществяване на целите на Общността по смисъла на член 308 ЕО. Всъщност целта за свободно движение на капитали била изключена, след като прилагането на предвидената от този регламент мярка за замразяване на средства не било в състояние да породи каквато и да е вероятна и сериозна опасност от различия между държавите-членки. Не била релевантна и целта за обща търговска политика, след като замразяването на активите на физическо лице, което не е свързано с правителството на трета страна, не засягало търговския обмен с тази страна и не преследвало цел на търговската политика.

147 По съображения за правна сигурност и с оглед на доброто изпълнение на задълженията, поети в рамките на Организацията на Обединените нации, Комисията иска от Съда, в случай че възприеме нейната главна теза, по силата на член 231 ЕО да приеме за окончателни правните последици на спорния регламент в неговата цялост.

148 Кралство Испания и Френската република също правят искане в този смисъл, в случай че Съдът възприеме главната теза на Комисията.

- 149 От друга страна, г-н Kadi се противопоставя на тези искания, като поддържа, че спорният регламент представлява съществено нарушение на основни права. При всяко положение трябвало да се предвиди изключение за лица като жалбоподателя, които вече са подали жалба срещу този регламент.
- 150 Със своето първо правно основание Al Barakaat най-напред оспорва приетото от Първоинстанционния съд в точки 158—170 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, че спорният регламент е могъл да бъде приет на основание член 60 ЕО във връзка с член 301 ЕО и с член 308 ЕО.
- 151 Първоинстанционният съд бил допуснал грешка при прилагане на правото, като бил приел в точки 160 и 164 от посоченото съдебно решение, че член 60 ЕО и член 301 ЕО не са насочени изключително към осъществяване на действие на Общността, а могат също така да се отнасят до специфичните цели, възложени на Съюза с член 2 ЕС, а именно прилагането на ОВППС.
- 152 На второ място, Al Barakaat оспорва приетото от Първоинстанционния съд в точки 112, 113, 115 и 116 от същото съдебно решение, че разпоредбите на член 60 ЕО и член 301 ЕО обхващат санкции, наложени на физически лица с цел да се въздейства върху икономическите отношения с една или повече трети страни, и че това тълкуване е обосновано, както от съображения за ефективност, така и от хуманитарен характер.
- 153 Съветът възразява, че Първоинстанционният съд правилно е приел в точка 161 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, че поради предвиденото в член 60 ЕО и член 301 ЕО свързващо звено, санкциите, наложени на основание на тези разпоредби вследствие на приемането на обща позиция или общо действие в рамките на ОВППС, предвиждащи прекъсване или ограничаване на икономическите отношения между Общността и една или няколко трети страни, са насочени към постигане на преследваната от тези актове на Съюза цел на ОВППС.
- 154 Съветът изтъква също, че Първоинстанционният съд правилно е приел за обосновано прибягването до член 308 ЕО като допълнително правно основание на спорния регламент, след като единствената функция на този член е да позволи вече предвидените в член 60 ЕО и член 301 ЕО икономически и финансови санкции да се разпрострат по отношение на физически лица или образувания, които по никакъв начин не са в достатъчна степен свързани с определена трета страна.
- 155 На последно място, Съветът счита, че оплакванията на жалбоподателя, свързани с ефективността и пропорционалността на предвидените с този регламент санкции, са без значение за определяне доколко правното основание на посочения регламент е подходящо.
- 156 Що се отнася до второто твърдение за нарушение, Обединеното кралство счита също, че то е без значение за жалбата на Al Barakaat, след като съгласно точка 1 от диспозитива на обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд е постановил, че вече не е необходимо да се признае по законосъобразността на Регламент № 467/2001.
- 157 В останалата им част доводите на Кралство Испания, Френската република, Обединеното кралство и на Комисията са по същество същите като изложените от тези страни в рамките на жалбата на г-н Kadi.

Съображения на Съда

- 158 На първо място, що се отнася до твърденията за нарушения, които Al Barakaat излага във връзка с точки 112, 113, 115 и 116 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, следва да се установи, че тези точки се отнасят до правното основание на Регламент № 467/2001.
- 159 Този регламент обаче е отменен със спорния регламент и е заменен от него. Освен това, както посочва Първоинстанционният съд в точка 77 от обжалваното съдебно

решение по дело Yusuf и Al Barakaat, без това да е оспорено от Al Barakaat в нейната жалба пред Съда, след съобразяване на нейните искания и правни основания със спорния регламент, единственият предмет на жалбата ѝ пред Първоинстанционния съд е отмяната на този регламент, в частта, в която се отнася до нея.

- 160 При тези обстоятелства посочените твърдения за нарушение по никакъв начин не биха могли да доведат до отмяна на посоченото съдебно решение, поради което следва да се приемат за неотнормими.
- 161 При всяко положение изложените в обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat съображения, до които се отнасят тези твърдения за нарушения и които Първоинстанционният съд определя като предпоставки за своите разсъждения относно правното основание на спорния регламент, са възпроизведени в следващите точки от посоченото съдебно решение, както и в обжалваното съдебно решение по дело Kadi и ще бъдат разгледани при преценката на правните основания, насочени срещу тези точки.
- 162 Поради това тези твърдения за нарушения, доколкото се отнасят до правното основание на Регламент № 467/2001, не следва да бъдат разглеждани.
- 163 На следващо място, Съдът следва да се произнесе по основателността на главната теза на Комисията, според която член 60 ЕО и член 301 ЕО, предвид техния текст и контекст, сами по себе си съставляват подходящо и достатъчно правно основание на спорния регламент.
- 164 Тази теза е насочена срещу точки 92—97 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi, както и точки 128—133 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, в които Първоинстанционния съд се е произнесъл в обратния смисъл.
- 165 Посочената теза трябва да бъде отхвърлена.
- 166 Действително Първоинстанционният съд правилно е приел, че предвид текста на член 60 ЕО и член 301 ЕО и по-специално на използваните в тях изрази „по отношение на съответните трети държави“ и „с една или няколко трети страни“, тези разпоредби предвиждат приемането на мерки срещу трети страни, като това понятие може да включва лицата, управляващи такива страни, както и свързаните с тях или контролирани пряко или непряко от тях физически лица и образувания.
- 167 Ограничителните мерки, предвидени в Резолюция 1390 (2002), чието прилагане се цели със спорния регламент, обаче представляват мерки, за които е характерна липсата на всякаква връзка с управляващ режим в трета страна. Всъщност след падането на режима на талибаните тези мерки са насочени пряко срещу Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и свързаните с тях физически лица и образувания, посочени в обобщения списък. Следователно тези мерки като такива не попадат в приложното поле на член 60 ЕО и член 301 ЕО.
- 168 Възприемането на препоръчаното от Комисията тълкуване на член 60 ЕО и член 301 ЕО, според което е достатъчно разглежданите ограничителни мерки да са насочени срещу лица или физически образувания, намиращи се в трети страни или свързани по друг начин с трети страни, би предоставило изключително широк обхват на тези разпоредби и изобщо не би отчело произтичащото от самия текст на разпоредбите изискване приетите въз основа на тях мерки да са насочени срещу трети страни.
- 169 Освен това основната цел и предметът на спорния регламент е да се бори с международния тероризъм и по-специално да го откъсне от неговите финансови ресурси чрез замразяването на средствата и икономическите ресурси на физическите лица или образуванията, които са заподозрени в участие в свързани с международния тероризъм дейности, а не да засегне икономическите отношения между Общността и всяка от третите страни, в които се намират тези физически лица или образувания, ако се предположи, че тяхното местопребиваване е известно.

- 170 Всъщност ограничителните мерки, предвидени в Резолюция 1390 (2002) и приложени със спорния регламент, не биха могли да бъдат разглеждани като мерки, насочени към ограничаване на икономическите отношения с всяка от тези трети страни, в които, също както и впрочем отношенията с някои държави-членки на Общността, се намират физически лица или образувания, чиито имена са включени в обобщения списък, възпроизведен в приложение I към този регламент.
- 171 По-нататък поддържаната от Комисията теза не би могла да бъде обоснована с обстоятелството, че в член 301 ЕО е използвана думата „отчасти“.
- 172 Всъщност тази дума се отнася до евентуалното ограничаване на материалния или персоналният обхват на мерките, които е хипотетично възможно да бъдат взети във връзка с тази разпоредба. Въпреки това тя не се отразява върху изискваното качество на потенциалните адресати на тези мерки и следователно не може да обоснове разширяване на тяхното прилагане по отношение на адресати, които по никакъв начин не са свързани с управляващия режим в трета страна и поради това не попадат в приложното поле на тази разпоредба.
- 173 Не може да бъде уважен и доводът на Комисията относно съпадението между термините, използвани в член 41 от Устава на Организацията на Обединените нации и в член 301 ЕО, въз основа на което тя стига до извода, че тази разпоредба представлява база за прилагане от Общността на всяка приета от Съвета за Сигурност мярка, която изисква действие на Общността.
- 174 Всъщност член 301 ЕО има предвид специално прекъсването на икономическите отношения с „една или няколко трети страни“, докато такъв израз не фигурира в член 41 от Устава на Обединените нации.
- 175 Освен това приложното поле на член 41 от Устава на Организацията на Обединените нации не съпада и в други отношения с това на член 301 ЕО, тъй като първата разпоредба позволява да се приемат поредица от мерки, различни от тези, които втората разпоредба предвижда, включително мерки, които по естеството си коренно се отличават от мерките, насочени към прекъсване или ограничаване на икономическите отношения с трети страни, каквато е скъсването на дипломатическите отношения.
- 176 Трябва да се отхвърли и доводът на Комисията, според който член 301 ЕО установявал процедурно свързващо звено между Общността и Европейския съюз, поради което тази разпоредба следвало да се тълкува така широко, както съответните правомощия на Общността, включително тези, свързани с общата търговска политика и със свободното движение на капитали.
- 177 Всъщност това тълкуване на член 301 ЕО може да ограничи приложното поле, а оттам — и полезното действие на тази разпоредба, тъй като с оглед на самия ѝ текст тя има предвид приемането на мерки, засягащи икономическите отношения с потенциално много различни трети страни, поради което тези мерки а priori не трябва да се ограничават до областите, обхванати от други материални правомощия на Общността, като тези на общата търговска политика или на свободното движение на капитали.
- 178 Освен това посоченото тълкуване не се подкрепя от текста на член 301 ЕО, който предоставя на Общността материална компетентност, чийто обхват по принцип не зависи от други нейни правомощия.
- 179 На трето място, следва да се разгледа тезата, изложена от Комисията при условията на евентуалност, според която ако спорният регламент не е могъл да бъде приет на основание само на член 60 ЕО и 301 ЕО, не било обосновано прибягването до член 308 ЕО, след като тази разпоредба се прилага по-специално ако никоя друга разпоредба на Договора за ЕО не предоставя компетентността, необходима за приемане на съответния акт. Ограничителните мерки, наложени с посочения регламент, обаче се обхващали от правомощията за действие на Общността и по-специално от нейните правомощия в областта на общата търговска политика и на движението на капитали и на плащания.

- 180 В това отношение в точка 100 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi и в точка 136 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat Първоинстанционният съд приема, че нито една разпоредба на Договора за ЕО не предвижда приемането на мерки, които могат да бъдат сравнени с приетите със спорния регламент мерки за борба с международния тероризъм и по-специално, за налагане на икономически и финансови санкции като замразяване на средства по отношение на физически лица и образувания, които са заподозрени, че допринасят за финансирането на международния тероризъм и по никакъв начин не са свързани с управляващия режим в трета страна, поради което в случая е изпълнено първото условие за приложимостта на член 308 ЕО.
- 181 Този извод трябва да бъде подкрепен.
- 182 Всъщност съгласно постоянната практика на Съда изборът на правно основание на общностен акт трябва да се основава върху обективни елементи, които подлежат на съдебен контрол, сред които по-специално са целта и съдържанието на акта (вж. по специално Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Комисия/Съвет, C-440/05, Сборник, стр. I-9097, точка 61 и цитираната съдебна практика).
- 183 От една страна, общностният акт обаче спада към компетентността в областта на общата търговска политика, предвидена в член 133 ЕО, само ако се отнася специално до международната търговия, тъй като основното му предназначение е насърчаване, улесняване или управление на търговията и тъй като поражда преки и незабавни последици за търговията или обмена на съответните стоки (вж. по-специално Решение от 12 май 2005 г. по дело Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia и ERSA, C-347/03, Recueil, стр. I-3785, точка 75 и цитираната съдебна практика).
- 184 Що се отнася до основната цел и предмета на спорния регламент, посочени в точка 169 от настоящото решение, той е насочен към борба с международния тероризъм, във връзка с което предвижда налагането на съвкупност от ограничителни мерки от икономическо и финансово естество като замразяването на средства и икономически ресурси по отношение на физически лица и образувания, заподозрени, че допринасят за финансирането на международния тероризъм.
- 185 Като се имат предвид тази цел и този предмет не би могло да се счита, че този регламент се отнася специално до международната търговия, поради това че целял основно насърчаване, улесняване или управление на търговията.
- 186 Освен това, въпреки че посоченият регламент може да има последици за международната търговия или обмен, неговата цел очевидно не е да породи преки и незабавни последици от такова естество.
- 187 Следователно не е могло спорният регламент да бъде основан на общностната компетентност в областта на общата търговска политика.
- 188 От друга страна, според Комисията, доколкото със спорния регламент се забранява прехвърлянето на икономически ресурси на частноправни субекти в трети страни, той спада към приложното поле на разпоредбите на Договора за ЕО, отнасящи се до свободното движение на капитали и плащания.
- 189 Това твърдение също трябва да бъде отхвърлено.
- 190 Що се отнася най-напред до член 57, параграф 2 ЕО, следва да се установи, че ограничителните мерки, наложени със спорния регламент, не спадат към нито една от категориите, изброени в тази разпоредба.
- 191 Що се отнася по-нататък до член 60, параграф 1 ЕО, тази разпоредба също не би могла да бъде основание на спорния регламент, след като нейното приложно поле се определя от приложното поле на член 301 ЕО.
- 192 Както обаче вече беше прието в точка 167 от настоящото решение, последната

разпоредба няма предвид приемането на ограничителни мерки като разглежданите, които се характеризират с липсата на всякаква връзка с управляващия режим на трета страна.

- 193 На последно място, що се отнася до член 60, параграф 2 ЕО, следва да се установи, че тази разпоредба не предвижда общностна компетентност в тази насока, тъй като само позволява на държавите-членки по определени изключителни причини да вземат едностранни мерки срещу трета страна във връзка с движението на капитали и плащанията, като Съветът има право да наложи на държава-членка да измени или отмени такива мерки.
- 194 На четвърто място, следва да се разгледат твърденията за нарушение в рамките на втората и третата част от първото правно основание на г-н Kadi, отнасящи се до точки 122—135 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi, твърденията за нарушение на Al Barakaat, отнасящи се до точки 158—170 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, както и възраженията на Комисията срещу същите точки от обжалваните съдебни решения.
- 195 В тези точки Първоинстанционният съд приема, че спорният регламент е могъл да бъде приет на основание член 60 ЕО във връзка с член 301 ЕО и с член 308 ЕО, като съображенията му са, че поради специално установеното свързващо звено между действията на Общността за налагане на икономически санкции по силата на член 60 и член 301 ЕО, от една страна, и целите на Договора за ЕО в областта на външните отношения, от друга страна, прибягването до член 308 ЕО в предвидения от първите два члена особен контекст е обосновано за постигането на такива цели, в случая — на целта на ОВППС, към която е насочен спорният регламент — а именно борбата с международния тероризъм и неговото финансиране.
- 196 В това отношение следва да се установи, че обжалваните съдебни решения действително са опорочени от грешка при прилагане на правото.
- 197 Всъщност макар да е правилно да се счита, както е направил Първоинстанционният съд, че е установено свързващо звено между действията на Общността за приемане на икономически мерки съгласно член 60 ЕО и член 301 ЕО и целите на Договора за ЕС в областта на външните отношения, включително ОВППС, нито текстът на разпоредбите на Договора за ЕО, нито неговата структура обосновават разбиране, според което това свързващо звено обхваща и други разпоредби на Договора за ЕО и по-специално — член 308 ЕО.
- 198 Що се отнася по-специално до член 308 ЕО, ако се възприеме становището на Първоинстанционния съд, тази разпоредба би позволила в специфичния контекст на член 60 ЕО и член 301 ЕО да се приемат общностни актове, насочени към постигане не на някоя от целите на Общността, а на някоя от целите на Договора за ЕС в областта на външните отношения, сред които фигурира ОВППС.
- 199 Налага се обаче изводът, че такова разбиране противоречи на самия текст на член 308 ЕО.
- 200 Всъщност прибягването до тази разпоредба изисква предвиденото действие, от една страна, да е свързано с „функционирането на общия пазар“ и, от друга страна, да е насочено към постигане на „някоя от целите на Общността“.
- 201 Последното понятие обаче с оглед на неговата ясна и точна формулировка при никакво положение не би могло да бъде схващано в смисъл, че включва целите на ОВППС.
- 202 Основателно изтъкнатите от Първоинстанционния съд в точка 120 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi и в точка 156 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat съвместно съществуване на Европейския съюз и на Общността като две обединени, но различни правни системи, както и конституционната структура на „стълбовете“, каквато е била волята на авторите на действащите понастоящем договори, са допълнителни съображения от институционално естество, противопоставящи се на

разпростирането на посоченото свързващо звено по отношение на членове от Договора за ЕО, различни от тези, с които то изрично установява връзка.

- 203 Освен това член 308 ЕО, който е съставна част от институционален ред, основаващ се на принципа на предоставената компетентност, не би могъл да бъде основание за разширяване на сферата на правомощията на Общността извън общата рамка, произтичаща от всички разпоредби на посочения договор и по-специално от тези, които определят задачите и действията на Общността (Становище по дело 2/94, посочено по-горе, точка 30).
- 204 По същия начин не е възможно член 3 ЕС, на който Първоинстанционният съд се позовава в точки 126—128 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi, както и в точки 162—164 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, и по-конкретно втората алинея на този член, да служи за основание за разширяване на правомощията на Общността извън целите на Общността.
- 205 Последиците от тази грешка при прилагане на правото върху действителността на обжалваните съдебни решения ще бъдат разгледани по-нататък след преценяване на останалите твърдения за нарушения, изтъкнати срещу изложеното в тези съдебни решения относно възможността член 308 ЕО да бъде включен в правното основание на спорния регламент във връзка с член 60 ЕО и член 301 ЕО.
- 206 Останалите правни основания могат да бъдат обединени в две категории.
- 207 Първата категория обхваща по-специално първата част на първото правно основание на г-н Kadi, с което той твърди, че Първоинстанционният съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че член 308 ЕО може да допълни правното основание на спорния регламент, състоящо се от член 60 ЕО и член 301 ЕО. Последните два члена обаче не можели да представляват дори и частично правно основание на спорния регламент, след като, като се следва тълкуването, дадено от самия Първоинстанционен съд, в приложното поле на посочените членове не попадат мерки, насочени срещу физически лица или образувания, които по никакъв начин не са свързани с управляващия режим на трета страна и са единствените адресати на спорния регламент.
- 208 Може да се приеме, че това оплакване се доближава до оплакването на Комисията, според което, ако се приеме, че е допустимо прибягване до член 308 ЕО, той трябва да е единственото правно основание, а не във връзка с член 60 ЕО и член 301 ЕО.
- 209 Втората категория включва оплакванията на Комисията срещу приетото от Първоинстанционния съд в точки 116 и 121 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi, както и в точки 152 и 157 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, че за целите на прилагането на член 308 ЕО целта на спорния регламент, а именно — според Първоинстанционния съд — борбата с международния тероризъм, и по-специално — налагането на икономически и финансови санкции като мерки за замразяване на средства срещу физически лица и образувания, заподозрени, че допринасят за финансирането на международния тероризъм, не може да бъде свързана с нито една от целите на Общността, определени от Договора за ЕО.
- 210 В това отношение Комисията поддържа, че наложените със спорния регламент мерки по прилагане на икономическите и финансови санкции по естеството си са подчинени на целите на Общността, а именно — общата търговска политика, от една страна, и свободното движение на капитали, от друга.
- 211 Що се отнася до първата посочена по-горе категория оплаквания, следва да се напомни, че целта на член 308 ЕО е да компенсира липсата на правомощия за действие, предоставени изрично или мълчаливо от определени разпоредби на Договора за ЕО на общностните институции, доколкото такива правомощия все пак се оказват необходими за осъществяване на функциите на Общността с оглед на постигането на някоя от определените с този договор цели (Становище по дело 2/94, посочено по-горе, точка 29).

- 212 Първоинстанционният съд обаче правилно е приел, че член 308 ЕО е могъл да бъде включен заедно с член 60 ЕО и член 301 ЕО в правното основание на спорния регламент.
- 213 Всъщност доколкото налага ограничителни мерки от икономическо и финансово естество, последният очевидно попада в приложното поле *ratione materiae* на член 60 ЕО и член 301 ЕО.
- 214 Следователно в това отношение включването на посочените членове в правното основание на спорния регламент е било обосновано.
- 215 Освен това тези разпоредби се вписват в продължаването на практика, която до въвеждането на член 60 ЕО и член 301 ЕО се е основавала на член 113 от Договора за ЕО (понастоящем, след изменение — член 133 ЕО) (вж. в този смисъл Решение от 17 октомври 1995 г. по дело *Werner*, C-70/94, *Recueil*, стр. I-3189, точки 8—10, и Решение от 14 януари 1997 г. по дело *Centro-Com*, C-124/95, *Recueil*, стр. I-81, точки 28 и 29), състояща се във възлагане на Общността изпълнението на действия, за които е взето решение в рамките на европейското политическо сътрудничество и които включват налагането на ограничителни мерки от икономическо естество срещу трети страни.
- 216 Тъй като обаче член 60 ЕО и член 301 ЕО не предвиждат изрично или мълчаливо правомощия за действие за налагане на такива мерки по отношение на адресати, които по никакъв начин не са свързани с управлявания режим на трета страна, каквито са адресатите на спорния регламент, е било възможно тази липса на правомощия, която се дължи на ограниченията в приложното поле *ratione personae* на посочените разпоредби, да бъде компенсирана чрез прибегване към член 308 ЕО като правно основание на посочения регламент в допълнение към първите два члена, които са основание на този акт от гледна точка на неговия предметен обхват, при положение все пак, че са спазени останалите условия за приложимостта на член 308 ЕО.
- 217 Поради това твърденията за нарушения, обединени в първата посочена по-горе категория, следва да се отхвърлят като неоснователни.
- 218 Що се отнася до останалите условия за приложимост на член 308 ЕО, следва по-нататък да се разгледа втората посочена по-горе категория твърдения за нарушения.
- 219 Комисията поддържа, че макар целта на Обща позиция 2002/402, към чието прилагане е насочен спорният регламент, да е борбата с международния тероризъм, която е част от ОВППС, що се отнася до този регламент, трябва да се счита, че той включва изпълнителна мярка, насочена към налагане на икономически и финансови санкции.
- 220 Тази цел обаче спадала към целите на Общността по смисъла на член 308 ЕО и в частност — към целите, свързани с общата търговска политика и свободното движение на капитали.
- 221 Обединеното кралство счита, че пряката цел на спорния регламент, която е изцяло инструментална, а именно установяване на принудителни икономически мерки, трябва да се разграничава от неговата определяща цел, свързана с поддържането на мира и международната сигурност, която спада към ОВППС. Тази пряка цел обаче допринасяла за подразбиращата се общностна цел, залегнала в основата на член 60 ЕО и член 301 ЕО, която е да се осигурят ефективни средства за прилагането, изключително чрез принудителни икономически мерки, на актове, приети в рамките на ОВППС.
- 222 В това отношение следва да се напомни, че преследваната със спорния регламент цел е на лицата, свързани с Осама бен Ладен, с мрежата на Ал Кайда и с талибаните, да бъде незабавно отнета възможността да разполагат с каквито и да е финансови и икономически ресурси, за да се възпрепятства финансирането на терористични дейности (Решение от 11 октомври 2007 г. по дело *Möllendorf и Möllendorf-Niehuus*, C-117/06, Сборник, стр. I-8361, точка 63).
- 223 Обратно на това, което е приел Първоинстанционният съд в точка 116 от обжалваното

съдебно решение по дело Kadi, както и в точка 152 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, тази цел може да бъде свързана с цели, възложени на Общността с Договора за ЕО. Следователно и в това отношение обжалваните съдебни решения са опорочени от грешка при прилагане на правото.

- 224 В това отношение следва да се напомни, че както е посочено в точка 203 от настоящото решение, след като член 308 ЕО е съставна част от институционален ред, основаващ се на принципа на предоставената компетентност, той не би могъл да бъде основание за разширяване на сферата на правомощията на Общността извън общата рамка, произтичаща от всички разпоредби на Договора за ЕО.
- 225 Преследваната със спорния регламент цел обаче може да бъде свързана с една от целите на Общността по смисъла на член 308 ЕО, така че с приемането на този регламент не е нарушена сферата на правомощията на Общността, следваща от общата рамка на всички разпоредби на Договора за ЕО.
- 226 Всъщност доколкото предвиждат общностна компетентност за налагане на ограничителни мерки от икономическо естество с цел изпълнението на действия, за които е взето решение в рамките на ОВППС, член 60 ЕО и член 301 ЕО са израз на подразбираща се, залегнала в основата им цел, а именно — да се направи възможно приемането на такива мерки чрез ефективното използване на общностен инструмент.
- 227 Може да се счита, че тази цел е една от целите на Общността по смисъла на член 308 ЕО.
- 228 Това тълкуване се потвърждава от член 60, параграф 2 ЕО. Въпреки че първата алинея на този параграф предвижда подчинена на строго определени условия компетентност на държавите-членки за вземане на едностранни мерки срещу трета страна във връзка с движението на капитали и плащанията, според същата алинея тази компетентност може да бъде упражнявана само доколкото не са взети общностни мерки съгласно първия параграф на този член.
- 229 Прилагането на приети в рамките на ОВППС ограничителни мерки от икономическо естество чрез използването на общностен инструмент не излиза извън общите рамки, следващи от всички разпоредби на Договора за ЕО, след като по естеството си такива мерки са освен това свързани с функционирането на общия пазар, като тази връзка представлява друго условие за прилагането на член 308 ЕО, както е казано в точка 200 от настоящото решение.
- 230 Всъщност ако икономически и финансови мерки като наложените със спорния регламент, състоящи се в по принцип в общо замразяване на всички средства и други икономически ресурси на съответните физически лица и образувания, се налагаха едностранно от всяка държава-членка, големият брой на тези национални мерки би могъл да засегне функционирането на общия пазар. Такива мерки биха могли в частност да повлияят върху търговския обмен между държавите-членки, по-специално що се отнася до движението на капитали и плащания, както и върху упражняването на правото на установяване на икономическите оператори. Те биха могли да доведат освен това до нарушаване на конкуренцията, тъй като евентуалните разлики между едностранно взетите от държавите-членки мерки биха могли да облагодетелстват конкурентната позиция на определени икономически оператори или да ги увредят, без това облагодетелстване или липса на облагодетелстване да се основават на икономически причини.
- 231 Следователно в това отношение Съветът уместно посочва в четвъртото съображение на спорния регламент, че е необходимо приемане на общностно законодателство „особено с цел да се избегне нарушаване на конкуренцията“.
- 232 На този етап Съдът следва да се произнесе относно последиците от установените в точки 196 и 223 от настоящото решение грешки при прилагане на правото върху действителността на обжалваните съдебни решения.

- 233 Следва да се напомни, че съгласно съдебната практика, ако мотивите на решение на Първоинстанционния съд разкриват нарушение на общностното право, когато диспозитивът на това решение все пак изглежда обоснован поради други правни съображения, жалбата следва да бъде отхвърлена (вж. по-специално Решение от 21 септември 2006 г. по дело JCB Service/Комисия, C-167/04 P, Recueil, стр. I-8935, точка 186 и цитираната съдебна практика).
- 234 Налага се да бъде установено, че изводът, до който достига Първоинстанционният съд в точка 135 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi, както и в точка 158 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat относно правното основание на спорния регламент, а именно, че Съветът е бил компетентен да приеме този регламент на основание член 60 ЕО във връзка с член 301 ЕО и с член 308 ЕО, изглежда обоснован поради други правни съображения.
- 235 Всъщност, както беше прието в точки 196—204 от настоящото решение, независимо че включването на член 308 ЕО в правното основание на спорния регламент не би могло да бъде обосновано с обстоятелството, че този акт преследва цел на ОВППС, тази разпоредба все пак може да се приеме за основание на регламента, тъй като, както следва от точки 225—231 от настоящото решение, може законосъобразно да се счита, че посоченият регламент е насочен към осъществяване на цел на Общността и освен това е свързан с функционирането на общия пазар по смисъла на член 308 ЕО. От друга страна, добавянето на този член към правното основание на спорния регламент е позволило на Европейския парламент да вземе участие в процеса по вземане на решение във връзка с разглежданите мерки, които са насочени специално срещу частноправни субекти, докато член 60 ЕО и член 301 ЕО не предвиждат никаква роля за тази институция.
- 236 При това положение правните основания, изложени срещу обжалваните съдебни решения, доколкото с тях Първоинстанционният съд е решил, че член 60 ЕО, член 301 ЕО и член 308 ЕО съставляват законосъобразно правно основание на спорния регламент, трябва да бъдат отхвърлени изцяло като неоснователни.

По правното основание, отнасящо се до нарушение на член 249 ЕО

Доводи на страните

- 237 С второто си правно основание Al Barakaat възразява срещу това, че в точка 188 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat Първоинстанционният съд е приел, че спорният регламент отговаря на изискването за общо приложение, съдържащо се в член 249 ЕО, тъй като се отнася по общ и абстрактен начин до всички лица, които биха могли фактически да държат средства, принадлежащи на едно или повече от лицата, посочени в приложението към този регламент.
- 238 Al Barakaat поддържа, „че е неправилно лицето, чиито средства се замразяват, да не се счита за адресат на съответния акт, тъй като изпълнението на решението трябва по разумен начин да се основава на законосъобразна мярка, насочена срещу този, който се разпорежда с ресурсите“.
- 239 Освен това съществувало противоречие между, от една страна, посоченото в точка 112 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, че става въпрос за ограничителни мерки, пряко засягащи физически лица или организации, и, от друга страна, изложеното в точка 188 от същото решение, че тези мерки не са насочени срещу тези физически лица или организации, а представляват вид разпоредби за изпълнение, чиито адресати са други лица.
- 240 Кралство Испания и Обединеното кралство, както и Съветът и Комисията по същество се присъединяват към анализа на Първоинстанционния съд.

Съображения на Съда

- 241 Първоинстанционният съд правилно е приел в точки 184—188 от обжалваното съдебно

решение по дело Yusuf и Al Barakaat, че обстоятелството, че физическите лица и образуванията, които са обект на наложените със спорния регламент ограничителни мерки, са поименно посочени в приложение I към този регламент, поради което изглеждат пряко и лично засегнати от него по смисъла на член 230, четвърта алинея ЕО, не означава, че този акт няма общо приложение по смисъла на член 249, втора алинея ЕО и че не би могъл да бъде квалифициран като регламент.

- 242 Всъщност, макар да е вярно, че спорният регламент налага ограничителни мерки на физическите лица и образуванията, чиито имена фигурират в изчерпателния списък, съставляващ приложение I към него, който впрочем се изменя редовно, като се заличават или добавят имена, с оглед на това той да продължи да съответства на обобщения списък, налага се изводът, че адресатите на този регламент са определени общо и абстрактно.
- 243 Спорният регламент, подобно на Резолюция 1390 (2002), която той има за цел да приложи, съдържа особено широко формулирана забрана за предоставяне на средства и икономически ресурси на разположение на посочените физически лица или образувания (вж. в този смисъл Решение по дело Möllendorf и Möllendorf-Niehuus, посочено по-горе, точки 50—55).
- 244 Както обаче Първоинстанционният съд правилно приема в точки 186 и 188 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, тази забрана е насочена към всяко лице, което би могло фактически да държи въпросните средства или икономически ресурси.
- 245 Така тази забрана се прилага при обстоятелства като тези по посоченото по-горе дело Möllendorf и Möllendorf-Niehuus, в което е трябвало да се установи дали спорният регламент забранява окончателното вписване в имотен регистър на прехвърлянето на собствеността върху недвижим имот вследствие на сключване на договор за продажба, ако един от купувачите е физическо лице, включено в списъка, представляващ приложение I към този регламент.
- 246 Всъщност в точка 60 от посоченото решение Съдът е приел, че действие като това вписване е забранено съгласно член 2, параграф 3 от спорния регламент, тъй като би означавало предоставяне на икономически ресурс на разположение на лице, включено в посочения списък, което би му позволило да придобие средства, стоки или услуги.
- 247 С оглед на гореизложеното правно основание, което Al Barakaat извежда от нарушение на член 249 ЕО, също трябва да се отхвърли като неоснователно.

По правните основания, отнасящи се до нарушаване на някои основни права

По твърденията за нарушение, отнасящи се до частта от обжалваните съдебни решения, в която са изложени съображенията относно границите на упражнявания от общностния съд контрол за вътрешната законосъобразност на спорния регламент с оглед на основните права

- 248 С първата част на своето второ правно основание г-н Kadi поддържа, че обжалваното съдебно решение по дело Kadi, доколкото с него Първоинстанционният съд се произнася, от една страна, по въпроса за отношенията между ООН и членовете на тази организация и, от друга страна, относно условията и реда за прилагане на резолюциите на Съвета за сигурност, било опорочено от грешки при прилагане на правото що се отнася до тълкуването на съответните принципи на международното право, което довело до други грешки при прилагане на правото при преценката на правните основания, отнасящи се до нарушаването на определени специфични основни права на жалбоподателя.
- 249 Това правно основание се състои от пет твърдения за нарушения.
- 250 С първото твърдение за нарушение г-н Kadi изтъква, че в точки 183 и 184 от посоченото съдебно решение Първоинстанционният съд допуснал грешка при прилагане на правото,

като не направил разлика между въпроса за предимството на задълженията на държавите, произтичащи от Устава на Организацията на Обединените нации, което е установено с неговия член 103, и сходния, но различен от него въпрос за обвързващото действие на решенията на Съвета за сигурност, предвидено в член 25 от този устав.

- 251 С второто твърдение за нарушение г-н Kadi упреква Първоинстанционният съд, че е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 217—225 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi се основал на предпоставката, според която, подобно на задълженията, произтичащи от международни споразумения, резолюциите, приети на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации трябва автоматично да се включат в сферата на правото и правомощията на членовете на ООН.
- 252 Третото твърдение за нарушение на г-н Kadi е, че Първоинстанционният съд допуснал грешка при прилагане на правото като в точки 212—225, както и в точки 283 и 284 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi приел, че не разполага с каквито и да е правомощия, които да му позволяват да контролира законосъобразността на резолюциите на Съвета за сигурност, приети на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации.
- 253 С четвъртото твърдение за нарушение г-н Kadi твърди, че съдържащите се в точки 225—232 от посоченото съдебно решение разсъждения на Първоинстанционния съд относно *jus cogens* са твърде противоречиви, доколкото, ако има предимство принципът, според който резолюциите на Съвета за сигурност не подлежат на съдебен контрол и в този смисъл се ползват от съдебен имунитет, той трябва да се прилага общо и следователно въпросите, спадащи към *jus cogens*, не трябва да представляват изключение от този принцип..
- 254 С петото твърдение за нарушение г-н Kadi изтъква, че обстоятелството, че Съветът за сигурност не е създал независима международна юрисдикция, която да се произнася по жалби срещу взетите от Комитета по санкциите индивидуални решения, като проверява как той е установил фактите и приложил правото, не означава, че държавите-членки не разполагат с никакви законни правомощия, като приемат разумни мерки за подобряване на фактическите констатации, които са в основата на налагането на санкциите и определянето на лицата, срещу които те са насочени, нито означава, че на държавите-членки е забранено да създадат подходящ способ за правна защита в съответствие с допустимото отклонение, с което те разполагат при изпълнението на техните задължения.
- 255 Освен това в писмения си отговор г-н Kadi, като се позовава на посоченото по-горе Решение по дело *Bosphorus*, поддържа, че общностното право изисква всички общностни законодателни мерки да бъдат подложени на съдебния контрол, упражняван от Съда, който се отнася и до спазването на основните права, дори ако разглежданата мярка се основава на международноправен акт като резолюция на Съвета за сигурност.
- 256 Докато правото на Организацията на Обединените нации не предоставя съответна защита на тези, които твърдят, че са нарушени основните им права, би трябвало да има контрол на актовете, приети от Общността за прилагане на резолюциите на Съвета за сигурност. Според г-н Kadi основаната на дипломатическата защита процедура за преразглеждане пред Комитета по санкциите, не предоставя защита на правата на човека, равностойна на защитата, гарантирана от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), каквато Европейският съд по правата на човека изисква в Решение *Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) c/y Ирландия* от 30 юни 2005 г. (*Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI, стр. 155).
- 257 Г-н Kadi твърди, че тези доводи, които са евентуални по отношение на доводите, основани на международното право, са изложени в случай че Съдът трябва да приеме, че съществува противоречие между целта за точно прилагане на резолюциите на Съвета за сигурност и принципите на справедливия процес или на съдебната защита.
- 258 Впрочем посоченото твърдение за нарушение не представлявало ново правно

основание, а доразвивало изтъкнатия в жалбата основен довод, че когато реши да предприеме законодателно действие за прилагане на резолюция на Съвета за сигурност, Общността е длъжна, като условие за законосъобразността на законодателството, което възнамерява да приеме, да съблюдава спазването на минималните критерии по въпросите на правата на човека.

- 259 С първата част на своето трето правно основание Al Barakaat възразява срещу първоначалните съображения на Първоинстанционния съд в обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, отнасящи се до съотношението между създадения от Организацията на Обединените нации международен правен ред и националния или общностния правен ред, както и до обхвата на контрола за законосъобразност, който Първоинстанционният съд трябва да упражнява.
- 260 Резолюция на Съвета за сигурност, която сама по себе си е задължителна в международното публично право, можела да има правно действие по отношение на правните субекти в държава-членка, само ако е приложена в съответствие с действащото право.
- 261 Нямало обаче каквото и да е правно основание да се твърди, че съществува особено отношение или изключение във връзка с прилагането на резолюциите на Съвета за сигурност в смисъл, че общностен регламент, чиято цел е да ги приложи, не трябва да бъде съобразен с общностните правила относно приемането на регламенти.
- 262 Обратно, Френската република, Кралство Нидерландия, Обединеното кралство и Съветът по същество одобряват анализа, извършен в това отношение от Първоинстанционния съд в обжалваните съдебни решения и се присъединяват към направения въз основа на него извод, че що се отнася до вътрешната законосъобразност на спорния регламент, този акт, доколкото с него се прилагат резолюции, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации, по принцип не подлежи на контрол от общностния съд, включително по отношение на спазването на основните права, и в тази степен се ползва от съдебен имунитет.
- 263 При все това, за разлика от Първоинстанционния съд тези страни считат, че общностният съд изобщо не може да упражнява контрол за вътрешната законосъобразност на резолюциите на Съвета за сигурност. Поради това те възразяват срещу приетото от Първоинстанционния съд, че такъв контрол е възможен с оглед на *jus cogens*.
- 264 Като допусkali изключение в това отношение, без при това да посочват неговото правно основание, по-специално въз основа на Договора, обжалваните съдебни решения били непоследователни, доколкото доводите, които изключват общо упражняването на съдебен контрол от страна на общностния съд върху резолюциите на Съвета за сигурност, противоречали и на признаването на компетентност за упражняване на такъв контрол с оглед само на *jus cogens*.
- 265 По-нататък Френската република, Кралство Нидерландия, Обединеното кралство, както и Комисията считат, че Първоинстанционният съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че разглежданите в настоящите дела основни права спадат към *jus cogens*.
- 266 Дадена норма можела да бъде квалифицирана като *jus cogens*, само ако изобщо не подлежи на дерогиране. Изтъкнатите в случая права обаче — на справедлив процес и на зачитане на собствеността — подлежали на ограничаване и допусkali изключения.
- 267 В това отношение Обединеното кралство подава насрещна жалба за отмяна на частта от обжалваните съдебни решения, отнасяща се до *jus cogens*, а именно точки 226—231 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi, както и точки 277—281 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat.
- 268 От своя страна Френската република и Кралство Нидерландия предлагат на Съда да

замени мотивите, като отхвърли правните основания на г-н Kadi и на Al Barakaat относно *jus cogens* поради пълната липса на компетентност на общностните юрисдикции за упражняване на контрол по отношение на резолюциите на Съвета за сигурност, включително с оглед на *jus cogens*.

- 269 Що се отнася до Комисията тя поддържа, че две причини биха могли да обосноват неспазването на задължение за прилагане на резолюции на Съвета за сигурност като разглежданите, чиято точна формулировка не оставя място за никакви тълкувателни правомощия на общностите органи при прилагането, а именно, от една страна, случаят, в който съответната резолюция противоречи на *jus cogens* и, от друга страна, случаят, в който тази резолюция е извън приложното поле или нарушава целите и принципите на Организацията на Обединените нации и следователно е приета *ultra vires*.
- 270 Всъщност след като според член 24, параграф 2 от Устава на Организацията на Обединените нации Съветът за сигурност е обвързан от целите и принципите на Организацията на Обединените нации, които съгласно член 1, параграф 3 от този устав включват развиване и насърчаване зачитането правата на човека, можело да се счита, че акт, който е приет от този орган в нарушение на тези права, включително на разглежданите основни права на частноправните субекти, е приет *ultra vires* и следователно не е задължителен за Общността.
- 271 Въпреки това Комисията счита, че Първоинстанционният съд правилно е приел, че по принцип общностният съд не може да упражнява контрол за действителността на резолюция на Съвета за сигурност в светлината на целите и принципите на Устава на Организацията на Обединените нации.
- 272 В случай че все пак бъде допуснато упражняването на такъв контрол, Комисията изтъква, че Съдът, в качеството си на юрисдикция на международна организация, различна от ООН, може да се произнесе по този въпрос, само ако нарушението на правата на човека е особено явно и очевидно, като в това отношение се позовава на решението по дело *Racke*, посочено по-горе.
- 273 Настоящият случай обаче не бил такъв поради наличието на процедура за преразглеждане пред Комитета по санкциите и тъй като трябвало да се предполага, че Съветът за сигурност е претеглил разглежданите изисквания на международната сигурност и съответните основни права.
- 274 Що се отнася до изводите, които могат да се направят въз основа на посоченото по-горе Решение по дело *Bosphorus*, Комисията поддържа, че за разлика от делото, по което е постановено това решение, въпросът за законосъобразността и евентуалната нищожност на разглежданата резолюция би могъл да възникне във връзка със спорния регламент, ако Съдът постанови, че Общността не може да изпълни задължителна резолюция на Съвета за сигурност, ако приложените от този орган стандарти в областта на правата на човека, и по-специално що се отнася до правото на изслушване, са недостатъчни.
- 275 По-нататък Обединеното кралство счита, че доводите на г-н Kadi, според които съгласно общностното право законосъобразността на всяка правна уредба, приета от общностните институции за прилагане на резолюция на Съвета за сигурност, подлежи на пълен контрол от страна на Съда, независимо от нейния произход, представляват ново правно основание, тъй като са изтъкнати за първи път в писмената реплика на жалбоподателя. Следователно в съответствие с член 42, параграф 2 и член 118 от Процедурния правилник на Съда тези доводи не следва да се разглеждат.
- 276 При условията на евентуалност посочената държава-членка поддържа, че специалният статут на резолюциите, приети на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации, произтичащ от взаимодействието между членове 25, 48 и 103 от този устав и признат в член 297 ЕО, предполага, че действията, които държава-членка предприема за изпълнение на задълженията си за поддържане на международния мир и сигурност, трябва да бъдат изключени от приложното поле на всички способности за защита, основани на общностното право. Предимството на такива задължения очевидно се

простирало и по отношение на принципите на общественото право с конституционен характер.

277 Същата държава-членка поддържа, че в горепосоченото Решение по дело *Bosphorus* Съдът е приел, че не разполага с компетентност да прецени действителността на регламент, който цели прилагане на резолюция на Съвета за сигурност, приета на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации, а се е ограничил до тълкуване на съответния регламент с цел да определи дали предвидена в него мярка трябва да бъде приложена от органите на държава-членка в определен конкретен случай. Френската република по същество споделя това тълкуване на посоченото съдебно решение.

Съображения на Съда

278 Най-напред трябва да се отхвърли повдигнатото от Обединеното кралство възражение за недопустимост на изложените от г-н Kadi в неговата писмена реплика доводи, според които съгласно общественото право законосъобразността на всяка правна уредба, приета от обществените институции, включително за прилагане на резолюция на Съвета за сигурност, подлежи на пълен контрол от страна на Съда независимо от нейния произход.

279 Всъщност, както изтъква г-н Kadi, става въпрос за допълнителен довод, разширяващ правното основание, изложено по-рано, най-малкото имплицитно в жалбата, и тясно свързан с това правно основание, според което при прилагане на резолюция на Съвета за сигурност Общността е длъжна, като условие за законосъобразност на законодателството, което възнамерява да приеме, да съблюдава спазването на минималните критерии в областта на правата на човека (вж. в този смисъл по-специално Определение от 13 ноември 2001 г. по дело *Dürbeck/Комисия*, C-430/00 P, Recueil, стр. I-8547, точка 17).

280 Следва да се разгледат твърденията за нарушения, с които жалбоподателите възражават срещу това, че Първоинстанционният съд по същество е приел, че от принципите, на които е подчинено съотношението между създадения от Организацията на Обединените нации международен правен ред и обществения правен ред, следва, че тъй като целта на спорния регламент е да бъде приложена резолюция, приета от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации, която не дава никаква възможност за отклонение в това отношение, вътрешната му законосъобразност не може да бъде обект на съдебен контрол, освен що се отнася до неговото съответствие с нормите на *jus cogens*, и следователно в тази степен той се ползва от съдебен имунитет.

281 В това отношение следва да се напомни, че Общността е правна общност, тъй като нито актовете на нейните държави-членки, нито актовете на нейните институции са освободени от контрол за съответствие с Договора за ЕО, който е основна конституционна харта, и тъй като този договор е установил завършена система от способности за защита и процедури, чиято цел е да поверят на Съда контрола за законосъобразност на актовете на институциите (Решение от 23 април 1986 г. по дело *Les Verts/Парламент*, 294/83, Recueil, стр. 1339, точка 23).

282 Следва да се напомни също така, че международно споразумение не би могло да засегне определените с договорите правомощия и следователно — самостоятелността на обществената правна система, чието спазване се гарантира от Съда съгласно изключителната компетентност, предоставена от член 220 ЕО, за която Съдът впрочем вече е приел, че е част от самите основи на Общността (вж. в този смисъл Становище по дело 1/91 от 14 декември 1991 г., Recueil, стр. I-6079, точки 35 и 71, и Решение от 30 май 2006 г. по дело *Комисия/Ирландия*, C-459/03, Recueil, стр. I-4635, точка 123 и цитираната съдебна практика).

283 Освен това според постоянната съдебна практика основните права са неразделна част от общите принципи на правото, за чието спазване следи Съдът. В това отношение Съдът се вдъхновява от общите за държавите-членки конституционни традиции, както и от указанията, съдържащи се в международните актове за защита на правата на човека,

към които държавите-членки са се присъединили или в чието изготвяне са участвали. В това отношение ЕКПЧ има особено значение (вж. по-специално Решение от 26 юни 2007 г. по дело *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др., C-305/05, Сборник, стр. I-5305, точка 29 и цитираната съдебна практика).

- 284 От съдебната практика следва също, че спазването на правата на човека е условие за законосъобразност на общностните актове (Становище по дело 2/94, посочено по-горе, точка 34) и че Общността не може да допуска мерки, които са несъвместими със спазването на тези права (Решение от 12 юни 2003 г. по дело *Schmidberger*, C-112/00, Recueil, стр. I-5659, точка 73 и цитираната съдебна практика).
- 285 От всичко изложено следва, че задълженията, наложени от международно споразумение, не биха могли да доведат до засягане на конституционните принципи на Договора за ЕО, сред които фигурира и принципът, че всички общностни актове трябва да спазват основните права, като спазването им е условие за законосъобразността на актовете, за която Съдът трябва да упражнява контрол в рамките на установената от този договор завършена система от способности за защита.
- 286 В това отношение е важно да се подчертае, че при обстоятелства като тези в настоящия случай, обект на контрола, който трябва да упражни общностният съд, е общностният акт, чиято цел е да бъде приложено разглежданото международно споразумение, а не споразумението като такова.
- 287 Следователно, що се отнася по-специално до общностен акт като спорния регламент, чиято цел е прилагане на резолюция на Съвета за сигурност, приета на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации, в рамките на изключителната компетентност, предвидена от член 220 ЕО, общностният съд не следва да контролира законосъобразността на такава резолюция, приета от този международен орган, дори контролът да е ограничен до преценка на съвместимостта на тази резолюция с *jus cogens*.
- 288 Освен това евентуално решение на общностна юрисдикция, което постановява, че общностен акт, чиято цел е да бъде приложена такава резолюция, противоречи на норма от общностния правен ред, която е от по-висок ранг, не би означавало, че се оспорва предимството на тази резолюция в международноправен план.
- 289 Така Съдът вече е отменил решение на Съвета за одобряване на международно споразумение, след като е преценил вътрешната законосъобразност на решението с оглед на съответното споразумение и е установил нарушение на общ принцип на общностното право, в случая — на общия принцип на недопускане на дискриминация (Решение от 10 март 1998 г. по дело *Германия/Съвет*, C-122/95, Recueil, стр. I-973).
- 290 Следователно трябва да се прецени дали, както е приел Първоинстанционният съд, принципите, на които е подчинено съотношението между създадения от Организацията на Обединените нации международен правен ред и общностния правен ред, предполагат, че по принцип съдебен контрол за вътрешната законосъобразност на спорния регламент с оглед на основните права е изключен, независимо от обстоятелството, че както следва от съдебната практика, припомнена в точки 281—284 от настоящото решение, такъв контрол е конституционна гаранция, която е част от самите основи на Общността.
- 291 В това отношение следва най-напред да се напомни, че правомощията на Общността трябва да се упражняват при спазване на международното право (посочените по-горе Решение по дело *Poulsen* и *Diva Navigation*, точка 9, както и Решение по дело *Racke*, точка 45), като Съдът освен това е уточнил в същата точка от първото от тези решения, че акт, приет съгласно тези правомощия, следва да се тълкува, а приложното му поле — да се ограничи, в светлината на съответните правила на международното право.
- 292 Нещо повече, Съдът е приел, че предвидените в членове 177—181 ЕО правомощия на Общността в областта на сътрудничеството и развитието трябва да се упражняват при спазване на задълженията, поети в рамките на Организацията на Обединените нации и

другите международни организации (Решение от 20 май 2008 г. по дело Комисия/Съвет, C-91/05, Сборник, стр. I-3651, точка 65 и цитираната съдебна практика).

- 293 Спазването на задълженията, поети в рамките на Организацията на Обединените нации, се налага в същата степен в областта на поддържането на международния мир и сигурност, когато с приемане на общностни актове на основание член 60 ЕО и член 301 ЕО, Общността прилага резолюции, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации.
- 294 Всъщност при упражняването на това правомощие Общността е длъжна да придаде особено значение на обстоятелството, че съгласно член 24 от Устава на Организацията на Обединените нации приемането от Съвета за сигурност на резолюции на основание глава VII от този устав представлява упражняване на главната отговорност, възложена на този международен орган, за поддържане на мира и сигурността в световен мащаб, която в рамките на посочената глава VII включва правомощието да се определя какво представлява заплахата за международния мир и сигурност, както и да се вземат необходимите мерки за тяхното поддържане или възстановяване.
- 295 Следва по-нататък да се установи, че предвидените в член 60 ЕО и в член 301 ЕО правомощия могат да бъдат упражнени само след приемане на предвиждащи действие на Общността обща позиция или общо действие съгласно разпоредбите от Договора за ЕС относно ОВППС.
- 296 Въпреки че приемането на такъв акт задължава Общността в рамките на Договора за ЕО да вземе мерките, които се налагат от този акт, това задължение предполага, когато става въпрос за прилагане на резолюция на Съвета за сигурност, приета на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации, че при изготвянето на тези мерки Общността трябва надлежно да отчете съдържанието и целите на съответната резолюция, както и съответните задължения във връзка с такова прилагане, произтичащи от Устава на Организацията на Обединените нации.
- 297 От друга страна, Съдът вече е приел, че с оглед тълкуването на спорния регламент следва също да се имат предвид текстът и предметът на Резолюция 1390 (2002), към чието въвеждане в законодателството на Общността е насочен регламентът, както това е посочено в четвъртото му съображение (Решение по дело Möllendorf и Möllendorf-Niehuus, посочено по-горе, точка 54 и цитираната съдебна практика).
- 298 Трябва обаче да се посочи, че Уставът на Организацията на Обединените нации не налага избор на установен модел за прилагане на резолюциите, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от този устав, тъй като те трябва да се прилагат в съответствие с предвидените от вътрешния правен ред на всяка членка на ООН условия и ред, които са приложими в това отношение. Всъщност Уставът на Организацията на Обединените нации по принцип оставя на членовете на ООН свобода да избират между различни възможни модели за приемане на такива резолюции в техния вътрешен правен ред.
- 299 От всички тези съображения следва, че принципите, на които се подчинява създаденият от Организацията на Обединените нации международен правен ред, не предполагат, че е изключен съдебен контрол за вътрешната законосъобразност на спорния регламент с оглед на основните права поради обстоятелството, че целта на този акт е да бъде приложена резолюция на Съвета за сигурност, приета на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации.
- 300 От друга страна, съдебен имунитет на общностен акт, какъвто е спорният регламент, като следствие от принципа за предимство в международноправен план на задълженията, произтичащи от Устава на Организацията на Обединените нации, и в частност на тези, свързани с прилагането на резолюциите на Съвета за сигурност, приети на основание глава VII от този устав, изобщо не намира опора в Договора за ЕО.
- 301 Безспорно е вярно, че Съдът вече е приел, че член 234 от Договора за ЕО (понастоящем, след изменение, член 307 ЕО) може, ако са налице условията за неговото

прилагане, да позволи отклонения дори от първичното право, например от член 113 от Договора за ЕО, отнасящ се до общата търговска политика (вж. в този смисъл Решение по дело *Centro-Com*, посочено по-горе, точки 56—61).

- 302 Вярно е също, че член 297 ЕО имплицитно допуска пречки за функционирането на общия пазар, до които биха довели мерките, приемани от държава-членка за изпълнение на международните задължения, поети от нея с оглед на поддържането на международния мир и сигурност.
- 303 Въпреки това тези разпоредби не биха могли да се възприемат в смисъл, че допускат отклонение от принципите на свободата, демокрацията, както и спазването на правата на човека и основните свободи, прогласени като основа на Съюза в член 6, параграф 1 ЕС.
- 304 Всъщност при никакво положение член 307 ЕО не би могъл да позволи да се поставят под въпрос принципи, които са част от самите основи на общностния правен ред, сред които защитата на основните права, включваща контрол от страна на общностния съд за законосъобразността на общностните актове относно тяхното съответствие с тези основни права.
- 305 Съдебен имунитет на спорния регламент по отношение на контрола за неговото съответствие с основните права, изведен от твърдяното абсолютно предимство на резолюциите на Съвета за сигурност, чието прилагане се цели с този акт, не би могъл да бъде обоснован и с мястото, което биха заемали задълженията, произтичащи от Устава на Организацията на Обединените нации, в йерархията на нормите от общностния правен ред, ако бяха включени в тази йерархия.
- 306 Наистина член 300, параграф 7 ЕО предвижда, че споразуменията, сключени при условията, посочени в този член, са задължителни за институциите на Общността и за държавите-членки.
- 307 Така по силата на тази разпоредба, ако беше приложима към Устава на Организацията на Обединените нации, той би се ползвал с предимство по отношение на актовете от вторичното общностно право (вж. в този смисъл Решение от 3 юни 2008 г. по дело *Intertanko* и др., С-308/06, Сборник, стр. I-4057, точка 42 и цитираната съдебна практика).
- 308 Това предимство в общностноправен план не би се разпростряло обаче до първичното право и по-специално до общите принципи, част от които са основните права.
- 309 Това тълкуване се потвърждава от параграф 6 на същия член 300 ЕО, според който, освен ако не бъде изменено предварително, международно споразумение не може да влезе в сила, ако Съдът е постановил отрицателно становище за неговата съвместимост с Договора за ЕО.
- 310 Въпреки това пред Съда се поддържа, по-специално в съдебното заседание, че подобно на Европейския съд по правата на човека, който в множество наскоро постановени решения обявява, че не е компетентен да упражнява контрол за съответствието на определени актове, приети в рамките на прилагането на резолюции на Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации, общностните юрисдикции би трябвало да се въздържат от упражняване на контрол за законосъобразността на спорния регламент с оглед на основните права, след като целта и на този акт е да бъдат приложени такива резолюции.
- 311 В това отношение следва да се установи, че както впрочем е посочил и самият Европейски съд по правата на човека, е налице основна разлика между същността на актовете, за които става въпрос в посочените решения и по отношение на които тази юрисдикция е приела, че не е компетентна да упражнява контрол за съответствие с ЕКПЧ, и същността на други актове, за които нейната компетентност изглежда неоспорима (вж. Евр. съд за правата на човека Решение *Behrami* и *Behrami* с/у Франция и *Saramati* с/у Франция, Германия и Норвегия от 2 май 2007 г., все още непубликувано в *Recueil des arrêts et décisions*, § 151).

- 312 Всъщност макар по някои от делата, с които е бил сезиран, Европейският съд по правата на човека да е приел, че не е компетентен *ratione personae*, тези дела са се отнасяли до действия, за които като универсална организация, изпълняваща императивни задачи за колективна сигурност, ООН пряко носи отговорност, и по-специално са се отнасяли до действията на спомагателен орган, създаден съгласно глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации, или до действия, предприети в рамките на упражняването на правомощия, валидно делегирани от Съвета за сигурност при прилагане на същата глава, а не до действия, за които носят отговорност държавите, ответници пред посочения Съд, като освен това тези действия не са осъществени на територията на тези държави и не произтичат от решения на техни органи.
- 313 От друга страна, в параграф 151 от посоченото по-горе Решение по дело *Behrami и Behrami c/y Франция и Saramati c/y Франция, Германия и Норвегия*, Европейският съд по правата на човека сочи, че в случая, по който е постановил посоченото по-горе Решение по дело *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c/y Ирландия* от 30 юни 2005 г. (*Recueil des arrêts et décisions 2005-VI*), относно конфискация, извършена от властите на държавата ответник на нейната национална територия вследствие на решение на министър на същата държава, е приел, че е компетентен, по-специално *ratione personae*, по отношение на държавата ответник, въпреки че решението за спорната мярка е било взето въз основа на общностен регламент, самият той приет в приложение на резолюция на Съвета за сигурност.
- 314 В настоящия случай трябва да се установи, че спорният регламент не би могъл да се разглежда като акт, за който ООН пряко носи отговорност като действие на един от неговите спомагателни органи, създаден съгласно глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации, или като действие, предприето в рамките на упражняване на правомощия, валидно делегирани от Съвета за сигурност при прилагане на същата глава.
- 315 Освен това при всяко положение въпросът за компетентността на Съда да се произнесе относно действителността на спорния регламент се поставя в коренно различен контекст.
- 316 Наистина, както беше напомнено в точки 281—284 от настоящото решение, упражняваният от Съда контрол за действителността на всеки общностен акт с оглед на основните права, трябва да се разглежда в една правна общност като израз на конституционна гаранция, произтичаща от Договора за ЕО като самостоятелна правна система, която не би могла да бъде засегната от международно споразумение.
- 317 Всъщност въпросът за компетентността на Съда се поставя в рамките на самостоятелния вътрешен правен ред на Общността, към който спада спорният регламент и в който Съдът е компетентен да упражнява контрол за действителността на общностните актове с оглед на основните права.
- 318 Освен това бяха изложени доводи, с които се поддържа, че като се има предвид, че общностните институции трябва да зачитат институциите на Организацията на Обединените нации, Съдът трябвало да откаже да упражни контрол за законосъобразността на спорния регламент с оглед на основните права, дори такъв контрол да е възможен, при положение че основните права са достатъчно защитени в рамките на режима на санкции, установен от Организацията на Обединените нации, като се има предвид по-специално процедурата за преразглеждане, значително подобрена напоследък с множество резолюции на Съвета за сигурност.
- 319 Според Комисията Съдът не би трябвало да се намесва по никакъв начин, докато съответните частноправни субекти или образувания разполагат с приемлива възможност за изслушване в рамките на посочения режим на санкции, благодарение на механизма за административен контрол, представляващ част от правната система на Организацията на Обединените нации.
- 320 В това отношение следва най-напред да се посочи, че макар с приемането на

множество резолюции на Съвета за сигурност действително да са внесени промени в режима на ограничителни мерки, установен от Организацията на Обединените нации, както що се отнася до включването в обобщения списък, така и що се отнася до заличаването от него (вж. специално Резолюция 1730 (2006) от 19 декември 2006 година и Резолюция 1735 (2006) от 22 декември 2006 година), тези промени са настъпили след приемането на спорния регламент, така че по принцип не биха могли да бъдат взети предвид във връзка с настоящите жалби.

- 321 При всяко положение наличието на процедура по преразглеждане пред Комитета по санкциите в рамките на този режим на Организацията на Обединените нации, дори като се имат предвид неотдавна внесените в нея промени, не би могло да доведе до общ съдебен имунитет в рамките на вътрешния правен ред на Общността.
- 322 Всъщност такъв имунитет, който би представлявал съществено отклонение от предвидения от Договора за ЕО режим на съдебна защита на основните права, не изглежда обоснован, след като тази процедура за преразглеждане очевидно не предлага гаранциите на съдебна защита.
- 323 В това отношение, макар вече да е възможно всяко лице или образувание да се обърне пряко към Комитета по санкциите, като представи молбата си за заличаване от обобщения списък в тъй наречения „събирателен“ пункт, налага се изводът, че процедурата пред този комитет остава основно от дипломатическо и междудържавно естество, тъй като съответните физически лица и образувания не разполагат с реална възможност да защитят своите права и тъй като посоченият комитет взема решенията си с консенсус и всеки от неговите членове има право на вето.
- 324 В това отношение от насоките на Комитета по санкциите, последно изменени на 12 февруари 2007 г., следва, че подалият молба за заличаване не може по никакъв начин сам да защити правата си в процедурата пред Комитета по санкциите, нито да определи представител за тази цел, като само правителството на държавата, в която пребивава или на която е гражданин, има право евентуално да представи съображения по тази молба.
- 325 Освен това тези насоки не задължават Комитета по санкциите да уведоми посочения подател на молба за заличаване за причините и доказателствата, въз основа на които е вписан в обобщения списък, нито да му предостави макар и ограничен достъп до тези данни. На последно място, в случай, че този комитет отхвърли молбата за заличаване, за него не съществува никакво задължение за мотивиране.
- 326 От гореизложеното следва, че общностните юрисдикции, в съответствие с предоставените им от Договора за ЕО правомощия, са длъжни да осигурят контрол, който по принцип трябва да е пълен, за законосъобразността на всички общностни актове с оглед на основните права, които са неделима част от общите принципи на общностното право, включително по отношение на общностни актове като спорния регламент, чиято цел е да бъдат приложени резолюции, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации.
- 327 Следователно Първоинстанционният съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точки 212—231 от обжалваното съдебно решение по дело Kadi, както и в точки 263—282 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, че от принципите, на които се подчинява съотношението между създадения от Организацията на Обединените нации международен правен ред и общностния правен ред, следва, че спорният регламент, поради това че е насочен към прилагане на резолюция на Съвета за сигурност, приета на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации, която не оставя никаква възможност за отклонение в това отношение, трябва да се ползва от съдебен имунитет относно неговата вътрешна законосъобразност, освен що се отнася до съвместимостта му с нормите, спадащи към *jus cogens*.
- 328 Следователно правните основания на жалбоподателите по този въпрос са основателни, поради което в това отношение обжалваните съдебни решения трябва да бъдат отменени.

- 329 От това следва, че не е необходимо да бъдат разглеждани твърденията за нарушения във връзка с частта от обжалваните съдебни решения относно контрола върху спорния регламент с оглед на нормите на международното право, спадащи към *jus cogens*, и следователно, че не е необходимо да бъде разглеждана и насрещната жалба на Обединеното кралство по този въпрос.
- 330 По-нататък, след като в следващата част на обжалваните съдебни решения, отнасяща се до специфичните основни права, на които се позовават жалбоподателите, Първоинстанционният съд се е ограничил до разглеждане на законосъобразността на спорния регламент само с оглед на тези правила, при положение че е бил длъжен да извърши по принцип цялостна преценка с оглед на основните права, спадащи към общите принципи на общностното право, трябва да бъде отменена и тази следваща част на посочените съдебни решения.

По жалбите пред Първоинстанционния съд

- 331 Съгласно член 61, първа алинея, второ изречение от Статута на Съда при отмяна на решението на Първоинстанционния съд Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.
- 332 В настоящия случай Съдът счита, че фазата на производството позволява постановяване на окончателно решение по подадените от жалбоподателите жалби за отмяна на спорния регламент и че такова решение трябва да бъде постановено.
- 333 На първо място следва да бъдат разгледани твърденията на г-н Kadi и на Al Barakaat за нарушение на правото на защита, в частност на правото на лицата да бъдат изслушани, и на правото на ефективен съдебен контрол, който се налагал във връзка с мерките по замразяване на средства, наложени им със спорния регламент.
- 334 В това отношение, с оглед на конкретните обстоятелства около включването на имената на жалбоподателите в съдържащия се в приложение I към спорния регламент списък на лицата и образуванията, срещу които са насочени ограничителните мерки, трябва да се приеме, че тяхното право на защита, в частност правото им на изслушване, както и правото им на ефективен съдебен контрол, очевидно не са били спазени.
- 335 Всъщност според постоянната съдебна практика принципът на ефективна съдебна защита представлява общ принцип на общностното право, който произтича от общите конституционни традиции на държавите-членки, закрепен е в членове 6 и 13 от ЕКПЧ и впрочем е потвърден с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, прогласена на 7 декември 2000 г. в Ница (ОВ С 364, 2000 г., стр. 1) (вж. в този смисъл Решение от 13 март 2007 г. по дело Unibet, C-432/05, Сборник, стр. I-2271, точка 37).
- 336 По-нататък, с оглед на изводите, произтичащи от практиката на Съда в други области (вж. по-специално Решение от 15 октомври 1987 г. по дело Heylens и др., 222/86, Recueil, стр. 4097, точка 15, както и Решение от 28 юни 2005 г. по дело Dansk Rørindustri и др./Комисия, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, Recueil, стр. I-5425, точки 462 и 463), в настоящия случай трябва да се заключи, че ефикасността на съдебния контрол, който трябва по-специално да се отнася до законосъобразността на съображенията, в случая за включването на името на физическо лице или образувание в списъка, представляващ приложение I към спорния регламент и водещ до налагането на съвкупност от ограничителни мерки на тези адресати, предполага, че съответният общностен орган е длъжен, в рамките на възможното, да уведоми съответното лице или образувание за тези съображения в момента на вземането на решение за включването, или поне в най-кратки срокове след това, за да позволи на тези адресати да упражнят своевременно правото си на жалба.
- 337 Всъщност спазването на това задължение за уведомяване на посочените съображения е необходимо, както за да позволи на адресатите на ограничителните мерки да защитят правата си при възможно най-добрите условия и да решат, разполагайки с цялата необходима информация, дали е необходимо да сезират общностния съд (вж. в този

смисъл Решение по дело Neulens и др., посочено по-горе, точка 15), така и за да предостави на този съд пълна възможност за упражняване на контрол за законосъобразността на разглеждания общностен акт, което е негово задължение по силата на Договора за ЕО.

- 338 Що се отнася до правото на защита, в частност на правото на изслушване, когато става въпрос за ограничителни мерки като наложените със спорния регламент, не би могло да се изисква от общностните органи да уведомяват за посочените съображения преди първоначалното включване на лице или образуване в списъка.
- 339 Всъщност, както Първоинстанционният съд посочва в точка 308 от обжалваното съдебно решение по дело Yusuf и Al Barakaat, такова предварително уведомяване би могло да застраши ефикасността на мерките за замразяване на средства и икономически ресурси, наложени с този регламент.
- 340 За постигане на преследваната с посочения регламент цел такива мерки по естеството си трябва да бъдат изненадващи и както Съдът вече е посочил — да се прилагат незабавно (вж. в този смисъл Решение по дело Möllendorf и Möllendorf-Niehuus, посочено по-горе, точка 63).
- 341 По причини, които също са свързани с преследваната със спорния регламент цел и с ефикасността на предвидените с него мерки, общностните органи не са били длъжни и да изслушат жалбоподателите преди първоначалното включване на имената им в списъка, който се съдържа в приложение I към този регламент.
- 342 Освен това, тъй като става въпрос за общностен акт, чиято цел е прилагане на резолюция, приета от Съвета за сигурност в рамките на борбата с тероризма, изключително важни съображения, свързани със сигурността или с осъществяването на международните отношения на Общността и на нейните държави-членки, могат да не допуснат заинтересуваните лица да бъдат уведомени за определени доказателства и следователно — изслушани във връзка с тези доказателства.
- 343 Това обаче не означава, когато става въпрос за спазването на принципа на ефективна съдебна защита, че ограничителни мерки като наложените със спорния регламент не подлежат на никакъв контрол от страна на общностния съд, когато се твърди, че актът, ги предписва, се отнася до националната сигурност и тероризма.
- 344 Въпреки това, в рамките на упражнявания от него съдебен контрол общностният съд трябва да приложи в подобен случай механизми, позволяващи да бъдат съвместени от една страна оправданият стремеж за гарантиране на сигурността що се отнася до естеството и източниците на сведенията, които са били взети предвид за приемането на съответния акт, и от друга страна — необходимостта на частноправния субект да бъде предоставена възможност да се ползва в достатъчна степен от процесуалните правила (вж. в този смисъл Европейски съд по правата на човека, Решение по дело Chahal с/у Обединено кралство от 15 ноември 1996 г., *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 131).
- 345 В настоящия случай най-напред се налага изводът, че нито спорният регламент, нито общата позиция 2002/402, към която той препраща, не предвиждат процедура за уведомяване за фактите и доказателствата, които обосновават включването на имената на заинтересуваните лица в приложение I към посочения регламент, и за изслушване на тези лица, независимо дали едновременно с това включване или след него.
- 346 По-нататък трябва да се посочи, че в нито един момент Съветът не е информирал жалбоподателите за приетите срещу тях факти и доказателства, обосноваващи първоначалното включване на имената им в приложение I към спорния регламент и следователно — налагането на предвидените от него ограничителни мерки.
- 347 Всъщност не се спори, че на жалбоподателите не е била предоставена никаква информация в това отношение, нито в Регламент № 467/2001, изменен съответно с Регламент № 2062/2001 и с Регламент № 2199/2001, в който за първи път техните имена са споменати в списък на лица, образувания или организации, обект на мярка за

замразяване на средства, нито в спорния регламент, нито на какъвто и да е последващ етап.

- 348 При положение че Съветът не е уведомил жалбоподателите за фактите и доказателствата срещу тях, въз основа на които са им наложени ограничителни мерки, нито им е предоставил правото да се запознаят с тях в разумен срок след предписването на тези мерки, жалбоподателите не са били в състояние да изложат надлежно своята гледна точка в това отношение. Следователно не е било спазено правото на защита на жалбоподателите и в частност правото им да бъдат изслушани.
- 349 Освен това, тъй като не са били информирани за приетите срещу тях факти и доказателства, и като се има предвид вече посоченото в точки 336 и 337 от настоящото решение съотношение между правото на защита и правото на ефективна съдебна защита, жалбоподателите не са могли също да защитят при задоволителни условия своите права пред общностния съд с оглед на посочените факти и доказателства, поради което трябва да се установи и нарушение на посоченото право на ефективна съдебна защита.
- 350 Накрая, следва да се установи, че това нарушение не е отстранено в настоящите производства по обжалване. Всъщност, при положение че според възприетата от Съвета принципна позиция нито един такъв факт или доказателство не може да бъде проверяван от общностния съд, Съветът не е посочил такива с оглед на подобна проверка.
- 351 Следователно за Съда не остава друга възможност освен да установи, че не е в състояние да упражни контрол за законосъобразността на спорния регламент, в частта, в която се отнася до жалбоподателите, поради което трябва да се заключи, че по същата причина в конкретния случай не е спазено съществуващото в тяхна полза основно право на ефективна съдебна защита.
- 352 Следователно трябва да се приеме, че в частта, в която се отнася до жалбоподателите, спорният регламент е приет без да бъде предоставена каквато и да е гаранция, че те ще бъдат уведомени за приетите срещу тях факти и доказателства или изслушани във връзка с тях, поради което трябва да се заключи, че този регламент е приет в съответствие с производство, в хода на което не е било спазено правото на защита, което също е довело до нарушаване на принципа на ефективна съдебна защита.
- 353 От всички изложени по-горе съображения следва, че изтъкнатите от г-н Kadi и от Al Barakaat в подкрепа на техните жалби за отмяна на спорния регламент правни основания, изведени от нарушение на тяхното право на защита и в частност — на правото им да бъдат изслушани, както и на принципа на ефективна съдебна защита, са основателни.
- 354 На второ място, трябва да се разгледа изложеното от г-н Kadi правно основание за нарушаване на правото на зачитане на собствеността чрез мерките за замразяване, които са му били наложени по силата на спорния регламент.
- 355 Според постоянната съдебна практика правото на собственост е част от общите принципи на общностното право. Този принцип обаче не е абсолютен, а трябва да се разглежда във връзка със своята обществена функция. Следователно могат да се налагат ограничения върху упражняването на правото на собственост, при условие че тези ограничения действително отговарят на преследваните от Общността цели от общ интерес и че не представляват по отношение на следваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираното по този начин право (вж. по-специално, Решение по дело Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia и ERSA, посочено по-горе, точка 119 и цитираната съдебна практика; вж. също в този смисъл, в рамките на режим на ограничителни мерки, Решение по дело Vosphorus, посочено по-горе, точка 21).
- 356 За определяне на обхвата на основното право на зачитане на собствеността, което е общ принцип на общностното право, трябва да се има предвид по-специално член 1 от

Допълнителен протокол № 1 към ЕКПЧ, в който това право е закрепено.

- 357 Следователно трябва да се прецени дали предвидената от спорния регламент мярка за замразяване представлява непропорционална и нетърпима намеса, накърняваща самата същност на основното право на зачитане на собствеността на лицата, които като г-н Kadı са посочени в списъка по приложение I към споменатия регламент.
- 358 Тази мярка за замразяване е обезпечителна мярка, която не предполага лишаване на посочените лица от тяхната собственост. Въпреки това е безспорно, че тя ограничава упражняването на правото на собственост на г-н Kadı и че освен това посоченото ограничение трябва да се определи като значително с оглед на общия обхват на мярката за замразяване и предвид обстоятелството, че по отношение на него тя се прилага от 20 октомври 2001 г.
- 359 При това положение се поставя въпросът дали това ограничение на упражняването на правото на собственост на г-н Kadı може да бъде обосновано.
- 360 Според практиката на Европейския съд по правата на човека в това отношение трябва да съществува разумно пропорционално съотношение между използваните средства и преследваната цел. Следователно трябва да се установи дали е запазено равновесието между изискванията на общия интерес и интереса на съответното лице или лица. При това на законодателя трябва да се признае голяма свобода на преценка, както при избора на начина на прилагане, така и при оценката за това дали последиците са оправдани в общ интерес от стремежа за постигане на целта на разглежданото законодателство (вж. в този смисъл по-специално Европейски съд по правата на човека, Решение по дело J.A. PYE (Оксфорд) Ltd. и J.A. PYE (Оксфорд) Land Ltd c/y Обединеното кралство от 30 август 2007 г., все още непубликувано в *Recueil des arrêts et décisions*, §§ 55 et 75).
- 361 Както Съдът вече е приел във връзка с друг общностен режим на ограничителни мерки от икономически характер, с който също се прилагат резолюции, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на Обединените нации, значимостта на целите, преследвани с общностен акт като спорния регламент, може да обоснове отрицателните последици, дори ако са значителни, за определени оператори, включително тези, които не носят никаква отговорност за положението, довело до приемане на съответните мерки, но са засегнати, по-специално що се отнася до правото им на собственост (вж. в този смисъл Решение по дело *Bosphorus*, посочено по-горе, точки 22 и 23).
- 362 В настоящия случай предвидените със спорния регламент ограничителни мерки допринасят за прилагането на общностно равнище на ограничителните мерки, за чието налагане е взето решение от Съвета за сигурност, насочени срещу Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда, както и останалите лица, групи, предприятия и образувания, които са свързани с тях.
- 363 С оглед на цел от общ интерес, която е така фундаментална за международната общност като борбата с всички средства в съответствие с Устава на Организацията на Обединените нации срещу заплахата, която терористичните действия представляват за международния мир и сигурност, замразяването на средствата, финансовите активи и другите икономически ресурси на лицата, определени от Съвета за сигурност или Комитета по санкциите като свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, не би могло само по себе си да се счете за неподходящо или непропорционално (вж. в този смисъл Решение по дело *Bosphorus*, посочено по-горе, точка 26, както и Европейски съд по правата на човека, Решение по дело *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c/y Ирландия*, посочено по-горе, § 167).
- 364 В това отношение следва също да се отчете факта, че спорният регламент в редакцията му след изменението с Регламент № 561/2003, приет вследствие на Резолюция 1452 (2002), предвижда, наред с други случаи на дерогиране и изключения, че по искане на заинтересуваните лица и при липса на изрично противопоставяне от страна на Комитета по санкциите, компетентните национални власти обявяват, че замразяването на

средства не се прилага за средствата, необходими за покриване на основни разходи, по-специално за закупуване на хранителни продукти, както и за плащане на наем, лечение, данъци и такси за комунални услуги. Освен това средствата, необходими за всякакви други „извънредни разходи“, могат да бъдат размразени при изрично разрешение на Комитета по санкциите.

- 365 Следва да се посочи по-нататък, че резолюциите на Съвета за сигурност, чието прилагане се цели със спорния регламент, предвиждат механизъм за периодично преразглеждане на общия режим на мерките, които предписват, както и процедура, позволяваща на заинтересуваните лица във всеки един момент да сезират Комитета по санкциите за преразглеждане на техния случай чрез молба, която вече може да се подава пряко до посочения комитет посредством тъй наречения „събирателен“ пункт.
- 366 Въз основа на това следва да се заключи, че наложените със спорния регламент ограничителни мерки представляват ограничения на правото на собственост, които по принцип биха могли да бъдат обосновани.
- 367 По-нататък трябва да се разгледа дали при прилагане на този регламент по отношение на г-н Kadi неговото право на собственост е било зачетено при обстоятелствата в конкретния случай.
- 368 В това отношение следва да се напомни, че приложимите процедури трябва също да предоставят на съответното лице подходяща възможност да изложи своята позиция пред компетентните органи. За да се увери Съдът в спазването на това условие, което представлява изискване, присъщо за член 1 от протокол № 1 към ЕКПЧ, приложимите процедури трябва да се разгледат от обща гледна точка (вж. в този смисъл по-специално Европейски съд по правата на човека, Решение по дело Jokela с/у Финландия от 21 май 2002 г., *Recueil des arrêts et décisions* 2002-IV, § 45 и цитираната съдебна практика, както и § 55).
- 369 Спорният регламент обаче, в частта, в която засяга г-н Kadi, е приет без на последния да бъде предоставена никаква гаранция, позволяваща му да изложи своята позиция пред компетентните органи, при това при положение, че ограничението на неговото право на собственост трябва да се определи като съществено с оглед на общия характер и действителната продължителност на наложените му ограничителни мерки.
- 370 Следователно трябва да се заключи, че при обстоятелствата в конкретния случай налагането по отношение на г-н Kadi на съдържащите се в спорния регламент ограничителни мерки поради включването му в списъка по приложение I към спорния регламент представлява необосновано ограничение на неговото право на собственост.
- 371 Следователно доводът, който г-н Kadi извежда от нарушението на основното право на зачитане на собствеността, е основателен.
- 372 От всичко изложено дотук следва, че в частта, в която се отнася до жалбоподателите, спорният регламент трябва да бъде отменен.
- 373 При все това, ако отмяната на спорния регламент, в частта, в която се отнася до жалбоподателите, е с незабавно действие, тя би могла да засегне сериозно и необратимо ефикасността на наложените с регламента ограничителни мерки, които Общността е длъжна да прилага, тъй като през периода от време до неговото евентуално заместване с нов регламент, г-н Kadi и г-н Al Barakaat биха могли да вземат мерки за избягване на възможността за бъдещо налагане на мерки за замразяване на средства.
- 374 От друга страна, тъй като от настоящото решение следва, че спорният регламент, в частта, в която се отнася до жалбоподателите, трябва да бъде отменен поради нарушение на принципи, приложими в производството, по реда на което са приети въведените с този регламент ограничителни мерки, не би могла да се изключи възможността налагането на такива мерки по отношение на жалбоподателите по същество все пак да се окаже обосновано.

375 С оглед на тези съображения, по силата на член 231 ЕО, юридическите последици на спорния регламент, изразяващи се във включването на имената на жалбоподателите в списъка, представляващ приложение I към него, следва да бъдат запазени за кратък период, който трябва да бъде определен по начин, позволяващ на Съвета да отстрани установените нарушения, но също да отчете надлежно важните последици на въпросните ограничителни мерки за правата и свободите на жалбоподателите.

376 При тези обстоятелства член 231 ЕО ще бъде приложен точно, ако правните последици на спорния регламент, в частта, в която се отнася до жалбоподателите, бъдат запазени за срок не по-дълъг от три месеца, считано от датата на обявяване на настоящото решение.

По съдебните разноски

377 По силата на член 122, първа алинея от Процедурния правилник, когато жалбата е основателна и окончателното решение по правния спор се взема от Съда, той се произнася по съдебните разноски. Член 69 от същия правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 118 от същия, гласи, че загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Параграф 4, първа алинея на посочения член 69 предвижда, че държавите-членки, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

378 Тъй като жалбите на г-н Kadi и на Al Barakaat са уважени и спорният регламент е отменен, в частта, в която се отнася до тях, Съветът и Комисията следва да бъдат осъдени да понесат направените от тях съдебни разноски, както и всеки от тях да понесе половината от съдебните разноски на г-н Kadi и Al Barakaat, направени както в първоинстанционното производство, така и в рамките на настоящите жалби в съответствие с исканията на жалбоподателите в този смисъл.

379 Обединено кралство понася съдебните разноски, направени от него както в първоинстанционното производство, така и в производството по обжалване.

380 Кралство Испания, Френската република и Кралство Нидерландия понасят съдебните разноски, направени от тях в производството по обжалване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) **Отменя Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 21 септември 2005 г. по дело Kadi/Съвет и Комисия (Т-315/01)), както и Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 21 септември 2005 г. по дело Yusuf и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (Т-306/01).**
- 2) **Отменя Регламент (ЕО) № 881/2002 на Съвета от 27 май 2002 година за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осам бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 467/2001 на Съвета за забрана на износа на някои стоки и услуги за Афганистан, за засилване на забраната на полети и удължаване на замразяването на средства и други финансови ресурси по отношение на талибаните в Афганистан, в частта, в която се отнася до г-н Kadi и Al Barakaat International Foundation.**
- 3) **Правните последици на Регламент № 881/2002, в частта, в която се отнася до г-н Kadi и Al Barakaat International Foundation, се запазват за срок не по-дълъг от три месеца, считано от датата на обявяване на настоящото решение.**
- 4) **Осъжда Съвета на Европейския съюз и Комисията на Европейските общности да понесат направените от тях съдебни разноски, както и всеки от тях да**

понесе половината от съдебните разноси на г-н Kadi и Al Barakaat International Foundation, направени както в първоинстанционното производство, така в настоящото производство.

- 5) Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия понася съдебните разноси, направени от него както в първоинстанционното производство, така и в настоящото производство.**
- 6) Кралство Испания, Френската република и Кралство Нидерландия понасят съдебните разноси, направени от тях в производството пред Съда на Европейските общности.**

Подписи

* Езици на производството: английски и шведски.