

## **Spojeni slučajevi C-402/05 P i C-415/05 P**

### **Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat Međunarodna zaklada**

#### **protiv**

#### **Vijeća Europske unije**

#### **i**

#### **Komisije europskih zajednica**

(Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) – Restriktivne mjere protiv ljudi i subjekata koji su povezani s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima – Ujedinjeni narodi – Vijeće sigurnosti – Rezolucija usvojena prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda – Implementacija u Zajednicu – Zajedničko stajalište 2002/402/ZVSP – Uredba (EZ) Br. 881/2002 – Mjere protiv ljudi i subjekata uključenih u popis sastavljen od tijela Ujedinjenih naroda – Zamrzavanje sredstava i ekonomskih resursa – Odbor Vijeća sigurnosti oformljen paragrafom 6 Rezolucije 1267 (1999) Vijeća sigurnosti (Odbor za sankcije) – Uključivanje tih ljudi i subjekata u Dodatak I Uredbe (EZ) Br. 881/2002 – Tužbe zbog poništenja – Nadležnost Zajednice – Zajednička pravna osnova članaka 60 EZ, 301 EZ i 308 EZ – Temeljna prava – Pravo na poštivanje vlasništva, pravo na saslušanje i pravo na učinkovitu sudsku zaštitu)

#### **Ključni pojmovi**

1. Akti institucija – Izbor pravne osnove – Uredba koja nalaže restriktivne mjere usmjerene protiv određenih osoba i subjekata koje se poistovjećuju s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima  
  
(Članci 57(2) EZ, 60 EZ, 133 EZ i 301 EZ, Uredba Vijeća Br. 881/2002)
2. Akti institucija – Izbor pravne osnove – Mjere Zajednice koje se odnose na cilj Ugovora o EU u sferi vanjskih odnosa – Članak 308 EZ – Nije dozvoljeno

(Članci 60 EZ, 301 EZ i 308 EZ; Članak 3 EU)

3. Akti institucija – Izbor pravne osnove – Uredba koja nalaže restriktivne mjere usmjerene protiv određenih osoba i subjekata koje se poistovjećuju s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima

(Članci 60 EZ, 301 EZ i 308 EZ; Uredba Vijeća Br. 881/2002)

4. Europske Zajednice – Sudska kontrola zakonitosti akti institucija – Mjera Zajednice koja daje učinak rezolucijama Vijeću sigurnosti Ujedinjenih naroda – Neizravna kontrola zakonitosti odluka Vijeća sigurnosti – Neprihvatljivo

(Članak 220 EZ; Uredba Vijeća Br. 881/2002)

5. Pravo Zajednice – Načela – Temeljna prava – Uzimanje u obzir Europske konvencije o ljudskim pravima

(Članak 220 EZ, 307 EZ; Čl. 6(1) EU)

6. Međunarodno javno pravo – Povelja Ujedinjenih naroda – Rezolucija Vijeća sigurnosti prihvaćena prema Povelji Ujedinjenih naroda

7. Europske Zajednice – Sudska kontrola zakonitosti akti institucija – Uredba koja nalaže restriktivne mjere usmjerene protiv određenih osoba i subjekata koji se poistovjećuju s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima

8. Europske Zajednice – Sudska kontrola zakonitosti akti institucija – Uredba koja nalaže restriktivne mjere usmjerene protiv određenih osoba i subjekata koji se poistovjećuju s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima

9. Europske Zajednice – Sudska kontrola zakonitosti akti institucija – Uredba koja nalaže restriktivne mjere usmjerene protiv određenih osoba i subjekata koji se poistovjećuju s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima

10. Tužbe za poništenje – Presuda koja poništava mjeru – Učinci – Sudska ograničenja – Uredba koja nalaže restriktivne mjere usmjerene protiv određenih osoba i

subjekata koji se poistovjećuju s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima

(Čl. 231 EZ)

Sažetak presude

1. Kada bi se prihvatilo tumačenja članka 60 EZ i 301 EZ koje je dovoljno za restriktivne mjere određene Uredbom 1390 (2002) Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i kojem je dat učinak Uredbom Br. 881/2002 kojom se uvode specifične restriktivne mjere usmjerene protiv određenih osoba i subjekata koji se poistovjećuju s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima i koje se primjenjuju na osobe i subjekte prisutne u trećoj državi ili koje su na drugi način povezane s njima, tim odredbama dalo bi se preširoko značenje i u potpunosti bi se propustilo uzeti u obzir zahtjev, koji proizlazi iz njihovog izričaja, da se mjere donesene na temelju tih odredaba moraju koristiti protiv trećih država.

Tumačenje članak 301 EZ u smislu izgradnje procesnog mosta između Zajednice i Europske unije, prema kojem bi bio tumačen jednako široko kao i relevantne nadležnosti Zajednice, uključujući i one koje se odnose na zajedničku trgovinsku politiku i slobodu kretanja kapitala, prijeti smanjenjem dosega, te stoga i praktičnog učinak te odredbe jer, uzimajući u obzir njen konkretan izričaj, cilj te odredbe je prihvaćanje potencijalno vrlo različitih mjera koje utječu na ekonomske odnose s trećim državama te koje, dakle, nužno ne smiju biti ograničene na sfere koje pripadaju u ostale materijalne ovlasti Zajednice kao što su one u području zajedničke trgovinske politike ili slobode kretanja kapitala. Štoviše, takvo tumačenje ne nalazi potporu u tekstu članka 301 EZ, koji dodjeljuje materijalnu nadležnost Zajednice čiji je doseg, teoretski, nezavisan u odnosu na druge nadležnosti Zajednice.

Uzimajući u obzir namjeru i predmet te Uredbe, ne može se smatrati da se Uredba odnosi specifično na međunarodnu trgovinu jer u biti namjerava promicati, omogućavati i uređivati trgovinu te stoga ne može biti osnovana na ovlastima Zajednice u području zajedničke trgovinske politike. Mjera zajednice spada u nadležnost u području zajedničke

trgovinske politike koja je propisana člankom 133 EZ samo ako se izričito odnosi na međunarodnu trgovinu tako da u svojoj osnovi namjerava promicati, potpomagati i usmjeravati trgovinu te ima izravne i neodgodive učinke na trgovinu dobrima na koje se odnosi. Niti se može smatrati kako taj propis spada u doseg odredaba Ugovora o EZ o slobodi kretanja kapitala i plaćanja, u smislu da brani prenošenje ekonomskih resursa pojedincima u treće države. S obzirom na, prije svega, članak 57(2) EZ, dotične restriktivne mjere ne potpadaju pod jednu od kategorija koje su navedene u odredbi. Nadalje, kada je u pitanju članak 60(1) EZ, ta odredba također ne može pružiti regulatorni temelj za Uredbu u pitanju, jer je njen doseg određen onim iz članka 301 EZ. Što se konačno tiče članka 60(2) EZ, ova odredba ne propisuje niti jednu nadležnost Zajednice u tu svrhu, s obzirom da ne čini ništa više od toga da omogućava državama članicama, na određenim iznimnim osnovama, da poduzmu jednostrane mjere protiv trećih država u pogledu kretanja kapitala i plaćanja, podložno ovlastima Vijeća da od države članice zatraži izmjene ili ukidanja takve mjere.

(pogledajte točke 168, 176-178, 183, 185, 187-191, 193)

2. Stajalište kako članak 308 EZ dopušta, u posebnom kontekstu članka 60 EZ i 301 EZ, usvajanje mjera Zajednice koje se odnose ne na jedan od ciljeva Zajednice, nego jednog od ciljeva iz Ugovora o EU u području vanjskih odnosa, uključujući i zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP), je u suprotnosti s izvornim tekstom članka 308 EZ.

Dok je ispravno smatrati da je stvoren most između djelovanja Zajednice koje uključuje ekonomske mjere temeljem članka 60 EZ i 301 EZ i ciljevima iz Ugovora o EU u sferi vanjskih odnosa, uključujući ZVPS, niti izvorni tekst odredaba Ugovora o EZ niti njihova struktura ne predviđa ikakvu osnovu u smislu da se taj most proširi i na ostale odredbe Ugovora o EZ, posebice na članak 308 EZ.

Upotreba članak 308 EZ traži da se predviđena mjera, s jedne strane, odnosi na „djelovanje zajedničkog tržišta“ i, s druge strane, ima namjeru postići „jedan od ciljeva Zajednice“. Uzimajući u obzir njegov jasan i precizan tekst, taj posljednji koncept se ne može ni na koji način shvatiti kao da uključuje ciljeve ZVSP.

Koegzistencija Unije i Zajednice kao integriranih, ali odvojenih pravnih poredaka, i ustavna arhitektura stupova, kao što je bila zamišljena od tvoraca Ugovora koji su sada na snazi, temelj su razmatranja institucionalne vrste koja se protive bilo kakvom proširenju tog mosta prema onim člancima Ugovora o EZ, osim prema onima s kojima izričito stvara vezu.

Dodatno, članak 308 EZ, kao integrirani dio institucionalnog sustava utemeljenog na načelu dodijeljenih ovlasti, ne može služiti kao temelj za širenje opsega ovlasti Zajednice izvan općeg okvira stvorenog odredbama Ugovora o EZ kao cjeline i, posebno, onih koje definiraju zadatke i djelovanje Zajednice.

Također, članak 3 EU, osobito njegov drugi stavak, ne može ponuditi temelj za proširenje ovlasti Zajednice izvan ciljeva Zajednice.

(pogledajte točke 197-204)

3. Članak 308 EZ je osmišljen tako da popuni prazninu tamo gdje nema konkretnih odredbi Ugovora koje dodjeljuju institucijama Zajednice izričite ili implicirane ovlasti kako bi djelovale, ukoliko se takve ovlasti usprkos toga čine nužnima kako bi Zajednici omogućile obavljanje funkcije s ciljem postizanja jednog od ciljeva utvrđenih ugovorom.

Uredba br. 881/2002 koja nalaže određene restriktivne mjere usmjerene protiv određenih osoba i subjekata koji se poistovjećuju s Osama bin Ladenom, Al- Qaedinom mrežom i Talibanima, ukoliko nalaže restriktivne mjere ekonomske i financijske prirode očito spada u obujam *ratione materiae* članka 60 EZ i 301 EZ. No, budući da te odredbe ne predviđaju nikakve izričite ili implicirane ovlasti koje bi dozvolile nametanja takvih mjera adresatima koji ni na koji način nisu povezani s vladajućim režimom treće države poput onih u kojima se propis primjenjuje, taj nedostatna ovlasti, koji je pripisiva ograničenom dosagu *ratione personae* tih odredaba, može se ispraviti njihovim vezivanjem, kao dodatak prvim dvjema odredbama, na članak 308 EZ u ulozi pravne osnove te Uredbe stvarajući s gledišta njenog materijalnog opsega osnovu za tu mjeru, pod uvjetom da su ostali uvjeti na koje se odnosi primjenjivost članka 308 EZ zadovoljeni.

Cilj koji osporavani propisa pokušava ostvariti, a to je sprječavanje osoba povezanih s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima da na raspolaganju imaju ikakva financijska ili ekonomska sredstva, kako bi se spriječilo financiranje terorističkih aktivnosti, moguće je vezati na jedan od ciljeva Zajednice u svrhu članka 308 EZ. Utoliko što propisuju ovlast Zajednici da nametne restriktivne mjera ekonomske prirode kako bi provela mjere donesene u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, članci 60 EZ i 301 EZ su izraz implicitnog temeljnog cilja, a to je omogućiti usvajanje takvih mjera kroz učinkovito korištenje instrumenta Zajednice. Taj se cilj može se smatrati sastavnim dijelom cilj Zajednice u pogledu članka 308 EZ.

Provedba takve mjere kroz uporabu instrumenta Zajednice ne ide preko općeg okvira koji su stvorile odredbe Ugovora o EZ kao cjelinu, zato jer one po svojoj prirodi nude poveznicu s funkcioniranjem zajedničkog tržišta, ta poveznica predstavlja drugi uvjet za upotrebu članka 308 EZ. Kad bi ekonomske i financijske mjere poput onih uvedenih uredbom bi bile uvedene unilateralno od svake države članice, umnožavanje tih nacionalnih mjera bi moglo utjecati na funkcioniranje zajedničkog tržišta.

(pogledajte točke 211, 213, 216, 222, 225-227, 229-230)

4. Zajednica se temelji na vladavini prava, u toj mjeri da niti njene države članice niti njene institucije ne mogu izbjeći ocjenu suglasnosti svojih akata s temeljnim ustavnom poveljom, Ugovorom, koji je uspostavio potpuni sustav pravnih lijekova i procedura osmišljenih kako bi omogućili Europskom sudu pravde ocjenjivanje zakonitosti akata institucija. Međunarodni ugovor ne može utjecati na raspodjelu ovlasti koje su određene Ugovorom ili, stoga, na autonomiju pravnog poretka Zajednice, čije poštivanje je zajamčeno od strane Suda temeljem isključive nadležnosti koje mu je dano člankom 220 EZ, nadležnost koja tvori dio samog temelja Zajednice.

S obzirom na akt Zajednice koji, poput Uredbe br. 881/2002 koja nameće određene specifične restriktivne mjere usmjerene protiv određenih osoba i subjekata povezanih s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima, namjerava osigurati učinak rezoluciji usvojenoj od strane Vijeća sigurnosti temeljem Poglavlja VII Povelje

Ujedinjenih naroda, nije na sudstvu Zajednice, prema isključivoj nadležnosti predviđenoj člankom 220 EZ, da ocjenjuje zakonitost rezolucije usvojene od međunarodnog tijela, čak i kada bi to ocjena bila ograničena na ispitivanje usklađenosti te rezolucije s *ius cogens*, već da ocjenjuje zakonitost provedbenih mjere Zajednice.

Bilo koja presuda donesena od sudstva Zajednice koja je odlučila kako je mjera Zajednice koja je namjeravala provesti takvu rezoluciji u suprotnosti s višim pravnim pravilom pravnog poretka Zajednice ne bi predstavljala izazov prvenstvu te rezolucije u međunarodnom pravu.

(pogledajte točke 281-282, 286-288)

5. Temeljna prava čine integrirani dio općih načela prava čije poštivanje jamči Sud. U tu svrhu, Sud se nadahnjuje ustavnim tradicijama koje su zajedničke državama članicama i smjernicama koje pružaju međunarodni instrumenti za zaštitu ljudskih prava na kojima su države članice surađivale ili čije su potpisnice. U tom smislu, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ima posebno značenje. Poštivanje ljudskih prava je stoga uvjet zakonitosti akata Zajednice i mjere koje nisu usklađene s ljudskim pravima nisu prihvatljive u Zajednici.

Obveze propisane međunarodnim ugovorom ne mogu imati učinak narušavanja ustavnih načela Ugovora o EZ, koji uključuje i načelo da svi akti Zajednice moraju poštivati temeljna prava, a to poštivanje predstavlja uvjet za njihovu zakonitost koju Sud mora ocijeniti u kontekstu cjelokupnog sustava pravnih lijekova utemeljenih na Ugovoru.

Nije posljedica načela koja uređuju međunarodni pravni poredak Ujedinjenih naroda da spriječi bilo kakvu sudsku kontrolu zakonitosti Uredbe br. 881/2002 koja uvodi određene specifične restriktivne mjere usmjerene protiv određenih osoba i subjekata povezanih s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima u svjetlu temeljnih sloboda zbog činjenice da je svrha te mjere bila osigurati učinak rezoluciji Vijeća sigurnosti usvojenoj prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda. Za takav imunitet mjera Zajednice od nadležnosti, kao posljedice načela prvenstva u međunarodnom pravu obvezama temeljem Povelje Ujedinjenih naroda, posebice onih koje se odnose na

implementaciju rezolucija Vijeća sigurnosti usvojenog prema Poglavlju VII te Povelje, nema temelj u Ugovoru o EZ. Članak 307 EZ ne može ni u kojim okolnostima dozvoliti bilo kakvo osporavanje načela koja tvore temelj pravnog poretka Zajednice, a uključuju načela slobode, demokracije i poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda navedenih u članku 6(1) EU kao temelja Unije. Kada se članak 300(7) EZ, koji predviđa da su ugovori sklopljeni pod uvjetima koje on navodi obvezujući za institucije Zajednice i za države članice, primjenjuje na Povelju Ujedinjenih naroda, on joj daje nadređenost nad aktima sekundarnog prava Zajednice. Ta nadređenost na razini prava Zajednice ne može se, međutim, proširiti na primarno pravo, posebice na opća načela čiji su sastavni dio temeljna prava.

Sudstvo Zajednice stoga mora, u skladu s EZ Ugovorom dodijeljenim mu ovlastima, osigurati ocjenjivanje, u biti potpunu kontrolu, zakonitosti svih akata Zajednice u svjetlu temeljnih prava tvoreći koji čine dio općih načela prava Zajednice, uključujući i ocjenjivanje mjera Zajednice koje, poput dotične uredbe, su osmišljene kako bi osigurale učinak rezolucijama usvojenih od Vijeća sigurnosti prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda.

(pogledajte točke 283-285, 299, 303-304, 306-308, 326)

6. Zajednica mora poštovati međunarodno pravo u obavljanju svojih ovlasti i mjera usvojena temeljem tih ovlasti mora biti tumačena, a njen opseg ograničen, u svjetlu relevantnih pravila međunarodnog prava.

U vršenju svojih ovlasti donošenja mjera Zajednice temeljem članka 60 EZ i 301 EZ, kako bi se osigurao učinak rezolucijama usvojenim od Vijeća sigurnosti prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda, Zajednica mora, u skladu s člankom 24 Povelje Ujedinjenih naroda, dati posebnu važnost činjenici da usvajanje rezolucija prema Poglavlju VII Povelje od strane Vijeća sigurnosti predstavlja obavljanje primarne odgovornosti koja je dana tom međunarodnom tijelu radi održavanja mira i sigurnosti na globalnoj razini što je odgovornost koja, prema Poglavlju VII, uključuje i ovlast



utvrđivanja što i tko predstavlja prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti odnosno poduzimanja nužnih mjera za njihovo održavanje ili obnovu.

Povelja Ujedinjenih naroda, međutim, ne nameće izbor predodređenog modela za implementaciju rezolucija usvojenih od Vijeća sigurnosti prema Poglavlju VII, budući da im se treba osigurati učinak u skladu s procedurom koja je u tom smislu primjenjiva u tom domaćem pravnom poretku svake članice Ujedinjenih naroda. Povelja Ujedinjenih naroda ostavlja članicama Ujedinjenih naroda slobodu izbora među različitim mogućim modelima za provođenje tih rezolucija u njihove domaće pravne poretke.

(pogledajte točke 291, 293-294, 298)

7. Što se tiče prava na obranu, posebice pravo na saslušanje, s obzirom na restriktivne mjere poput onih uvedenih Uredbom br. 881/2002 koja uvodi određene specifične restriktivne mjere usmjerene protiv određenih osoba i subjekata povezanih s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima, ne može zahtijevati od tijela Zajednice da otkriju, prije nego što je ime osobe ili subjekta prvi puta stavljeno na popis osoba ili subjekata na koje se te mjere odnose, temelje na kojima se to uključivanje u listu temelji. Takvo odavanje moglo bi biti odgovorno za ugrožavanje učinkovitosti zamrzavanja sredstava i resursa koji su uvedeni tom regulacijom. Niti su, zbog razloge povezane s ciljem koji proizlaze iz uredbe i učinkovitosti mjera predviđenih za kasnije, tijela Zajednice bila dužna saslušati žalitelje prije nego su njihova imena prvi puta stavljena na popis određen u Dodatkom I te Uredbe. Također, s obzirom na mjeru Zajednice kojoj je bila namjera dati učinak rezoluciji usvojenoj od Vijeća sigurnosti u vezi s borbom protiv terorizma, važna pitanja koja se odnose na sigurnost ili vođenje međunarodnih odnosa Zajednice i njezinih država članica mogu se protiviti otkrivanju određenih pitanja osobama u pitanju i stoga njihovom saslušanju u vezi tih pitanja.

Ipak, prava obrane, posebice pravo na saslušanje, očigledno nisu o bila poštivana jer niti dotičnu uredbu niti Zajedničko stajalište 2002/402 koje se odnosi na restriktivne mjere protiv Osame bin Ladena, članova organizacije Al-Qaede i Talibana te ostalih pojedinaca, grupa, poduzeća i subjekata povezanih s njima, na koje se uredba odnosi, ne

predviđa proceduru za priopćavanje dokaza koji opravdavaju uključivanje imena dotičnih osoba u Dodatak I te uredbe te za saslušanje tih osoba, bilo u vrijeme uključivanja bilo kasnije i, nadalje, Vijeće nije priopćilo žaliteljima dokaze upotrijebljene protiv njih kojima bi opravdalo restriktivne mjere izrečene prema njima niti im je priuštilo pravo da budu upoznati s tim dokazima u razumnom roku nakon što su te mjere bile određene.

(pogledajte točke 334, 338-339, 341-342, 345, 348)

8. Načelo učinkovite sudske zaštite je opće načelo prava Zajednice koje potiče iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, i koje je sadržano u člancima 6 i 13 Europske konvencije o ljudskim pravima, te koje je, nadalje, dobilo potvrdu se to načelo u članku 47 Povelje EU-a o temeljnim pravima.

Poštivanje obveze priopćavanja razloga temeljem kojih je ime osobe ili subjekta stavljeno na popisu koji propisuje Dodatak I Uredbi br. 881/2002 koja uvodi određene specifične restriktivne mjere usmjerene protiv određenih osoba i subjekata povezanih s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima je nužno kako bi omogućilo osobama na koje su te restriktivne mjere primijenjene da brane svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i da odluče, s punim saznanjem relevantnih činjenica, ima li smisla obratiti se sudstvu Zajednice i kako bi se sudstvu u potpunosti osigurao položaj u kojem može obaviti ocjenu zakonitosti dotične mjere Zajednice što je njegova dužnost prema Ugovoru o EZ.

S obzirom da te osobe i subjekti nisu bili obaviješteni o dokazima navedenim protiv njih i uzimajući u obzir odnos između prava obrane i prava na učinkoviti pravni lijek, oni su nisu bili sposobni braniti svoja prava u zadovoljavajućim uvjetima pred sudstvom Zajednice s obzirom na te dokaza, a ono nije u stanju podnijeti ocjenu zakonitosti te uredbe ukoliko se odnosi na osobe ili subjekte, zbog čega se mora smatrati da je njihovo pravo na učinkoviti pravni lijek također povrijeđeno.

(pogledajte točke 335-337, 349, 351)

9. Važnost ciljeva koje pokušava ostvariti akt Zajednice je takav da opravdava posljedice, čak i ako su značajne prirode, za neke pojedince, uključujući i one koji ni na koji način nisu odgovorni za situaciju koja je dovela do usvajanja dotičnih mjera, ali koji se nađu pod utjecajem mjera, posebice u odnosu na vlasnička prava.

S obzirom na cilj javnog interesa koji je od temeljene važnosti za međunarodnu zajednicu kao što je borba svim sredstvima, u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda, protiv prijetnji međunarodnom miru i sigurnosti koji predstavljaju teroristički akti, zamrzavanja sredstava, financijske imovine i ostalih ekonomskih resursa osoba koje je Vijeća sigurnosti ili Odbora sankcija označilo kao pobezanih s Osama bin Ladenom, članovima organizacije Al-Qaede i Talibanima ne može se samo po sebi smatrati neprikladnim ili pretjeranim. U tom smislu restriktivne mjere uvedene Uredbom br. 881/2002 koja uvodi određene specifične restriktivne mjere usmjerenih protiv određenih osoba ili subjekata povezanih s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima predstavljaju ograničenje prava vlasništva koje može, u načelu, biti pravdano.

Primjenjivi postupci moraju, međutim, dotičnoj osobi ili subjektu osigurati razumnu mogućnost da svoj slučaj iznesu pred nadležna tijela, kao što to zahtijeva članak 1 Protokola Br. 1 Europske konvencije o ljudskim pravima.

Stoga, uvođenje restriktivnih mjera propisanih uredbom u odnosu na osobe ili subjekta, uključujući osobu ili subjekt na popis koji se nalazi u Dodatku I, predstavlja neopravdano ograničenje prava vlasništva, jer je ta uredba usvojeno bez da je osigurala ikakvo jamstvom koje omogućuje osobi ili subjektu da svoj slučaj iznese pred nadležna tijela, u slučajevima u kojima se ograničenje prava vlasništva mora smatrati značajnim, imajući na umu opću primjenu i stvarno trajanje restriktivne mjere koja utječe na osobu ili subjekt.

(pogledajte točke 361, 363, 366, 368-370)

10. U mjeri u kojoj uredba poput Uredbe br. 881/2002 koja uvodi određene specifične restriktivne mjere usmjerene protiv određenih osoba i subjekata povezanih s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima mora biti poništena što se tiče žalitelja,

temeljem razloga povrede načela koja su primjenjiva u proceduri koja se trebao slijediti kada su restriktivne mjere uvedene tom uredbom bile usvojena, ne može se isključiti da će se, u svjetlu obilježja predmeta, izricanje tih mjera na žalitelje zbog njih pokazati opravdanim.

Ukidanje takve uredbe s izravnim učinkom bio bilo u stanju ozbiljno i nepovratno utjecati na učinkovitost restriktivnih mjera uvedenih uredbom i zbog kojih se od Zajednice zahtijeva njihovo implementiranje, jer bi žalitelji mogli iskoristiti periodu koji prethodi donošenju nove uredbe kako bi poduzeli korake kojima bi spriječili da mjere zamrzavanja sredstava opet bude primijenjena na njih. U tim okolnostima, članak 231 EZ će se ispravno primijeniti zadržavanjem učinaka sporne uredbe, u mjeri u kojoj se oni odnose na žalitelje, u periodu koje ne može biti duže od tri mjeseca od dana objave ove presude.

(pogledajte točke 373-374, 376)

#### PRESUDA SUDA (Veliko vijeće) 3. rujna 2008.(\*)

(Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) – Restriktivne mjere protiv ljudi i subjekata koji se poistovjećuju s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima – Ujedinjeni narodi – Vijeće sigurnosti – Rezolucija usvojena prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda – Implementacija u Zajednicu – Zajedničko stajalište 2002/402/ZVSP – Uredba (EZ) Br. 881/2002 – Mjere protiv ljudi i subjekata uključenih u popis sastavljen od tijela Ujedinjenih naroda – Zamrzavanje sredstava i ekonomskih resursa – Odbor Vijeća sigurnosti oformljen paragrafom 6 Rezolucije 1267 (1999) Vijeća sigurnosti (Odbor za sankcije) – Uključivanje tih ljudi i subjekata u Dodatak I Uredbe (EZ) Br. 881/2002 – Tužbe zbog poništenja – Nadležnost Zajednice –

Zajednička pravna osnova članaka 60 EZ, 301 EZ i 308 EZ – Temeljna prava – Pravo na poštivanje vlasništva, pravo na saslušanje i pravo na učinkovito sudsko preispitivanje)

U spojenim predmetima C-402/05 P i C-415/05 P,

Dvije žalbe prema članku 56 Statuta Europskog suda pravde, podnesene 17. i 21. studenoga 2005., odnosno,

**Yassin Abdullah Kadi**, s prebivalištem u Jeddahu, u Saudijskoj Arabiji, zastupan odvjetnika od I. Brownlie QC, D. Anderson QC i P. Saini, upućeni od zamjenika G. Martina, s dostavnom adresom u Luksemburgu,

**Al Barakaat Međunarodna zaklada**, osnovana u Švedskoj, zastupana od odvjetnika L. Silberskog i T. Olsona,

Žalitelji

Ostale stranke u postupku:

**Vijeće Europske unije**, zastupano od M. Bishopa, E. Finnegan i E. Karlsson ,

optuženik na prvoj instanci,

Podržani od

**Kraljevstva Španjolske**, zastupanog od . Rodríguez Cárcamo, s dostavnom adresom u Luksemburgu,

**Francuske Republike**, zastupane od G. de Bergues, E. Belliard i S. Gasri,

**Kraljevstva Nizozemske**, zastupanog od .G. Sevenster i M. de Mol,

umješači na žalbu,

**Komisija Europskih zajednica**, zastupane od C. Browna, J. Enegren i P.J. Kuijper, s dostavnom adresom u Luksemburgu,

Optuženik na prvoj instanci,

Podržane od

**Francuske Republike**, zastupane od G. de Bergues, E. Belliard and S. Gasri,

Umještač na žalbu,

**Ujedinjenog Kraljevstva Velika Britanije i Sjeverne Irske**, zastupanog od R.

Caudwell, E. Jenkinson i S. Behzadi-Spencer, te asistiranog od odvjetnika C. Greenwood QC i A. Dashwood, s dostavnom adresom u Luksemburgu,

Umještač na prvoj instanci,

SUD (Veliko Vijeće),

Nakon saslušanja Mišljenja nezavisnog odvjetnika na sjednici 16. siječnja 2008. (C-402/05 P) i 23. siječnja 2008. (C-415/05 P),

Donosi sljedeću

### **Presudu**

1. U svojim žalbama, G. Kadi (C-402/05) i Al Barakaat Međunarodna zaklada („Al Barakaat“) (C-415/05 P) traže poništenje presuda Prvostupanjskog suda Europskih zajednica od 21. rujna 2005. u slučaju T-315/01 *Kadi protiv Vijeća i Komisije* [2005] ECR II-3649 („*Kadi*“) i T-306/01 *Yusuf i Al Bakaraat Međunarodna zaklada protiv Vijeća i Komisije* [2005] ECR II-3533 („*Yusuf i Al Bakaraat*“) (zajedno „osporavane presude“).
2. Oспораваним пресудама Првоступанјси суд је одбацио тужбе G. Kadija i Al Bakaraata protiv Uredbe Vijeća (EZ) Br. 881/2002 od 27. svibnja 2002. koja uvodi određene specifične restriktivne mjere usmjerene protiv osoba ili subjekata povezanih s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima, i ukida Uredbu Vijeća (EZ)

Br. 467/2001 koja zabranjuje izvod određenih dobara i usluga u Afganistan, te koja osnažuje zabranu leta i proširuje zamrzavanje sredstava i ostalih finansijskih resursa koji se odnose na Talibane u Afganistanu (OJ 2002 L 139, p. 9, „pobijana uredba“), u onoj mjeri u kojoj se odnosi na njih.

#### Pravni kontekst

3. Prema članku 1(1) i (3) Povelje Ujedinjenih naroda, potpisane u San Franciscu u Sjedinjenim Američkim Državama, 26. lipnja 1945., svrha Ujedinjenih naroda je među stalim „sačuvati međunarodni mir i sigurnost“ i „postići međunarodnu suradnju u rješavanju međunarodnih problema ekonomskog, socijalnog, kulturnog i humanitarnog karaktera, i u promicanju i podupiranju poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda za sve bez obzira na rasu, spol, jezik ili religiju.“
4. U članku 24(1) i (2) Povelje Ujedinjenih naroda stoji:
  - „ 1. U namjeri da se osigura brzo i učinkovito djelovanje Ujedinjenih naroda njegove članice povjeravaju Vijeću sigurnosti primarnu odgovornost za očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti, te se slažu oko izvršavanja svojih dužnosti prema toj odgovornosti ukoliko Vijeće sigurnosti djeluje u njihovu korist.
  2. U obavljanju tih dužnosti Vijeće sigurnosti treba djelovati u skladu sa Svrhom i Načelima Ujedinjenih naroda. Posebne ovlasti dodijeljene Vijeću sigurnosti za obavljanje tih dužnosti nalaze se u Poglavljima VI, VII, VIII i XII.“
5. Članak 25 Povelje Ujedinjenih naroda predviđa da „ se članice Ujedinjenih naroda slože oko prihvaćanja i izvršavanja odluka Vijeća sigurnosti u skladu s važećom Poveljom“.
6. Članci 39, 41 i 48 Povelje Ujedinjenih naroda čine dio Poglavlja VII, s naslovom „Djelovanje u odnosu na prijetnje miru, povrede mira i činova agresije“.
7. U skladu s člankom 39 Povelje Ujedinjenih naroda:

„Vijeće sigurnosti treba utvrditi postojanje bilo kakve prijetnje miru, povrede mira, ili čina agresije te treba napraviti preporuke ili odlučiti koje se mjere trebaju poduzeti u skladu s člancima 41 i 42, kako bi se očuvali ili obnovili međunarodni mir i sigurnost.“

8. Članak 41 Povelje Ujedinjenih naroda navodi sljedeće:

„Vijeće sigurnosti može odlučiti koje se mjere, ne uključujući uporabu oružanih snaga, treba upotrijebiti kako bi se dao učinak njegovim odlukama, i može pozvati države članice na primjenjivanje tih mjera. To može uključiti potpuni ili djelomični prekid ekonomskih odnosa te željezničku, morsku, zračnu, poštansku, telegrafsku, radio i drugu komunikaciju, i prekid diplomatskih odnosa.“

9. Zahvaljujući članku 48(2) Povelja Ujedinjenih naroda, odluke Vijeća sigurnosti za očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti „trebaju provoditi članice Ujedinjenih naroda izravno i kroz svoje djelovanje u nadležnim međunarodnim agencijama u kojima su također članice“.

10. Članak 103 Povelje Ujedinjenih naroda navodi da „u slučaju konflikta između obveza članica Ujedinjenih naroda prema važećoj Povelji i obveza prema drugom međunarodnom ugovoru, trebaju prevladati obveze iz Povelje“.

Pozadina i spor

11. Pozadina sporova je iznesena u paragrafima 10-36 *Kadija* i u paragrafima 10-41 *Yusufa i Al Barakaata*.

12. U svrhu ove presude oni mogu biti sažeti na sljedeći način.

13. 15. listopada 1999. Vijeće sigurnosti prihvatilo je Rezoluciju 1267 (1999), u kojoj se, među ostalim, osudila činjenica da se teritorij Afganistana nastavio koristiti za zaštitu i obuku terorista te za planiranje terorističkih djela i ponovno potvrđeno uvjerenje da je zabrana međunarodnog terorizma nužna za očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti te



iznijela žaljenje iz razloga što su Talibani nastavili pružati sigurno utočište Osami bin Ladenu te što njemu i ostalima poistovjećenima s njim dozvoljavaju stvarati mrežu kampova terorističke obuke s teritorija koji drže Talibani i što koriste Afganistan kao bazu iz koje sponzoriraju međunarodne terorističke operacije.

14. U drugom paragrafu Rezolucije Vijeće sigurnosti je zahtijevalo od Talibana da bez daljnjeg odgađanja predaju Osamu bin Ladenu nadležnim tijelima u državi u kojoj je bio optužen, ili prikladnom tijelu u državi u kojoj će biti uhićen i izveden pred lice pravde. Kako bi se osigurao pristanak na taj zahtjev, paragraf 4(b) Rezolucije 1267 (1999) predviđa da sve države moraju, posebno, „zamrznuti sredstva i ostale ekonomske resurse, uključujući i sredstva izvedena ili generirana od imovine u vlasništvu ili pod izravnom ili neizravnom kontrolom Talibana, ili od strane bilo kojeg poduzeća koje je u vlasništvu ili pod kontrolom Talibana, kako odredi Odbor uspostavljen paragrafom 6 niže, te osigurati da niti ta, a ni bilo koja druga sredstva ili financijski resursi koji su tako određena/i se učine dostupnima, od strane njihovih državljana ili bilo koje osobe unutar njihovog teritorija, za ili u korist Talibana ili bilo kojeg poduzeća u vlasništvu ili pod izravnom ili neizravnom kontrolom Talibana, osim možda ovlaštenih od Odbora na temelju pojedinog slučaja u svrhe humanitarnih potreba.“
15. U paragrafu 6 Rezolucije 1267 (1999), je Vijeće sigurnosti odlučilo osnovati, u skladu s pravilom 28 o privremenim pravilima postupka, odbor Vijeća sigurnosti koji bi se sastojao od svih njezinih članica („Odbor sankcija“), koji jamči, posebice, da će države implementirati mjere uvedene paragrafom 4, određujući sredstva i ostale financijske resurse koji se navode u paragrafu 4, i uzimajući u obzir zahtjeve za izuzeće mjera uvedenih paragrafom 4.
16. Uzimajući u obzir da je za djelovanje Zajednice nužno za implementiranje Rezolucije 1267 (1999), 15. studenoga 1999. je Vijeće usvojilo Zajedničko Stajalište 1999/727/ZVSP uzimajući u obzir restriktivne mjere protiv Talibana (OJ 1999 L 294, p. 1).
17. Članak 2 Zajedničkog Stajališta propisuje zamrzavanje sredstava i ostalih financijskih resursa u inozemstvu koja drže Talibani pod uvjetima navedenim u Rezoluciji Vijeća sigurnosti 1267 (1999).

18. 14. veljače 2000., na temelju članaka 60 EZ i 301 EZ, vijeće je usvojilo Uredbu (EZ) Br. 337/2000 koja se odnosi na zabranu borbe i zamrzavanje sredstava i ostalih financijskih resursa u odnosu na Talibane u Afganistanu (OJ 2000 L 43, p. 1).
19. 19. prosinca 2000. je vijeće sigurnosti usvojilo Rezoluciju 1333 (2000), zahtijevajući, među ostalim, da bi se Talibani trebali uskladiti s Rezolucijom 1267 (1999), i, posebice, bi trebali prestati pružati utočište i obuku za međunarodne teroriste i njihove organizacije te bi trebali predati Osamu bin Ladenu prikladnim tijelima i kako bi bio izveden pred lice pravde. Vijeće sigurnosti je odlučilo, posebno, osnažiti zabranu borbe i zamrzavanje sredstava uvedene Rezolucijom 1267 (1999).
20. Prema tome, paragraf 8(c) Rezolucije 1333 (2000) predviđa da su države dužne, među ostalim, „zamrznuti bez odgađanja sredstva i ostale financijsku imovinu Osame bin Ladena i pojedinaca te subjekata poistovjećenih s njim koja su određena od Odbora sankcija, uključujući i one u Al-Qaedinoj organizaciji, i uključujući sredstva koja su izvedena ili generirana od imovine u vlasništvu ili pod izravnom ili neizravnom kontrolom Osame bin Ladena i pojedinaca i subjekata poistovjećenih s njim, i da osiguraju da niti ta, a ni bilo koja druga sredstva ili financijski resursi koji su tako određena/i se učine dostupnima, od strane njihovih državljana ili bilo koje osobe unutar njihovog teritorija, za ili u korist Osame bin Ladena, njegovih suradnika ili bilo kojeg subjekta u vlasništvu ili pod izravnom ili neizravnom kontrolom Osame bin Ladena ili pojedinaca i subjekata poistovjećenih s njim uključujući i organizaciju Al-Qaede“.
21. U istoj je odredbi, Vijeće sigurnosti savjetovalo Odbor sankcija da vodi ažurirani popis, koji se temelji na informacijama državnih i regionalnih organizacija, pojedinaca i subjekata određenih kao poistovjećenih s Osama bin Ladenom, uključujući i članove organizacije Al-Qaeda.
22. U paragrafu 23 Rezolucije 1333(2000) je Vijeće sigurnosti odlučilo da su mjere uvedene, među ostalim, paragrafom 8 trebale biti određene na 12 mjeseci i da bi, po isteku tog roka, Vijeće sigurnosti trebalo odlučiti o njihovom produljivanju pod istim uvjetima.
23. Zauzimajući stajalište da je djelovanje Europske Zajednice nužno za implementiranje te rezolucije, Vijeće je 26. veljače 2001. usvojilo Zajedničko stajalište

2001/154/ZVSP o dodatnim restriktivnim mjerama protiv Talibana te izmjene i dopune Zajedničkog stajališta 96/746/ZVSP (OJ 2001 L57, p.1).

24. Članak 4 Zajedničkog stajališta određuje:

„Sredstva i ostali financijski faktori Osame bin Ladena te pojedinaca i subjekata poistovjećenih s njim, koje je takvima imenovao Odbor sankcija, će biti zamrznuta, a sredstva ili ostali financijski resursi neće biti dostupni Osami bin Ladenu te pojedincima i subjektima povezanim s njim, koje je takvima imenovao Odbor sankcija, prema uvjetima navedenim u [Rezoluciji 1333 (2000)].

25. 6. ožujka 2001., na temelju članka 60 EZ i 301 EZ, je Vijeće usvojilo Uredbu (EZ) Br. 467/2001 kojom se zabranjuje izvoz određenih dobara i usluga u Afganistan, osnažujući zabranu leta i proširujući zamrzavanje sredstava i ostalih financijskih resursa u odnosu na Talibane u Afganistanu, i ukidajući Uredbu Br. 337/2000 (OJ 2001 L 67, p. 1).

26. U trećem opisu preambule te uredbe je navedeno da mjere određene Rezolucijom 1333 (2000) „spadaju u opseg Ugovora i, zbog toga, osobito s ciljem izbjegavanja narušavanja tržišnog natjecanja, je zakonodavstvo Zajednice nužno kako bi implementiralo relevantne odluke Vijeća sigurnosti ukoliko se radi o teritoriju Zajednice.“

27. Članak 1 Uredbe Br. 467/2001 definira što se smatra pod izrazima „sredstva“ i „zamrzavanje sredstava“.

28. Prema članku 2 Uredbe Br. 467/2001:

„ 1. Sva sredstva i ostali financijski resursi koji pripadaju bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu određenom od...Odbora sankcija i navedenom u Dodatku I trebaju biti zamrznuti.

2. Sredstva i ostali financijski resursi ne smiju biti dostupni, izravno ili neizravno, za ili u korist osoba, subjekata ili tijela određenih Odbora sankcija za Talibane i navedenih u Dodatku I.

3. Paragrafi 1 i 2 se ne odnose na sredstva i ostale financijske resurse koje je Odbor sankcija za Talibane predvidio kao izuzetak. Takve iznimke trebaju biti u praksi nadležnih tijela država članica navedenih u Dodatku II.“

29.            Dodatak I Uredbi Br. 467/2001 sadrži popis osoba, subjekata i tijela na koje se odnosi zamrzavanje sredstava definiranih člankom 2. Prema članku 10(1) Uredbe Br. 467/2001, Komisija je ovlaštena izmijeniti ili dopuniti Dodatak I na temelju odluka Vijeća sigurnosti ili Odbora sankcija.
30.            8. ožujka 2001. Odbor sankcija je objavio prvi pročišćeni popis subjekata i osoba na koje se odnosi zamrzavanje sredstava koja su sukladna s Rezolucijom vijeća sigurnosti 1267 (1999) i 1333 (2000) (pogledajte priopćenje za javnost AFG/131 SC/7028 od 8. ožujka 2001. Odbora). Taj popis je od tada izmijenjen i dopunjen nekoliko puta. Komisija je kao posljedicu toga usvojila nekoliko uredbi u skladu s člankom 10 Uredbe Br. 467/2001, u kojima je izmijenila ili dopunila Dodatak I te Uredbe.
31.            17. listopada i 9. studenoga 2001. je Odbor sankcija objavio dva nova dodatka na svoj sažeti popis posebno uključujući imena sljedećih subjekata i osoba:
- „Al-Qadi, Yasin (A.K.A. Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; A.K.A. Kahdi, Yasin), Jeddah, Saudijska Arabija“, i
  - „Barakaat međunarodna zaklada, 4036, Spånga, Stockholm, Švedska; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Švedska“.
32.            Uredbom (EZ) Br. 2062/2001 od 19. listopada 2001. Komisija je po četvrti put izmijenila Uredbu Br. 467/2001 (OJ 2001 L 277, p.25), a ime gospodina Kadija je dodano, s ostalima, Dodatku I.
33.            Uredbom (EZ) Br. 2199/2001 od 12. studenoga 2001. Komisija je po četvrti put izmijenila Uredbu Br. 467/2001 (OJ 2001 L 295, p. 16), a ime Al Barakaat je dodano, s ostalima, Dodatku I.
34.            16. siječnja 2002. Vijeće sigurnosti je usvojilo Rezoluciju 1390 (2002), koja propisuje mjere koje će biti usmjerene protiv Osame bin Ladena, članova Al-Qaeda mreže i Talibana te ostalih s njima povezanih pojedinaca, grupa, poduzeća i subjekata. Paragrafi 1 i 2 te rezolucije predviđaju, u biti, za nastavak mjera zamrzavanja sredstava koja se uvodi paragrafima 4(b) Rezolucije 1267 (1999) i 8(c) Rezolucije 1333 (2000), da

te mjere treba Vijeće sigurnosti provjeriti 12 mjeseci nakon njihova usvajanja, a na kraju tog perioda bi Vijeće odlučilo dozvoliti nastavak primjene tih mjera ili poboljšati te mjere.

35. Uzimajući u obzir da je takvo djelovanje Zajednice nužno kako bi se implementira ta rezolucija, 27. svibnja 2002. je Vijeće usvojilo Zajedničko stajalište 2002/402/ZVSP koje se odnosi na restriktivne mjere protiv Osame bin Ladena, članove organizacije Al-Qaede i Talibane te ostale pojedince, grupe, poduzeća i subjekte poistovjećenih s njim i ukinulo Zajednička stajališta 96/746, 1999/727, 2001/154; 2001/771/ZVSP (OJ 2002 L 139, p. 4). Članak 3 Zajedničkog stajališta propisuje, međuostalim, nastavak zamrzavanja sredstava i ostalih financijskih faktora i ekonomskih resursa pojedincima, grupama, poduzećima i subjektima na koje se odnosi popis sastavljen od Odbora sankcija u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1267 (1999) i 1333 (2000).
36. 27. svibnja 2002. Vijeće je usvojilo spornu uredbu na temelju članaka 60 EZ, 301 EZ i 308 EZ.
37. Prema četvrtom opisu iz preambule te uredbe, navedene mjere, među ostalim, Rezolucija 1390 (2002) spada u opseg Ugovora i, „zbog toga, osobito s ciljem izbjegavanja narušavanja tržišnog natjecanja, zakonodavstvo Zajednice mora nužno implementirati mjerodavne odluke Vijeća sigurnosti ukoliko se dotiču teritorija Zajednice.“
38. Članak 1 Uredbe br. 881/2002 definira pojmove „sredstvo“ i „zamrzavanje sredstava“ izrazima koji su u suštini identični onima iz članka 1 Uredbe Br. 467/2001.
39. U članku 2 Uredbe Br. 881/2002 piše:

„ 1. Sva sredstva i ekonomski resursi koji pripadaju, ili su u posjedu ili vlasništvu, fizičke ili pravne osobe, grupe ili subjekta koje je Odbor sankcija odredio i naveo u Dodatku I trebaju biti zamrznuti.

2. Sredstva ne smiju biti dostupna, izravno ili neizravno, za ili u korist fizičke ili pravne osobe, grupe ili subjekta koje je Odbor sankcija odredio i naveo u Dodatku I.

3. Ekonomski resursi ne smiju biti dostupni, izravno ili neizravno, za ili u korist fizičke ili pravne osobe, grupe ili subjekta koje je Odbor sankcija odredio i naveo u Dodatku I, i na taj način onemogućiti toj osobi, grupi ili subjektu stjecanje sredstava, dobara ili usluga.“

40. Dodatak I pročišćenih uredbi sadrži popis osoba, grupa i subjekata na koje se odnosi zamrzavanje sredstava uvedenih člankom 2 te uredbe. Taj popis uključuje, međuostalim, imena sljedećih subjekata i osoba:
- „Al Barakaat međunarodna zaklada, 4036, Spånga, Stockholm, Švedska; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Švedska“, i
  - „Al-Qadi, Yasin (saveznik KADI, Shaykh Yassin Abdullah; saveznik KAHDI, Yasin) Jeddah, Saudijska Arabija“.
  -
41. 20. prosinca 2002. vijeće sigurnosti je usvojilo Rezoluciju 1452 (2002), koja je imala za cilj olakšavanje provođenja obveza protiv terorizma. Paragraf 1 te rezolucije predviđa za određeni broj iznimaka iz i iznimke za zamrzavanje sredstava i ekonomskih resursa koje uvodi Rezolucija 1267 (1999) i 1390 (2002) koje mogu biti odobrene od država članica na humanitarnoj osnovi ili pod uvjetom da Odbor sankcija odobri.
42. 17. siječnja 2003. je Vijeće sigurnosti usvojilo Rezoluciju 1455 (2003) kojoj je bila namjera usavršiti implementaciju mjera uvedenih paragrafima 4(b) Rezolucije 1267 (1999), 8(c) Rezolucije 1333 (2000) i Rezolucije 1333 (2000) 1 i 2 Rezolucije 1390 (2002). U skladu s paragrafom 2 Rezolucije 1455 (2003), te se mjere trebaju ponovno ojačati nakon 122 mjeseci ili ranije ako je potrebno.
43. Zauzimajući stajalište da je djelovanje Zajednice bilo nužno kako bi se implementirala Rezolucija 1452 (2002), 27. veljače 2003. Vijeće je usvojilo Zajedničko stajalište 2003/140/ZVSP koje se odnosi na iznimke restriktivnih mjera određenih Zajedničkim stajalištem 2002/402 (OJ 2003 L 53, p. 62). Članak 1 Zajedničkog stajališta 2003/140 predviđa, da pri implementiranju mjera iz članka 3 Zajedničkog stajališta 2002/402 je na Zajednici predviđanje dozvoljenih iznimaka iz te rezolucije (2002).
44. 27. ožujka 2003. Vijeće je usvojilo Uredbu (EZ) Br. 561/2003 koja izmjenjuje i dopunjuje iznimke od zamrzavanja sredstava i ekonomskih resursa, Uredbu (EZ) Br.

881/2002 (OJ 2003 L 82, p. 1). U četvrtom navođenju preambule te uredbe, Vijeće navodi kako je nužno, u vezi s Rezolucijom 1452 (2002), kontrolirati mjere uvedene od strane Zajednice.

45. U skladu s člankom 1 Uredbe Br. 561/2003, sljedeći članak je nužno uvrstiti u spornu uredbu:

„Članak 2a:

1. Članak 2 se ne treba odnositi na sredstva i ekonomske resurse kad:

(a) bilo koje od nadležnih tijela država članica, navedenih u Dodatku II, odredi, na zahtjev od strane zainteresirane fizičke ili pravne osobe, da su ta sredstva i ekonomski resursi:

nužni kako bi pokrili osnovne troškove, uključujući i plaćanje prehrambenih proizvoda, najam ili zalog, lijekove i liječenje, poreze, premije osiguranja, i komunalne naknade;

namijenjeni isključivo za plaćanje razumne profesionalne naknade i naknadu nastalih troškova povezanih s pružanjem pravnih usluga;

namijenjeni isključivo za plaćanje naknade ili troškove usluga za rutinsko držanje ili održavanje zamrznutih sredstava ili smrznutih ekonomskih resursa, ili,

potrebni za izvanredne troškove, a

(b) o takvom određivanju je obaviješten Odbor sankcija; i

(c) (i) u slučaju određenja prema točkama a(i), (ii) ili (iii) Odbor sankcija nije prigovorio u roku od 48 sati od obavještanja; ili

(ii) u slučaju određivanja prema točkom (a)(iv) je Odbor sankcija odobrio određivanje.

2. Svaka osoba koja želi imati koristi od odredbi iz stavka 1 ovog članka mora uputiti svoj zahtjev nadležnom tijelu relevantne države članice kao što je to navedeno u Dodatku II.

Nadležno tijelo navedeno u Dodatku II treba odmah obavijestiti oboje i osobu koja je podnijela zahtjev, i bilo koju drugu osobu, tijelo ili subjekt kojih se to izravno tiče, u pisanom obliku, je li zahtjev odobren.

Nadležno tijelo treba također obavijestiti ostale države članice je li zahtjev za jednu takvu iznimku odobren.

3. Sredstva puštena i prenošena unutar Zajednice u cilju ispunjavanja troškova ili priznati na temelju ovog članka ne smiju biti predmetom daljnje restriktivne mjere na temelju članka 2.

...“

### **Tužbe pred Prvostupanjskim sudom i osporavane presude**

46. Prema zahtjevima podnesenim tajništvu Prvostupanjskog suda, oboje G. Kadi i al Barakaat podnose tužbu tražeći poništenje Uredbe Br. 467/2001, dok prvi također traži poništenje Uredbe br. 2062/ 2001 te naknadno poništenje Uredbe Br. 2199/2001, u mjeri u kojoj se dotične mjere odnose na njih. Tijekom postupka pred Prvostupanjskim sudom, žalitelji su promijenili svoje pravne zahtjeve na način da se od tad nadalje odnose na osporavanu uredbu, u mjeri u kojoj se ona odnosi na njih.
47. Prema nalogu predsjednika Prvog odbora Prvostupanjskog suda, Ujedinjenom Kraljevstvu Velike Britanije i Sjeverne Irske je dozvoljena je da se uključi u postupak kao podrška odlukama koje su optuženi zatražili u prvom stupnju.
48. U osporavanim presudama je Prvostupanjski sud preliminarno odlučio da se svaka tužba mora smatrati kao usmjereno protiv samog Vijeća, koju podržava Europska komisija i Velika Britanija, i mora se uzeti da je isključivi cilj svake tužbe zahtjev za poništenjem sporne Uredbe, u mjeri u kojoj se ona odnosi na dotične podnositelje zahtjeva (*Kadi*, paragraf 58, i *Yusuf Al Barakaat*, paragraf 77).
49. U prilog svojim tvrdnjama, gospodin Kadi je u svom zahtjevu iznio pred Prvostupanjskim sudom tri osnove za poništenje navodeći, u suštini povrede svojih temeljnih prava. Prva osnova navodi kršenje prava na saslušanje, druga kršenje prava na



poštivanje prava vlasništva i načela proporcionalnosti, i treća kršenje prava na učinkovitu sudsku ocjenu.

50. Za svoj dio, *Al Barakaat* temelji svoju tužbu na tri osnove poništenja: prva navodi kako je Vijeće bilo nekompetentno usvojiti spornu uredbu, kao drugo navodi kršenje članka 249 EZ i kao treće kršenje svojih temeljnih prava.

*U odnosu na nadležnost Vijeća da usvoji osporavane uredbe*

51. U spornim presudama, Prvostupanjski sud je prije svega smatrao da je Vijeće nadležno usvojiti spornu uredbu na temelju pravne osnove iz članaka 60 EZ, 301 EZ i 308 EZ, smatrajući da je, u paragrafu 61 u odluci *Kadi*, to pitanje javne politike koje na vlastitu inicijativu može postaviti sudstvo Zajednice.
52. U *Yusuf i Al Barakaat*, Prvostupanjski sud je na početku odbacio zahtjev tužitelja koji je tvrdio kako nema pravne osnove za Uredbu br. 467/2001.
53. U paragrafu 107 te presude, Prvostupanjski sud je smatrao primjerenim poduzimanje takvog koraka, iako je razlog pobijanja izgubio svrhu jer je uredba ukinuta spornom uredbom, jer je smatrao da su razlozi temeljem kojih je odbacio tu tvrdnju činili dio pretpostavki njegova razmatranja pravne osnovi potonje uredbe, koja je od tada bila jedini predmet zahtjeva za poništenje.
54. S tim u vezi, prvo je, u *Yusuf i Al Barakaat*, točke 112-116, odbacio tvrdnju da su postupci u pitanju utjecali na pojedince, koji su štoviše državljani država članica, dok članci 60 EZ i 301 EZ, ovlašćuju Vijeće na poduzimanje mjera isključivo protiv trećih zemalja.
55. U paragrafu 115 te presude, Prvostupanjski sud je smatrao da baš kao što se ekonomske i financijske sankcije mogu legitimno biti usmjerene na vladare trećih zemalja, one mogu biti usmjerene i na osobe ili subjekte poistovječene s tim vladarima ili pod čijom su izravnom ili neizravnom kontrolom gdje se oni nalazili.
56. Prema paragrafu 116, to tumačenje, koje nije u suprotnosti s izričajem članka 60 EZ ili članka 301 EZ, je opravdano razlozima učinkovitosti i humanitarnim razlozima.
57. Nadalje, u odluci *Yusuf i Al Barakaat*, u paragrafima 117-121, Prvostupanjski sud je odbacio argument da se dotičnim mjerama u tom predmetu nije namjeravalo

prekinuti ili umanjiti ekonomske odnose s trećom zemljom, nego suzbiti međunarodni terorizam, posebno, Osamu bin Ladenu.

58. Na kraju, u paragrafima 122 i 123 te presude, odbio je argument da su te mjere neproporcionalne cilju navedenom u člancima 60 EZ i 301 EZ.
59. S obzirom, nadalje, na pitanje pravne osnovanosti sporne uredbe, Prvostupanjski sud je prvo našao da, kako su tvrdili Vijeće i Komisija, članci 60 EZ i 301 EZ sami po sebi ne predstavljaju dovoljnu pravnu osnovu za tu uredbu (*Kadi*, paragrafi 92-97, i *Yusuf i Al Barakaat* paragrafi 128-133).
60. Preciznije, našao je da se uredbom namjeravalo provesti sankcije koje su poznato kao „pametne“ (*smart*) sankcije nove vrste, čija značajka je da ne postoji ništa što bi povezalosankcije s teritorijem ili vladajućim režimom treće zemlje, jer nakon sloma talibanskog režima su dotične mjere, koje se predviđaju Rezolucijom 1390 (2002), bile usmjerene izravno na Osamu bin Ladenu, Al-Qaedinu mrežu te osobe i subjekte povezane s njima.
61. Prema Prvostupanjskom sudu, u svjetlu izričaja članka 60 EZ i 301 EZ, a posebno termina „što se tiče trećih zemalja koje su u pitanju“ i „s jednom ili više trećih zemalja“ koje se tamo pojavljuju, nije se moguće osloniti na te odredbe kako bi se nametnula nova vrsta sankcija. One zapravo dozvoljavaju samo usvajanje mjera protiv treće zemlje, koje mogu uključiti vladare takve države i pojedince i subjekte poistovječene s njima ili pod njihovom izravnom ili neizravnom kontrolom. Kada je, međutim, režim na koji su takve mjere ciljale nestao, tada više ne postoji opravdavajuća poveznica između pojedinaca ili subjekata i dotične treće države.
62. Kao drugo, Prvostupanjski je sud našao da je Vijeće ispravno smatralo da članak 308 EZ samostalno ne predstavlja pravnu osnovu za usvajanje sporne uredbe (*Kadi*, paragrafi 98-121, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragrafi 134-157).
63. U tom smislu je odlučilo da se borba protiv međunarodnog terorizma, posebno nametanje ekonomskih i financijskih sankcija, poput zamrzavanja sredstava, kako bi se pojedincima i subjektima osumnjičenim za doprinošenje financiranju terorizma, ne može vezivati uz jedan od ciljeva koje članci 2 EZ i 3 EZ izričito povjeravaju Zajednici (*Kadi*, paragraf 116, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragraf 152).

64. Prema Prvostupanjskom sudu, mjere predviđene spornom uredbom ne mogu biti opravdane ciljem osnivanja zajedničke trgovinske politike (Članak 3(1)(b) EZ), budući da situacije kao što je ova konkretnom slučaju ne uključuju pitanje trgovačkih odnose Zajednice s trećim zemljama. Niti bi se moglo opravdano osloniti na cilj uspostavljanja sustava kojim bi se osiguralo da neiskrivljeno natjecanje na unutarnjem tržištu (Članak 3(1)(g) EZ) jer u svakom slučaju elementi izneseni pred Prvostupanjskim sudom nisu pružili nikakvu osnovu za pretpostavku da sporna uredba zapravo pomaže izbjegavanju rizika postojanju prepreka slobodnom kretanju kapitala ili značajnog narušavanja tržišnog natjecanja.
65. Prvostupanjski sud je, kao treće, naša da je Vijeće nadležno za usvajanje sporne uredbe koja stavlja u funkciju unutar Zajednice ekonomske i financijske sankcije predviđene Zajedničkim stajalištem 2002/402, temeljem zajedničke osnove prema članka 60 EZ, 301 EZ i 308 EZ (*Kadi*, paragraf 135, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragraf 170).
66. U tom smislu, Prvostupanjski sud je našao da jetrebalo voditi računa o mostu, koji je izričito propisan tijekom revizije poduzete Ugovorom iz Maastrichta, između mjera Zajednice kojima se uvode ekonomske sankcije temeljem članaks 60 EZ i 301 EZ i ciljevs Ugovora o Europskoj uniji u području vanjskih odnosa (*Kadi*, paragraf 123, *Yusuf i Al Barakaat*, paragraf 159).
67. Prema Prvostupanjskom sudu, članci 60 EZ i 301 EZ su u potpunosti specijalne odredbe Ugovora o EZ, u smislu da one izričito predviđaju situacije u kojima se djelovanje Zajednice može pokazati nužnim kako bi se postigao ne jedan od ciljeva Zajednice utvrđen Ugovorom o EZ, nego jedan od ciljeva dodijeljenih Europskoj uniji člankom 2 EU, naime, implementaciju zajedničke vanjske i sigurnosne politike ZVSP (*Kadi*, paragraf 124, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragraf 160).
68. Prema člancima 60 EZ i 301 EZ, djelovanje od strane Zajednice je zapravo, prema mišljenu Prvostupanjskog suda, postupanje Unije, koja nalazi svoj temelj u stupcu Zajednice nakon što je Vijeće usvojilo zajedničko stajalište ili zajedničko djelovanje prema ZVSP (*Kadi*, paragraf 125, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragraf 161).

### *Poštivanje članka 249 EC*

69. U *Yusuf i Al Barakaatu* je Prvostupanjski sud zatim krenuo ispitati prigovor koji je postavljen samo u tom slučaju, prema kojem je uredba u mjeri u kojoj izravno ograničila prava pojedinaca i propisivala nametanje pojedinih sankcija, nije općenito primjenjiva čime krši članak 249 EZ. Ta se uredba ne može, kao posljedica, shvatiti kao uredba već kao skup pojedinačnih odluka.
70. U paragrafima 184-188 te presude Prvostupanjski sud je odbacio taj prigovor.
71. U paragrafu 186 te presude, našao je kako je sporna uredba nesporno opće primjenjiva u smislu drugog paragrafa članka 249 EZ, s obzirom da svakome zabranjuje da određenim osobama učini dostupnim sredstva i ekonomske resurse.
72. Prvostupanjski sud dodatno je uputio i na činjenicu kako su te osobe izričito navedene u Dodatku I te Uredbe, zbog čega se čini kako se ona izravno i pojedinačno odnosi na njih, u skladu s četvrtim paragrafom članka 230 EZ, ni na koji način ne utječu na opću prirodu te zabrane koja proizvodi učinak *erga omnes*, kao što je jasno naznačeno u članku 11 te uredbe.

### *U pogledu poštivanja određenih temeljnih prava*

73. Zadnje, što se tiče prigovora izjavljenog u oba slučaja da su prekršena temeljna prava podnositelja prigovora, Prvostupanjski sud smatrao je primjerenim razmotriti, kao prvo, odnos između međunarodnog poretka pod Ujedinjenim narodima i domaćeg pravnog poretka ili pravnog poretka Zajednice, kao i mjeru u kojoj je korištenje ovlasti Zajednica i njene države članice ograničeno rezolucijama Vijeća sigurnosti usvojene prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda. Ovo pitanje bi značajno odredilo opseg kontrole zakonitosti, posebice imajući na umu temeljna prava, koje taj sud mora provesti u pogledu akata Zajednice koji takvim rezolucijama daju učinak. Samo ukoliko bi odlučio da spadaju unutar opsega njegove sudske kontrole i da su sposobne dovesti do ukidanja sporne uredbe bi Prvostupanjski sud mogao odlučiti o ovim navodnim kršenjima (*Kadi*, paragrafi 178-180, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragrafi 228-230).
74. Ispitujući prvo odnos između međunarodnog pravnog poretka Ujedinjenih narodima i domaćeg pravnog poretka ili pravnog poretka Zajednice, Prvostupanjski sud

je odlučio, sa stajališta međunarodnog prava, da su države članice, jednako kao i članice Ujedinjenih naroda, obvezne poštivati načelo prvenstva svojih obveza „prema Povelji“ Ujedinjenih naroda, sadržanih u članku 103 iste, što osobito znači da je obveza da izvrši odluke Vijeća sigurnosti iz članka 25 Povelje prevladala nad bilo kojom drugom obvezom koju je preuzela nekim sklopljenim međunarodnim ugovorom (*Kadi*, paragrafi 181-184, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragrafi 231-234).

75. Prema Prvostupanjskom sudu, ta obveza države članice da poštuje načelo prvenstva obveza preuzetih temeljem Povelje Ujedinjenih naroda nije ograničena EZ Ugovorom jer je to obveza koja proizlazi iz sporazuma sklopljenog prije Ugovora, te stoga spada unutar opsega članka 307 EZ. Štoviše, članak 297 EZ je napisan kako bi se primijenilo to načelo (*Kadi*, paragrafi 185-188, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragrafi 235-238).
76. Prvostupanjski sud je zaključio da su rezolucije usvojene od Vijeća sigurnosti prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda obvezujuće za sve države članice Zajednice, koje stoga moraju, u tom svojstvu, poduzeti sve mjere koje su nužne da bi se osiguralo da te rezolucije stupe na snagu i da mogu, i svakako moraju, ne primijeniti odredbe prava Zajednice, bilo da se radi o odredbi primarnog prava ili općeg načela prava Zajednice, koje predstavljaju prepreku za pravilno izvršavanje obveza prema Povelji (*Kadi*, paragrafi 189-190, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragrafi 239-240).
77. Međutim, prema Prvostupanjskom sudu, obvezna priroda tih rezolucija proizlazi iz obveza pod međunarodnim pravom i ne obvezuje Zajednicu jer ona nije, kao takva, izravno vezana Poveljom Ujedinjenih naroda, nije članica Ujedinjenih naroda, ili adresat rezolucija Vijeća sigurnosti, ili sljednik prava i obveza država članica u svrhu međunarodnog javnog prava (*Kadi*, paragraf 192, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragraf 242).
78. Ipak, ta njihova obvezna snaga veže Zajednicu temeljem prava Zajednice (*Kadi*, paragraf 193, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragraf 243).
79. U tom smislu, Prvostupanjski sud je upućujući, analogijom, na spojene slučajeve 21/72 i 24/72 *International fruit company i ostali* [1972] ECR 1219, posebno paragraf 18, našao kako u mjeri u kojoj je Zajednici prema EZ Ugovoru preuzela ovlasti koje je u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda prethodno koristila država članica, odredbe Povelje imaju obvezujućí učinak na Zajednicu (*Kadi*, paragraf 203, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragraf 253).

80. U sljedećem paragrafu tih presuda Prvostupanjski sud je zaključio, prvo, da Zajednica ne smije prekršiti obveze koje za državu članica proizlaze iz Povelje ili ometati njihovu realizaciju, te drugo, da je pri vršenju svojih ovlasti obvezana samim Ugovorom kojim je osnovana usvojiti sve mjere koje su nužne kako bi osposobile svoje država članica da izvrše te dužnosti.
81. Budući da je tako bio pozvan, kao drugo, odrediti opseg ocjene zakonitosti, posebno u svjetlu temeljnih prava, koje mora provesti u pogledu mjera Zajednice koje daju učinak rezolucijama Vijeća sigurnosti, poput sporne uredbe, Prvostupanjski sud je, prvo, u *Kadiju*, u paragrafu 209, a u *Yusuf i Al Barakaat*, u paragrafu 260, upozorio da se prema sudskoj praksi, Europska Zajednica temelji na vladavini prava, utoliko što ni njezine države članice ni njene institucije ne mogu izbjeći ispitivanje jeli njihovo djelovanje u skladu s temeljnom ustavnom poveljom, EZ Ugovorom, koji uspostavlja potpun sustav pravnih lijekova i procedura koje osmišljenih kako bi Europskom sudu pravde omogućili ispitivanje zakonitosti djelovanja institucija.
82. U *Kadiju*, u paragrafu 212, i u *Yusuf i Al Barakaatu*, u paragrafu 263, je Prvostupanjski sud našao da je pitanje koje se pojavljuje u slučajevima pred njim postoje li ikakva strukturalna ograničenja, nametnuta općim međunarodnim pravom, ili samim Ugovorom o EZ, takve sudske kontrole.
83. U vezi toga se Prvostupanjski sud se u *Kadiju*, u paragrafu 213, i u *Yusuf i Al Bakaraatu*, u paragrafu 264 prisjetio da sporna uredba, koja je usvojena u svjetlu Zajedničkog stajališta 2002/402, na razini Zajednice predstavlja provedbu obveze, koja je državama članicama Zajednice propisane u ulozi članica Ujedinjenih naroda, da osiguraju učinak, ako treba kroz sredstva Zajednice, sankcijama protiv Osame bin Ladena, članova Al-Qaedine mreže i Talibana te ostalih s njima povezanih pojedinaca, grupa, poduzeća i subjekata, koji su određeni a kasnije i potvrđeni brojnim rezolucijama Vijeća sigurnosti i usvojeni prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda.
84. U toj situaciji, Zajednica je prema shvaćanju Prvostupanjskog suda djelovala temeljem ograničenih ovlasti koja joj ne ostavljaju autonomnu diskreciju u njihovom vršenju, tako da, posebice, ne mogu niti izravno mijenjati sadržaj dotičnih rezolucija, niti uspostaviti bilo kakav mehanizam koji je u stanju dovesti do takvih promjena (*Kadi*, paragraf 214, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragraf 265).

85. Prvostupanjski sud je temeljem toga zaključio kako osporavanje unutarnje zakonitosti sporne uredbe od strane tužitelja podrazumijeva da bi se Prvostupanjski sud trebao upustiti, izravno ili neizravno, u ocjenu zakonitost rezolucija kojima je dan učinak tom uredbom u svjetlu temeljnih prava koja su zaštićena pravnim poretkom Zajednice (*Kadi*, paragrafi 215 i 216, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragrafi 266 i 267).
86. U paragrafima 217-225 u *Kadiju*, koristeći izričaj identičan onom u paragrafima 268-276 u *Yusuf i Al Barakaatu*, Prvostupanjski sud je našao kako:

„217 Institucije i Ujedinjeno Kraljevstvo traže od Suda da , kao stvar načela, odbije svaku nadležnost za poduzimanje takvog neizravnog preispitivanja zakonitosti tih rezolucija, koje kao pravila međunarodnog prava obvezuju države članice Zajednice i obvezna su za Sud jednako kao i za sve institucije Zajednice. Te stranke u suštini smatraju kako sudsko preispitivanje treba biti ograničeno, s jedne strane, na ispitivanje jesu li poštovana pravila o formalnim i proceduralnim zahtjevima i nadležnosti propisanim u ovom slučaju za institucije Zajednice i s druge strane na ispitivanje jesu li dotične mjere Zajednice primjerene i proporcionalne u odnosu na rezolucije Vijeća sigurnosti kojima daju učinak.

218 Mora se prepoznati da je takvo ograničenje nadležnosti neophodno, kao nužna posljedica gore navedenih načela, u sudskom preispitivanju veze između međunarodnog pravnog poretka i pravnog poretka pod Ujedinjenim narodima te pravnog poretka Zajednice.

219 Kao što je već objašnjeno, dotične rezolucije Vijeća sigurnosti su usvojene prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda. U tim okolnostima, odluka o tome što predstavlja prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti i mjere potrebne radi njihovog održanje ili ponovne uspostave je odgovornost samog Vijeća sigurnosti i kojem kao takvo, ne podliježe nadležnosti nacionalnih tijela i tijela Zajednice i sudova, te podliježe samo inherentnom pravu na individualnu ili kolektivnu samoobranu navedenu u članku 51 Povelje.

220 Gdje je, postupajući sukladno Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda, Vijeće sigurnosti, kroz Odbor za sankcije, odlučilo da se sredstva određenih pojedinaca ili subjekata moraju zamrznuti, njegova odluka je u skladu s člankom 48 Povelje obvezujuća za članice Ujedinjenih naroda.

221 U svjetlu razmatranja iznesenih u gore navedenim paragrafima 193-204, tvrdnja da je Prvostupanjski sud imao nadležnost neizravno ispitati zakonitost takve odluke rukovodeći se standardom zaštite temeljnih prava priznatih od pravnog poretka Zajednice, ne mogu biti opravdane niti na temelju međunarodnog prava ili na temelju prava Zajednice.

222 Prvo, takva nadležnost ne bi bila u skladu s obvezama država članica prema Povelji Ujedinjenih naroda, posebno članaka njenih 25, 48 i 103, i također članak 27 Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora [sklopljene u Beču 25. svibnja 1969.].

223 Drugo, takva nadležnost bi bila suprotna kako odredbama Ugovora o EZ, posebno člancima 5 EZ, 10 EZ, 297 EZ i prvom paragrafu članka 307 EZ, tako i Ugovoru o Europskoj uniji, posebno članku 5 EU, u skladu s kojima sudovi Zajednice koriste svoje ovlasti pod uvjetima i u svrhu predviđenim odredbama Ugovora o EZ i Ugovora o Europskoj uniji. Bilo bi, štoviše, nespojivo s načelom da ovlasti Zajednice, a ujedno i Prvostupanjskog suda, moraju biti obavljane u skladu s međunarodnim pravom (Slučaj C-286/90 *Poulsen i Diva Navigation* [1992] ECR I-6019, paragraf 9, i slučaj C-162/96 *Racke* [1998] ECR I-3655, paragraf 45).

224 Treba dodati da, s posebnim osvrtom na članak 307 EZ, i članak 103 Povelje Ujedinjenih naroda, pozivanje na kršenje temeljnih prava zaštićenih pravnim poretkom Zajednice ili načelima tog pravnog poretka ne mogu utjecati na valjanost mjere Vijeća sigurnosti ili na njihov učinak na teritoriju Zajednice (pogledajte, analogno tome, Slučaj 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125, paragraf 3; slučaj 234/85 *Keller* [1986] ECR 2897, paragraf 7, i spojeni slučajevi 97/87 – 99/87 *Dow Chemical Ibérica i Ostali protiv Komisije* [1989] ECR 3165, paragraf 38).



225 Stoga se mora smatrati da dotične rezolucije Vijeća sigurnosti spadaju, u načelu, izvan dosega sudske kontrole Suda i da sud nema ovlast dovesti u pitanje, makar neizravno, njihovu zakonitost u svjetlu prava Zajednice. Suprotno, Sud je vezan, ukoliko je to moguće, tumačiti i primijeniti pravo na način usklađen s obvezama država članica prema Povelji Ujedinjenih naroda.“

87. U *Kadiju*, u paragrafu 226, i u *Yusuf i Al Barakaat*, u paragrafu 227, Prvostupanjski sud je našao kako je, ipak, ovlašten neizravno provjeriti zakonitost dotičnih rezolucija Vijeća sigurnosti s obzirom na *ius cogens*, shvaćenog u smislu sustava viših pravila međunarodnog javnog prava koja su obvezujuće za sve subjekte međunarodnog prava, uključujući i tijela Ujedinjenih naroda, i od kojih nije moguće odstupiti.
88. U paragrafima 227-231 odluke *Kadi*, izraženim tekstom koji je identičnim onim iz paragrafa 278-282 *Yusuf i Al Barakaat*, Prvostupanjski sud je našao sljedeće:

„227 U vezi s tim, se mora primijetiti da je Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora, koja objedinjuje običajno međunarodno pravo i njen članak 5, koji predviđa da se se treba primijeni na „bilo koji ugovor koji je sastavni instrument međunarodne organizacije, i na svaki ugovor usvojen u sklopu međunarodne organizacije“, predviđa u članku 53 da će ugovor biti nevaljan ukoliko je u suprotnosti s imperativnom normom općeg međunarodnog prava (*ius cogens*), koju definira kao normu „prihvaćenu i prepoznatu od strane međunarodne zajednice država kao cjeline kao normu od koje nije dozvoljeno odstupanje i koja se može mijenjati samo ako naknadna norma općeg međunarodnog prava ima isti karakter“. Slično, članak 64 Bečke konvencije predviđa da: „Ako se pojavi nova peremptorna norma općeg međunarodnog prava, bilo koji postojeći ugovor koji je u suprotnosti s tom normom postaje nevažećim i raskida se“.

228 Nadalje, Povelja Ujedinjenih naroda sama po sebi pretpostavlja postojanje obveznih načela međunarodnog prava, posebno, zaštitu temeljnih prava ljudskih osoba. U preambuli Povelje, narodi Ujedinjenih naroda proglasili su se odlučnima za „potvrđivanje vjere u temeljna ljudska prava, u dostojanstvo i vrijednost ljudskih osoba“. Dodatno,

očito je iz Poglavlja I Povelje, naslovljen „Ciljevi i načela“, da je jedna od namjera Ujedinjenih naroda osnažiti poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda.

229 Ta načela su obvezujuća za članice Ujedinjenih naroda jednako kao i za njihova tijela. Prema tome, temeljem članka 24(2) Povelje Ujedinjenih naroda, Vijeće sigurnosti, u izvršavanju svojih dužnosti unutar primarne odgovornosti za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti mora djelovati „u skladu s namjerama i načelima Ujedinjenih naroda“. Ovlasti sankcioniranja Vijeća sigurnosti u izvršavanju te odgovornosti mora biti korištena u skladu s međunarodnim pravom, posebno s namjerama i načelima Ujedinjenih naroda.

230 Međunarodno pravo, stoga, dopušta zaključak da postoji jedno ograničenje načela da rezolucije Vijeća sigurnosti imaju obvezujući učinak: naime, da one moraju poštivati temeljne zapovjedne odredbe *ius cogensa*. Ukoliko ne uspiju u tome, koliko god da je to malo vjerojatno, ne bi obvezivale niti države članice Ujedinjenih naroda niti, kao posljedicu, Zajednicu.

231 Neizravna sudska kontrola koju provodi Sud temeljem zahtjeva za poništenjem usvojenog akta Zajednice, a gdje se ne postoji mogućnost ikakve diskrecija, s ciljem da se osigura učinkovitost rezolucija Vijeća sigurnosti, može stoga, vrlo iznimno, uključiti odlučivanje spadaju li viša pravila međunarodnog prava unutar dosega *ius cogensa* i poštuju li se, posebice, obvezne odredbe koje se odnose na univerzalnu zaštitu ljudskih prava, od kojih ni država članica ni tijela Ujedinjenih naroda ne smiju odstupiti jer predstavljaju „neopoziva načela međunarodnog običajnog prava“ (Savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde od 8. srpnja 1996., Zakonitost prijetnje ili uporabe nuklearnog oružja, izvješća 1996., p. 226, paragraf 79; pogledajte također, u tom smislu Mišljenje nezavisnog odvjetnika Jacobsa u slučaju C-84/95 *Bosphorus* [1996] ECR I-3953, paragraf 65).“

89. Prvo, imajući posebno na umu navodnu povredu temeljnog prava na poštivanje vlasništva, Prvostupanjski sud je u odluci *Kadi*, u paragrafu 237, i u odluci *Yusuf i Al Barakaatu*, u paragrafu 288 razmatrao je li propuštena procjena da li se zamrzavanjem sredstava predviđenih spornom uredbom, dopunjenih Uredbom br. 561/2003 i neizravno,

kroz rezolucije vijeća sigurnosti koje se provode tim uredbama, krše temeljna prava podnositelja zahtjeva.

90. U *Kadiju*, u paragrafu 238, i *Yusuf i Al Barakaatu*, u paragrafu 289, Prvostupanjski sud je odlučio kako to, ocjenjivano kroz standarde zaštite temeljnih prava osoba zaštićenih *ius cogensom*, nije bio slučaj.
91. U *Kadiju*, u paragrafima 239 i 240, i u *Yusuf i Al Barakaatu*, u paragrafima 290 i 291, Prvostupanjski sud je našao da iznimke i odstupanja od obveze zamrzavanja sredstava predviđenih u spornoj uredbi kao rezultat izmjena i dopuna Uredbom br. 561/2003, koja sama provodi Rezoluciju 1452 (2002), pokazuju kako nije ni smisao ni učinak te mjere izložiti osobe koje su navedene na sažetom popisu nehumanom i ponižavajućem postupanju.
92. U *Kadiju*, u paragrafima 243-251, i u *Yusuf i Al Barakaatu*, u paragrafima 294-302, Prvostupanjski sud je našao kako, uz to, zamrzavanje sredstava nije predstavljalo arbitrarno, neprikladno ili neproporcionalno ograničenje prava na privatno vlasništvo osoba u pitanju te se stoga ne mogu, smatrati protivnima *ius cogensu*, uzimajući u obzir sljedeće činjenice:
- dotične mjere pokušavaju ostvariti cilj osnovnog javnog interesa za međunarodnu zajednicu, što će reći, kampanju protiv međunarodnog terorizma, i da su Ujedinjeni narodi ovlašteni poduzeti zaštitne radnje protiv djelovanja terorističkih organizacija;
  - zamrzavanje sredstava je privremena predostrožna mjera koja, za razliku od konfiskacije, ne utječe na sam sadržaj prava ljudi koje se odnosi na vlasništvo kao financijske imovine, ali i samo korištenje istih;
  - dotična rezolucija Vijeća sigurnosti propisuje načine kontrole, nakon određenog razdoblja cjelokupnog sustav sankcija;
  - te rezolucije utvrđuju proceduru koje omogućavaju zainteresiranim osobama da u bilo koje vrijeme iznesu svoj slučaj Odboru sankcija na pregled, kroz države članice čiji su državljani ili u kojima prebivaju.
93. Što se tiče, drugo, navodne povrede prava na saslušanje, i specifičnije, prvo, navodnog prava podnositelja da budu saslušani od strane institucija Zajednice prije nego

što sporna Uredba bude usvojena, Prvostupanjski sud je u paragrafu 258 odluke *Kadi*, koji *mutatis mutandis* odgovara paragraf 328 odluke *Yusuf i Al Barakaatu*, našao:

„ U ovom slučaju, kako je očito iz gornjih razmatranja u pogledu odnosa između međunarodnog pravnog poretka Ujedinjenih naroda i pravnog poretka Zajednice, tijela Zajednice imala su obvezu prenijeti u pravni poredak Zajednice rezolucije Vijeća sigurnosti i odluke Odbora sankcija koje ih na ni koji način ne ovlašćuju, da u vrijeme stvarne implementacije, propišu bilo kakav mehanizam Zajednice za pregled ili preispitivanje konkretnih situacija, budući da i sadržaj dotičnih mjera i mehanizam za preispitivanja (pogledajte točke 262 i one koji slijede...) u potpunosti spadaju u nadležnost Vijeća sigurnosti i njegov Odbor za sankcije. Kao rezultat, institucije Zajednice nemaju ovlast istraživati, nemaju mogućnost provjeravati pitanja koja se smatraju činjenicama od strane Vijeća sigurnosti i Odbora sankcija, nemaju slobodu procjene u odnosu na ta pitanja niti slobodu procjene je li usvajanje sankcije primjereno vis-à-vis tužitelja. Načelo prava Zajednice koje se odnosi na pravo na saslušanje se ne može primijeniti u takvim okolnostima, gdje saslušanje dotične osobe ionako ne može dovesti do toga da institucija preispita svoju poziciju.“

94. Prvostupanjski sud je u *Kadiju*, u paragrafu 259 zaključio da u kontekstu usvajanja i implementiranja sporne uredbe Vijeće nije bilo dužno saslušati podnositelja u vezi njegovog uključivanja na popis osoba i subjekata na koje se sankcije odnose i u, u paragrafu 329 odluke *Yusuf i Al Barakaatu*, da Vijeće nije imalo obvezu saslušati podnositelja zahtjeva prije nego što se sporna uredba usvoji.
95. S obzirom na, drugo, povredu navodnog prava na saslušanje podnositelja zahtjeva od strane Odbora za sankcije u vezi s njihovim uključivanjem u sažeti popis, Prvostupanjski sud je u paragrafu 261 u odluci *Kadi* i u paragrafu 306 u odluci *Yusuf i Al Barakaatu* našao da dotičnim rezolucijama Vijeća sigurnosti ne predviđaju takvo pravo.
96. Nadalje, u paragrafu 307 odluke *Yusuf i Al Barakaatu*, našao je da u okolnostima poput ovih u dotičnom slučaju niti jedno obvezno pravilo međunarodnog javnog prava ne zahtijeva prethodno saslušanje zainteresiranih osoba.
97. Prvostupanjski sud je štoviše primijetio da iako rezolucije Vijeća sigurnosti u pitanju odnosno naknadne uredbe koje im osiguravaju učinak u poretku Zajednice ne

predviđaju nikakvo pravo na slušanje za pojedine osobe, one su ipak propisale mehanizam za preispitivanje pojedinih slučajeva, propisujući kako se dotične osobe mogu obratiti Odboru za sankcije, kroz svoja nacionalna tijela, kako bi bile izbrisane sa sažetog popisa ili osigurale izuzeće od zamrzavanja sredstava (*Kadi*, paragraf 262, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragraf 309).

98. Pozivajući se u paragrafu 264 odluke *Kadi* i u paragrafu 311 odluke *Yusuf i Al Barakaatu* na „Smjernice Odbora [za sankcije] za rad“, koje je taj odbor usvojio 7. studenoga 2002. te izmijenio i dopunio 10. travnja 2003. („Smjernice Odbora sankcija“) i u paragrafu 226 *Kadija* odnosno paragrafu 313 u *Yusuf i Al Barakaatu* na različite rezolucije Vijeća sigurnosti, Prvostupanjski sud je u tim paragrafima primjetio važnost koju Vijeće sigurnosti pridaje, ukoliko je to moguće, temeljnim pravima ljudi koje se nalaze na popisu, posebno njihovom pravu na saslušanje.
99. U paragrafu 268 *Kadija* i u paragrafu 315 *Yusuf i Al Barakaatu* Prvostupanjski sud je našao da činjenica da postupak preispitivanja ne daje izravno pravo osobama koje smatraju kako trebaju biti saslušane od Odbora za sankcije – jedino tijelo nadležno da, na zahtjev države, donese odluku o preispitivanjunjihovog slučaja – što rezultira time da te osobe, u suštini, ovise o diplomatskoj zaštiti koju država pruža svojim državljanima, ne treba se smatrati neprikladnim u svjetlu obveznih pravila međunarodnog javnog prava.
100. Prvostupanjski sud je dodao kako je otvoren za mogućnost da osobe u pitanju podnesu zahtjev za sudskom kontrolom koja se temelji na domaćem pravu, čak i one koje se izravno temelje na spornim uredbama i relevantnim rezolucijama Vijeća sigurnosti kojima daju učinak, protiv bilo kojeg neosnovanog odbijanja od strane nadležnog državnog tijela da podnese njihove slučajeve Odboru sankcija na preispitivanje (*Kadi*, paragraf 270, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragraf 317).
101. Prvostupanjski sud je nadalje našao kako, u okolnostima poput ovih u dotičnom slučaju, u kojima je glavno pitanje privremena mjera predostrožnosti kojom se ograničava dostupnost imovine tužitelja, poštivanje temeljnih prava dotičnih osoba ne zahtijeva da se činjenice i dokaze izvedene protiv njima dostave, nakon što su Vijeće sigurnosti ili Odbor za sankcije našli da postoje razlozi koji se tiču na sigurnost međunarodne zajednice, a koja se tome protive (*Kadi*, paragraf 274, i *Yusuf i Al Barakaat*, paragraf 320).

102. Uzimajući u obzir ta razmatranja, Prvostupanjski sud je u *Kadiju*, u paragrafu 276, i u *Yusuf i Al Barakaatu*, u paragrafu 330 našao kako mora odbiti prigovor podnositelja zahtjeva zbog navodne povrede prava na saslušanje.

103. Konačno, uzimajući u obzir navodnu povredu prava na učinkovitu sudsku kontrolu, Prvostupanjski sud je u paragrafima 278-285 u *Kadiju*, koji su identični paragrafima 333-340 u *Yusuf i Al Barakaatu* našao sljedeće:

„278 U okolnostima ovog slučaja, podnositelj zahtjeva je bio u mogućnosti podnijeti tužbu za poništenje pred Prvostupanjskim sudom prema članku 230 EZ.

279 Rješavajući tu tužbu, sud obavlja potpuni pregled zakonitosti sporne uredbe u smislu poštivanja od strane institucija odredaba o nadležnosti i odredaba o vanjskoj zakonitosti te bitnih proceduralnih zahtjeva koji ograničavaju njihove postupke.

280 Sud također ispituje zakonitost sporne uredbe uzimajući u obzir regulacije Vijeća sigurnosti putem kojima bi dotični akt trebao osigurati primjenu, posebno s gledišta postupovne i materijalne primjenjivosti, unutarnje dosljednosti i je li uredba proporcionalna rezolucijama.

281 Donoseći odluku temeljem takve ocjene, Sud smatra kako nije sporno da je podnositelj zahtjeva uistinu fizička osoba čije se ime nalazi na sažetom popisu od 19. listopada 2001.

282 U ovoj tužbi za poništenje, Sud je štoviše našao kako ima nadležnost ispitati zakonitost sporne uredbe, a neizravno i zakonitost dotičnih rezolucija Vijeća sigurnosti, u svjetlu viših pravila međunarodnog prava koje spadaju u doseg *ius cogensa*, posebice obveznih odredaba koje se odnose na univerzalnu zaštitu ljudskih prava.

283 S druge strane, kako je zapaženo u gore navedenom paragrafu 225, nije na Sudu da neizravno ispita jesu li dotične rezolucije Vijeća sigurnosti same po sebi sukladne s temeljnim pravima koja su zaštićena pravnim poretom Zajednice.

284 Niti je u nadležnosti Suda da potvrdi kako nije bilo pogreške u procjeni činjenica i dokaza na koje se poziva Vijeće sigurnosti kako bi opravdalo mjere koje je poduzelo ili da, podložno ograničenom opsegu definiranom u gore navedenom paragrafu 282, neizravno provjeri prikladnost i proporcionalnost tih mjera. Bilo bi nemoguće obaviti takvu kontrolu bez prisvajanja prerogativa Vijeća sigurnosti prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda u donosu na, prije svega, odlučivanje o tome postoji li prijetnja međunarodnom miru i sigurnost i drugo o izboru prikladnih mjera za suočavanje s takvom prijetnjom ili njenim smirivanje. Nadalje, pitanje predstavlja li pojedinac ili organizacija prijetnju međunarodnom miru ili sigurnosti, kao i pitanje koje se mjere moraju usvojene u pogledu konkretnih osoba kako bi se te prijetnje uklonile, traže političke procjene i vrijednosne sudove koji u načelu spadaju u isključivu nadležnost tijela kojem je međunarodna zajednica povjerila primarnu odgovornost za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.

285 Mora se zaključiti da, u mjeri koja je određena u gore navedenom paragrafu 284, ne postoji pravni lijek dostupan podnositelju zahtjevu jer Vijeće sigurnosti nije smatralo kako bi bilo poželjno uspostaviti neovisan međunarodni sud koji bi bio odgovoran za odlučivanje, na temelju prava i činjenica, u postupcima koji su pokrenuti protiv pojedinačnih odluka donesenih od strane Odbora sankcija.“

104. U *Kadiju*, u paragrafu 268, i u *Yusuf i Al Barakaatu*, u paragrafu 315, Prvostupanjski sud je našao da takva praznina u pogledu sudske zaštite dostupna podnositelju zahtjeva nije sama po sebi protivna *ius cogensu*.

105. U tom smislu Prvostupanjski sud je u paragrafima 288-290 u *Kadiju* koji su identični paragrafima 343-345 u *Yusuf i Al Barakaatu* našao:

„ 288 U ovom slučaju Sud smatra kako je ograničenje prava podnositelja na pristup sudu, kao rezultata imuniteta od sudske nadležnosti koji se smatra pravilom, u domaćem pravnom poretku države članice Ujedinjenih naroda rezolucijama Vijeća sigurnosti usvojenih prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda u skladu s relevantnim načelima međunarodnog prava (posebice članak 25 i 103 (te) Povelje) inherentno tom pravu na način koji je ono zajamčeno *ius cogensom*.

289 Takvo ograničenje je opravdano kako prirodom odluka koje Vijeće sigurnosti donosi unutar Poglavlja VII Povelje Ujedinjenih naroda tako i legitimnim ciljem kojem se teži. U okolnostima ovog slučaja, interes tužitelja da iznese svoj slučaj pred sudom nije dostatan kako bi prevagnuo nad bitnim javnim interesom održavanja međunarodnog mira i sigurnosti s obzirom na jasno utvrđenu prijetnju od strane Vijeća sigurnosti u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda. U tom smislu se mora dati poseban značaj činjenici kako, daleko od toga da mjera predviđa neograničeno razdoblje primjene, sukcesivno usvojene rezolucije od strane vijeća sigurnosti su uvijek predviđale mehanizam preispitivanja je li primjereno zadržati te mjere nakon što je proteklo 12 ili najviše 18 mjeseci ...

290 Konačno, Sud smatra kako u nedostatku postojanja međunarodnog suda koji bi bio nadležan za utvrđivanje jesu li akti Vijeća sigurnosti zakoniti, osnivanje tijela kao što je Odbor sankcija te mogućnost zahtjeva Odboru, predviđena zakonodavstvom, da u bilo koje vrijeme preispitivao pojedinačni slučaj, putem postupka koji uključuje oboje „zahtjevnu vladu“ i „imenovajuću vladu“.... predstavlja još jedan razuman način pružanju adekvatne zaštite podnositelju zahtjeva temeljnih prava koje proizlaze iz *ius cogens*.“

106. Slijedom toga, Prvostupanjski sud je odbacio prigovore navodnih povreda prava na učinkovitu sudsku kontrolu i kao rezultat toga i tužbe u cijelosti.

### **Obrasci naloga na žalbu koje zahtijevaju stranke**

107. U svojoj žalbi, G. Kadi tvrdi kako bi Sud trebao:

- u cijelosti ukinuti presudu *Kadi*;
- proglasiti spornu uredbu nevaljanom i ništetnom, i
- naložiti Vijeću i/ili Komisiji snošenje troškova u ovoj žalbi i onih troškova nastalih u postupku pred Prvostupanjskim sudom.

108. U svojoj žalbi, Al Barakaat tvrdi da bi Sud trebao:

- u cijelosti ukinuti presudu Yusuf i Al Barakaat;



- proglasiti spornu uredbu nevaljanom i ništetnom, i
- naložiti Vijeću i komisiji plaćanje troškova koji se odnose na sadašnju žalbu te na snošenje troškova pred Prvostupanjskim sudom.

109. Vijeće tvrdi da je u oba slučaja sud trebao odbaciti žalbu te da je podnositelj zahtjeva bio dužan snositi troškove.

110. U slučaju C-402/05 P je Komisija tvrdila kako Sud treba:

- izjaviti kako nijedna od osnova žalbi koje je iznio podnositelj zahtjeva nije u stanju pobiti izreku presude u *Kadiju*, i zamijeniti osnove presude s onima predloženim u svom zahtjevu;
- kao posljedicu toga, odbiti žalbu, i
- naložiti podnositelju zahtjeva snošenje troškova.

111. U slučaju C-415/05 P Komisija tvrdi kako Sud treba:

- odbiti žalbu u potpunosti, i
- naložiti podnositelju zahtjeva snošenje troškova.

112. Ujedinjeno Kraljevstvo podiže protu-žalbu i tvrdi kako Sud treba:

- odbaciti žalbe, i
- izdvojiti onaj dio presude iz žalbe koja se bavi pitanjem *ius cogensa*, odnosno, paragrafima 226-231 u *Kadiju*, i paragrafima 277-281 u *Yusuf i Al Barakaatu*.

113. Kraljevstvo Španjolske, kojem je dopušteno intervenirati kako bi pružila potporu obliku naredbe koje traži Vijeće i po nalogu Predsjednika Suda od 27. travnja 2006. (slučaj C-402/05 P) i od 15. svibnja 2006. (slučaj C-415/05 P), tvrdi kako Sud treba:

- odbiti žalbu podnositelja zahtjeva u cijelosti i podržati u cijelosti presudu iz žalbe, i
- naložiti podnositelju zahtjeva snošenje troškova;

- odbaciti raspravu Komisije u vezi s prvom osnovom svake žalbe, i podržati presudu iz žalbe, i
- naložiti Komisiji snošenje troškova;
- alternativno, ako je Sud trebao ukinuti presudu na temelju žalbe, pa stoga, ukinuti i Uredbu Br. 881/2002, narediti da učinci te uredbe budu provedeni, u skladu s člankom 231, dok nova uredba ne bude usvojena kako bi ga zamijenila.

114. Francuska Republika, kojoj je dopušteno intervenirati kako bi pružila potporu obliku naredbe koje traži Vijeće i po nalogu Predsjednika Suda od 27. travnja 2006. (slučaj C-402/05 P) i od 15. svibnja 2006. (slučaj C-415/05 P), tvrdi kako Sud treba:

- odbiti žalbu podnositelja zahtjeva, dozvoliti među-žalbi Ujedinjenog Kraljevstva da obavi zamjenu osnova u odnosu na dijelove presude pod žalbom, a koje se tiču *ius cogensa*, i
- naložiti podnositelju zahtjeva snošenje troškova.

115. Kraljevstvo Nizozemske, kojem je dopušteno intervenirati kao potpora obrascu naloga od strane Vijeća i po nalogu Predsjednika Suda od 27. travnja 2006. (slučaj C-402/05 P) i od 15. svibnja 2006. (slučaj C-415/05 P), tvrdi u oba slučaja da Sud treba odbiti žalbu, s time da bi trebala biti zamijenjena osnova s obzirom na doseg ispitivanja zakonitosti, ili alternativno, pitanju, jesu li prekršene norme *ius cogensa*.

### **Osnove pobijanja presude na koju je podnesena žalba**

116. G. Kadi navodi dvije osnove žalbe, prva se odnosi na navodni manjak pravne osnove sporne uredbe, a druga na povredu nekoliko pravila međunarodnog prava od strane Prvostupanjskog suda i s posljedicom da se povreda u odnosu na procjenu njegovih argumenata koji se odnose na kršenje njegovih pojedinih temeljnih prava koje je branio pred Prvostupanjskim sudom.

117. Al Barakaat navodi tri osnove žalbe, prva se odnosi na navodni manjak pravne osnove sporne uredbe, druga na kršenje članka 249 EZ, a treća na kršenje svojih pojedinih temeljnih prava.

118. U svojoj protu-žalbi Ujedinjeno Kraljevstvo navodi jednu osnovu koja se odnosi na pogrešku u pravu koju je navodno počinio Prvostupanjski sud u donošenju presude pod žalbom i to da je nadležan razmotriti jesu li dotične rezolucije Vijeća sigurnosti u skladu s pravilima *ius cogens*.

*U pogledu žalbi*

119. Po nalogu 13. studenoga 2007. Predsjednik Suda naredio je da ime Ahmed Ali Yusuf bude izbrisano iz sudskog registra kao odgovor na njegovo odustajanje od žalbe koju je uložio zajedno s Al Barakaatom u slučaju C-415/05 P.

120. Strankama i nezavisnom odvjetniku koji su bili saslušani u tom pogledu, primjereno je, temeljem povezanosti među njima, spojiti aktualne slučajeve u svrhu presude, u skladu s člankom 43 Poslovnika o radu Suda.

*U pogledu osnova žalbe koja se odnosi na pravni temelj sporne uredbe*

Argumenti stranaka

121. U svojoj prvoj osnovi žalbe, G. Kadi tvrdi kako je Prvostupanjski sud bio u zabludi o pravu kada je našao, u paragrafu 135 u *Kadiju*, da je moguće sporna uredbu usvojiti na temelju zajedničkih osnova članaka 60 EZ, 301 EZ i 308 EZ.

122. Taj prigovor sadrži tri dijela.

123. U prvom dijelu G. Kadi tvrdi da je Prvostupanjski sud bio u zabludi o pravu presuđujući da se članci 60 EZ i 301 EZ mogu smatrati djelomičnom pravnom osnovom sporne uredbe. Nadalje, Prvostupanjski sud nije objasnio kako te odredbe, koje mogu predviđati samo temelj za mjere protiv trećih zemalja, mogu predvidjeti, zajedno s člankom 308 EZ, pravnu osnovu za spornu uredbu kad potonja sadrži samo mjere usmjerene protiv pojedinaca i nedržavnih subjekata.

124. U drugom dijelu, G. Kadi navodi da ako se članci 60 EZ i 301 EZ, smatraju djelomičnom pravnom osnovom sporne uredbe, Prvostupanjski je sud bio u zabludi o pravu, jer je pogrešno protumačio članak 301 EZ i njegovu funkciju „mosta“ , jer taj članak ni u kojim okolnostima ne uključuje ovlast poduzimanja mjera namijenjenih za postizanje cilja Ugovora o Europskoj uniji.

125. U trećem dijelu, gospodin Kadi navodi da je prvostupanjski sud bio u zabludi o pravu tumačeći članak 308 EZ na način da članak može predvidjeti pravnu osnovu za zakonodavstvo za koje nužne ovlasti nisu bile predviđene u Ugovoru o EZ i koje nije nužno kako bi se realizirao jedan od ciljeva Zajednice. U *Kadiju*, u paragrafima 122-134, Prvostupanjski sud je pogrešno usporedio ciljeve dva integrirana, ali različita pravna poretka ustanovljena od strane Unije i Zajednice, a time i pogrešno protumačena ograničenja iz članka 308 EZ.
126. Nadalje, takav je pogled, prema njegovom naumu, nespojiv s načelom dodijeljenih ovlasti utvrđenih u članku 5 EZ. To slijedi iz paragrafa 28-35 Mišljenja 2/94 od 28. ožujka 1996. (ECR I-1759) kako je činjenica da je cilj spomenut u Ugovoru o Europskoj uniji ne može popraviti nedostatak tog cilja s popisa ciljeva Ugovora o EZ.
127. Vijeće i Francuska Republika osporavaju prvi dio prve žalbene osnove gospodina Kadija, navodeći međuostalim da je pozivanje na članak 60 EZ i 301 EZ u pravnoj osnovi sporne uredbe je zajamčena činjenicom da te odredbe određuju ograničene mjere čiji se doseg povećao u smislu članka 308, osobama ili nedržavnim subjektima koji, stoga, nisu obuhvaćeni s ta dva članka.
128. U svom dijelu Ujedinjeno Kraljevstvo tvrdi da se članak 308 EZ upotrebljavao u smislu instrumentalnih ovlasti predviđenih člancima 60 EZ i 301 EZ, članaka koji ne predstavljaju, sadržajem, djelomičnu pravnu osnovu sporne uredbe. Kraljevstvo Španjolske zastupa u biti istu liniju argumenata.
129. S obzirom na drugi dio žalbene osnove, Vijeće tvrdi da je smisao postojanja mosta predviđeno u članku 301 EZ upravo to da mu se osigura ovlast da usvaja mjere namijenjene postizanju cilja Ugovora o EU.
130. Kraljevstvo Španjolske, Francuska Republika i Ujedinjeno Kraljevstvo tvrde da je članak 308 EZ, a ne članci 60 EU i 301 EZ, onaj koji je omogućio usvajanje restriktivnih mjera namijenjenih pojedincima i nedržavnim subjektima te na taj način proširio doseg ta dva članka.
131. Što se tiče trećeg dijela prve žalbene osnove G. Kadija, Vijeće objašnjava da je cijela svrha mosta predviđenog člankom 301 EZ da, iznimno, koristi ovlasti date Zajednici kako bi uvelo ekonomske i financijske sankcije u svrhu postizanja ciljeva ZVSP, tako i Unije, radije nego ciljeva Zajednice.

132. Ujedinjeno Kraljevstvo i države članice koje sudjeluju u žalbi široko podržavaju takav stav.
133. Ujedinjeno Kraljevstvo pojašnjava svoj stav, ističući da se, prema njegovom mišljenju, tužba predviđena spornom uredbom može smatrati doprinosom u ostvarivanju, ne jednog od ciljeva Unije, već jednog od ciljeva Zajednice, imenom, implicitan i čisto instrumentalni cilj pružanja učinkovitog načina kojim bi se osigurao učinak, isključivo putem prisilnih ekonomskih mjera, akata usvojenih temeljem ovlasti danih Uniji u Glavi V. Ugovora o EU, koji leži u pozadini članaka 60 EZ i 301 EZ .
134. Prema državama članicama, kada postizanje tog instrumentalnog cilj zahtijeva oblike ekonomske prisile koji idu preko posebno dodijeljenih ovlasti Vijeću iz članaka 60 EZ i 301 EZ, primjereno je osloniti se na članka 308 EZ kako bi se nadopunile te ovlasti.
135. Komisija, izjavivši da je preispitala svoje stajalište, tvrdi, kao prvo, da su članci 60 EZ i 301 EZ, uzevši u obzir njihov izričaj i kontekst, sami po sebi predstavljali primjerenu i dostatnu pravnu osnovu za usvajanje sporne uredbe.
136. U vezi s time Komisija iznosi sljedeće argumente:
- izričaj članka 301 EZ je dovoljno širok kako bi pokrio ekonomske sankcije protiv pojedinaca – pod pretpostavkom da su prisutni u ili na drugi način povezani s trećom zemljom. Izraz „gospodarski odnosi“ pokriva širok spektar aktivnosti. Bilo koja gospodarska sankcija, čak i ona usmjerena na treću zemlju, poput embarga, izravno utječe na dotične pojedince, a na državu samo neizravno. Formulacija članka 301 EZ, posebice, izraz „djelomično“ ne zahtijeva djelomičnu mjeru usmjerenu protiv određenog dijela dotične države, poput vlade. Dozvoljavajući, kao što i čini, Zajednici da potpuno prekine gospodarske odnosa sa svim državama, ta odredba je također mora ovlaštavati da prekine gospodarske odnosa s ograničenim brojem pojedinaca u ograničenom broju država;
  - činjenica da se slične riječi koriste članku 41 Povelje Ujedinjenih naroda i u članku 301 EZ pokazuje da su autori kasnijih odredaba jasno

namjeravali pripremiti platformu za implementaciju od strane Zajednice svih mjera usvojenih od strane Vijeća sigurnosti koje zahtijevaju postupanje unutar Zajednice;

- članak 301 EZ smješta postupovni most između Zajednice i Unije, ali ne teži povećanju ili smanjenju dosega nadležnosti Zajednice. Kao posljedica toga, ta odredba se tumači toliko široko koliko i relevantne ovlasti Zajednice.

137. Imajući na umu učinak koji mjere koje zabranjuju kretanje gospodarskih resursa imaju na trgovinu, i čak da te mjere predstavljaju odredbe koje se odnose na slobodu kretanja kapitala, budući da uključuju zabranu prijenosa gospodarskih resursa pojedincima u treće zemlje Komisija tvrdi kako dotične mjere spadaju u doseg zajedničke trgovinske politike.
138. Komisija također tvrdi da je jasno iz članka 56(1) i (2) EZ da je kretanje kapitala i plaćanja između Zajednice i trećih zemalja spada unutar nadležnosti Zajednice i da su države članice ovlaštene usvojiti mjere sankcija samo unutar okvira članka 60(2) EZ a ne članka 58(1)(b) EZ.
139. Slijedom toga Komisija je uvjerenjena kako se osporavane mjere ne bi mogle opravdati člankom 308 EZ u jer su ovlasti djelovanja propisane u člancima 60 EZ i 301 EZ. Komisija, pozivajući se posebno na slučaj C-94/03 Komisija protiv Vijeća [2006] ECR I-1, paragraf 35, tvrdi da ti članci pružaju osnovu za glavni ili pretežni dio sporne uredbe u odnosu na koji su ostali dijelovi poput zamrzavanja sredstava osoba koje su državljani države članice Unije, a poistovjećeni su sa stranim terorističkim grupama uglavnom sekundarne naravi.
140. Alternativno, Komisija tvrdi kako je, prije pribjegavanja članku 308 EZ, potrebno ispitati primjenjivosti članaka Ugovora o EZ koji se odnose na zajedničku trgovinsku politiku i slobodu kretanja kapitala i plaćanja.
141. Kao sljedeću mogućnost, tvrdi da bi, ukoliko bi se članak 308 EZ smatrao pravnom osnovom sporne uredbe, to bila isključiva pravna osnova, jer se pozivanje na tu odredbu mora temeljiti na stajalištu kako je djelovanje Zajednice nužno da bi se ispunili

ciljevi Zajednice, a ne kako je Prvostupanjski sud smatrao, ciljevi ugovora o EU u sferi vanjskih odnosa, u ovom slučaju ZVSP.

142. Relevantni ciljevi Zajednice u ovom slučaju su zajednička trgovinska politika, iz članka 3(1)(b) EZ, te sloboda kretanja kapitala, na koju se implicitno odnosi članak 3(1)(c) EZ, čitan zajedno s relevantnim odredbama Ugovora o EZ, posebno onima koje sadrži članak 56 EZ, a odnose se na slobodu kretanja kapitala u i iz trećih zemalja. Dotične mjere daju učinak trgovini, ne uzimajući u obzir činjenicu jesu li usvojene u provođenju ciljeva vanjske politike, spadaju u opseg tih ciljeva Zajednice.

143. G. Kadi, Kraljevstvo Španjolske, Francuska Republika i Ujedinjeno Kraljevstvo, osporavaju stajalište za koje se zauzela Komisija, ističući sljedeće:

- da je tumačenje članaka 60 EZ i 301 EZ koje pogrešno tumači radikalno različitu i novu prirodu onoga što zovemo „pametnim“ (smart) sankcijama o kojima je riječ, na način da one više nisu nikako povezane s bilo kojim trećom zemljom široko i rizično tumačenje jer su ti članci bili doneseni u vrijeme kad je takva povezanost bila značajka sankcija
- za razliku od “pametnih“ sankcija o kojima je riječ potpuni embargo je u suštini usmjeren protiv vladara treće zemlje protiv na koje bi takva mjera trebala izvršiti pritisak, a tek neizravno protiv gospodarskog subjekta u dotičnoj zemlji, tako da se ne može tvrditi da su sve sankcije, uključujući zabrane, primarno usmjerene protiv pojedinaca;
- za razliku od članka 41 Povelje Ujedinjenih naroda, članak 301 EZ se posebno odnosi na prekid ekonomskih odnosa „s jednom ili više trećih zemalja“, tako da nikakve tvrdnje ne mogu proizlaziti iz sličnosti riječi tih dviju odredbi;
- članak 301 EZ nije samo postupovna odredba. Uspostavlja specifičnu pravnu osnovu i postupak te jasno daje materijalnu nadležnost Zajednici;
- mjere uvedene spornom uredbom ne predstavljaju trgovačke odnose između Zajednice i trećih zemalja, i stoga se ne mogu osloniti na ciljeve zajedničke trgovinske politike;
- Prvostupanjski sud je ispravno smatrao da te mjere ne pomažu pri izbjegavanju rizika od prepreka slobodnom kretanju kapitala i da članak 60(2) EZ ne može biti upotrijebljen na osnovi restriktivne mjere namijenjene pojedincima ili

subjektima. Ta se odredba odnosi samo na mjere protiv trećih zemalja, dotične mjere mogu biti usvojene samo sukladno članku 58(1)(b) EZ.

144. G. Kadi, Kraljevstvo Španjolske i Francuska Republika također osporavaju alternativni argument Komisije.
145. Pozivanje na člank 133 EZ ili 57(2) EZ nije dozvoljen, s obzirom da se mjere iz sporne uredbe ne odnose na trgovinske odnose s trećim zemljama i ne spadaju u kategoriju kretanja kapitala na koji se odnosi članak 57(2) EZ.
146. Niti se može se tvrditi kako je sporna uredba donesena radi postizanja ciljeva Zajednice unutar značenja članka 308 EZ. Cilj slobode kretanja kapitala je isključen, jer primjena mjere zamrzavanja sredstava predviđenih uredbom nije sposobna dovesti do bilo kakve vjerodostojne i ozbiljne opasnost neslaganja između država članica. Cilj zajedničke trgovinske politike također nije relevantan s obzirom da zamrzavanje sredstava pojedinca koja ni na koji način nisu povezana s vladom treće zemlje i ne odnosi se na trgovinu s takvom zemljom te ne slijedi ciljeve trgovinske politike.
147. Ako bi tvrdnje koje zastupa bile prihvaćene, Komisija traži od Suda, iz razloga pravne sigurnosti i radi urednog izvršavanja obveza poduzetih vis-à-vis od Ujedinjenih naroda, da razmotri kao konačne učinke sporne uredbe u cijelosti, sukladno članku 231 EZ.
148. U istoj su situaciji, Kraljevstvo Španjolske i Francuska Republika su također podnijele zahtjev u tom smislu.
149. Suprotno tome, G. Kadi prigovara tim zahtjevima, tvrdeći kako sporna uredba predstavlja ozbiljnu povredu temeljnih prava. U svakom slučaju, iznimka se mora napraviti za osobe koje su, poput podnositelja zahtjeva, već ponijele tužbu protiv uredbe.
150. Al Barakaatova prva osnova osporavanja je ta da je Prvostupanjski sud u paragrafima 158-170 u *Yusuf i Al Barakaatu* našao kak je moguće prihvatiti spornu uredbu na spojenoj osnovi članaka 60 EZ, 301 EZ i 308 EZ.
151. Prema svom gledištu, Prvostupanjski sud bio je u zabludi o pravu kada je u paragrafima 160 i 164 te presude smatrao kako se članci 60 EZ i 301 EZ ne odnose samo na obavljanje radnji od strane Zajednice nego se odnose i na ciljeve izričito dodijeljene Uniji člankom 2 EU, naime, implementacijom ZVSP.



152. Drugo, Al Barakaat kritizira Prvostupanjski sud jer je u paragrafima 112, 113, 115 i 116 te presude našao, kako su sankcije izrečene protiv pojedinaca u svrhu koja utječe na gospodarske odnose s jednom ili više trećih zemalja su obuhvaćene člancima 60 EZ i 301 EZ, i kako je to tumačenje opravdano razlozima učinkovitosti i humanitarnom zabrinutošću.
153. Vijeće na to odgovara kako je Prvostupanjski sud imao pravo kada je, u paragrafu 161 u *Yusuf i Al Barakaatu*, zbog mosta navedenog u člancima 60 EZ i 301 EZ, odredio sankcije na temelju tih odredaba, kao posljedicu usvajanja zajedničkog stajališta ili zajedničkog djelovanja pod ZVSP predviđajući za prekid ili smanjenje gospodarskih odnosa Zajednice s jednom ili više trećih zemalja, imaju za svrhu postizanje ciljeva vanjske i sigurnosne politike od strane akata Unije.
154. Vijeće također tvrdi kako je Prvostupanjski sud bio ovlašten smatrati da je pozivanje na članka 308 EZ kao dodatnu pravna osnova za spornu uredbu bilo opravdano, uzimajući da članak služi samo kako bi proširio gospodarskih i financijskih sankcija koje su već predviđene člankom 60 EZ i 301 EZ na pojedince i subjekte koji nisu dovoljno povezani s nekom trećom zemljom.
155. Konačno, Vijeće je gledišta kako je prigovor podnositelja zahtjeva koji se odnosi na učinkovitost i proporcionalnost sankcije predviđen spornom uredbom irelevantan za pitanje primjenjivosti pravne osnove propisa.
156. U odnosu na taj drugi prigovor, Ujedinjeno Kraljevstvo je također zauzelo gledište da ono nema utjecaja na žalbu koju je podnio Al Barakaat, s obzirom da kao što se navodi u paragrafu 1 operativnog dijela presude pod žalbom, Prvostupanjski sud je smatrao kako više nema potrebe presuditi o zakonitosti Uredbe Br. 467/2001.
157. U odnosu na ostalo, argumenti Kraljevstva Španjolske, Francuske Republike, Ujedinjenog Kraljevstva i Komisije su, u suštini, isti kao oni koji su podignuti od tih stranaka u vezi s žalbom G. Kadija.

#### Odluka suda

158. S obzirom na, prvo, osporavanje od strane Al Barakaata paragrafa 112, 113, 115 i 116 u *Yusuf i Al Barakaatu*, mora se smatrati kako ti paragrafi odnose na pravnu osnovu Uredbe Br. 467/2001.

159. Ta je uredba sada ukinuta i zamijenjena spornom uredbom. Nadalje, kao što je Prvostupanjski suda u *Yusuf i Al Barakaatu* sugerirao u paragrafu 77, bez Al Barakaatovog osporavanja iz njegove žalbe, jedini cilj tužbe pred Prvostupanjskim sudom, nakon što je Al Barakaat uskladio svoje tvrdnje o koristima i tvrdnjama o pravu prema spornoj uredbi, je poništenje sporne uredba, u mjeri u kojoj se odnosila na podnositelja zahtjeva.
160. U tim okolnostima, te tvrdnje ni u kom slučaju ne mogu dovesti do poništaja te presude te se moraju smatrati nematerijalnim.
161. U svakom slučaju, razmatranja u *Yusuf i Al Barakaatu* na koje se te tvrdnje odnose, koje je Prvostupanjski sud smatrao osnovama svojih razmatranja o pravnoj osnovi sporne uredbi, spominju se kasnije u paragrafima te presude i u *Kadiju* te će bit ispitane za vrijeme procjene osnovanosti žalbe osporavajući te točke.
162. Stoga, nema razloga ispitivati te voditelje tvrdnji ukoliko se odnose na pravnu osnovu Uredbe Br. 467/2001.
163. Primjereno je odlučiti, kao drugo, o osnovanosti glavnog argumenta koji je istaknula Komisija, da su članci 60 EZ i 301 EZ, u svjetlu svog izričaja i konteksta, sami po sebi primjerena i dovoljna pravna osnova za spornu uredbu.
164. Taj argument usmjeren je protiv paragrafa 92-97 u *Kadiju* i paragrafa 128-133 u *Yusuf i Al Barakaatu*, u kojem je Prvostupanjski sud odlučio suprotno.
165. Taj se argument mora odbiti.
166. Prvostupanjski sud je u biti pravilno odlučio da se, uzevši u obzir izričaj članka 60 EZ i 301 EZ, posebice pojam „s obzirom na dotične treće zemlje“ i „s jednom ili više trećih zemalja“ koje se koristi, te odredbe odnose na usvajanje mjera vis-à-vis trećih zemalja, budući da takav koncept može uključiti i pravila takve države kao i pojedinaca i subjekata poistovjećenih ili kontroliranih, izravno li neizravno, od strane njih.
167. Restriktivne mjere predviđene Uredbom 1390 (2002), koji su putem sporne uredbi trebali stupiti na snagu, su mjere značajne zbog izostanak bilo kakve poveznice vladajućim režimom treće države. Nakon pada Talibanskog režima, te su mjere usmjerene izravno na Osamu bin Ladenu, Al-Qaedinu mrežu te osobe i subjekte poistovjećene s njima ukoliko se nalaze na sažetom popisu. Oni kao takvi, ne spadaju u doseg članka 60 EZ i 301 EZ.

168. Kada bi se usvojilo tumačenje članka 60 EZ i 301 EZ predloženo od strane Komisije, da je dovoljno za dotičnu restriktivnu mjeru da bude usmjerena na osobe i subjekte u trećoj državi ili na drugi način povezana s njom, tim odredbama dalo bi se prekomjerno široko značenje i te se uopće ne bi uzeo u obzir zahtjev, nametnut samim izričajem, da se mjere donijete na temelju tih odredaba moraju primijeniti protiv trećih zemalja.
169. Dodatno, suštinska svrha i ciljevi sporne uredbe je borba protiv međunarodnog terorizma, posebice da ga se odvoji od njegovih financijskih resursa na način da se zamrznu gospodarska sredstva i resursi osoba ili subjekata za koje se sumnja da su uključeni u aktivnosti povezane s terorizmom, i ne utjecati na gospodarske odnose između Zajednice i svake treće zemlje gdje se te osobe ili subjekti nalaze, uvijek pretpostavljajući, kako je njihovo prebivalište poznato.
170. Restriktivne mjere predviđene Rezolucijom 1390 (2002) koje stupaju na snagu spornom uredbom se ne mogu smatrati mjerama kojima je namjera smanjiti gospodarske odnose sa svakom od tih trećih zemalja, ili, zaista, s određenom državom članicom Zajednice, u kojoj bi se trebali nalaziti osobe ili subjekti čija su imena sadržana na popisu u Dodatku I te Uredbe.
171. Ne može argument koji podržava Komisija biti opravdan izrazom „djelomično“ koji se pojavljuje u članku 301 EZ.
172. U biti, taj se izraz odnosi na moguća ograničenja opsega *ratione materiae* ili *personae* mjera koje mogu, prema definiciji, biti donesena temeljem te odredbe. Međutim, to nema nikakav učinak na nužan status osoba kojima te mjere mogu biti upućene i ne mogu, zbog toga, osigurati proširenje primjene mjera na osobe koje ni na koji način nisu povezane s vladajućim režimom treće zemlje, i koje, isto tako, ne spadaju u doseg te odredbe.
173. Argument Komisije koji se odnosi na sličnost riječi upotrijebljenih u članku 41 Povelje Ujedinjenih naroda i članku 301 EZ, temeljem koje zaključuje da kasnija odredba predstavlja osnovu za implementaciju svih mjera koje je usvojilo Vijeće sigurnosti od strane Zajednice koje zahtjevaju djelovanje Zajednice, također ne mogu biti prihvaćeni.

174. Članak 301 EZ se posebno poziva na prekidanje gospodarskih odnosa „s jednom ili više trećih zemalja“, dok se takav izraz ne koristi u članku 41 Povelje Ujedinjenih naroda.
175. Štoviše, dosega članka 41 Povelje Ujedinjenih naroda koji se ne podudara s člankom 301 EZ i na druge načine, jer prva odredbu omogućuje usvajanje serije mjera različitih od onih na koje se odnosi druga, uključujući mjere temeljno različite prirode od onih koje su bile namijenjene prekidu ili smanjivanju gospodarskih odnosa s trećim državama, poput raskidanja diplomatskih odnosa.
176. Argument Komisije da članak 301 EZ gradi postupovni most između Zajednice i Europske Unije, tako da se mora protumačiti tako široko kao i relevantne nadležnosti Zajednice, uključujući one koje se odnose na zajedničku trgovinsku politiku i slobodu kretanja kapitala, također se mora odbiti.
177. Tumačenje članka 301 EZ prijeti smanjenjem opsega, ujedno i, praktičnog učinka te odredbe, za, uzimanje u obzir stvarnu formulaciju, predmet te odredbe je usvajanje potencijalno vrlo različitih mjera koje se odnose na gospodarske odnose s trećim državama, koje nužnim zaključkom, moraju biti ograničene na sfere koje spadaju u ostale materijalne ovlasti Zajednice poput onih u domeni zajedničke trgovinske politike ili slobode kretanja kapitala.
178. Nadalje, takvo tumačenje ne nalazi podršku u izričaju članka 301 EZ, koji daje materijalnu nadležnost Zajednice čiji okviru je, teoretski, autonoman u odnosu na onaj kod ostalih nadležnosti Zajednice.
179. Nužno je ispitati, kao treće, alternativan argument postavljen od strane Komisije, da ukoliko nije bilo moguće da se sporna uredba usvoji isključivo natemelju pravne osnove članka 60 EZ i 301 EZ, pozivanjena na članka 308 EZ ne bi bilo osnovano jer je ta odredba, prvenstveno, primjenjiva samo ako nijedna druga odredba Ugovora o EZ ne daje ovlasti nužne za usvajanje dotične mjere. Restriktivne mjere uvedene spornom uredbom ulaze u ovlasti djelovanja Zajednice, preciznije njezine ovlasti u sferi zajedničke trgovinske politike i slobode kretanja kapitala.
180. U vezi s time, Prvostupanjski sud je našao, u paragrafima 100 u *Kadiju* i 136 u *Yusuf i Al Barakaatu*, kako nijedna specifična odredba Ugovora o EZ ne predviđa osnovu za usvajanje mjere te vrste navedenih u spornoj uredbi vezanih uz kampanju protiv

međunarodnog terorizma, i preciznije, za nametanje gospodarskih i financijskih sankcija, poput zamrzavanja sredstava, u odnosu na pojedince i subjekte osumnjičene za doprinošenje financiranja međunarodnog terorizma, gdje nikakva veza ili nešto slično nije uspostavljeno s vladajućim režimom treće zemlje, s posljedicom da je prvi uvjet za primjenjivost članka 301 EZ bio zadovoljen u ovom slučaju.

181. Takav zaključak mora biti podržan.
182. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, izbor pravne osnove za mjeru Zajednice mora biti utemeljen na objektivnim čimbenicima koji su podložni preispitivanju od strane suda, uključujući, posebice, cilj i sadržaj mjere (pogledajte, međuostalim, slučaj C-440/05 Komisija protiv Vijeća [2007] ECR I-9097, paragraf 61 i tamo citirana sudskanpraksa).
183. Mjera Zajednice spada u nadležnost područja zajedničke trgovinske politike predviđene u članku 133 EZ samo ako se izričito odnosi na međunarodnu trgovinu tako da u suštini namjerava promicati, omogućavati i uređivati trgovinu te ima izravne i neposredne učinke na trgovinu proizvoda u pitanju (pogledajte, međuostalim, slučaj C-347/03 *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia i ERSA* [2005] ECR I-3785, paragraf 75 i tamo citirana sudska praksa).
184. S obzirom na njen suštinski smisao i cilj, objašnjen u gore navedenom paragrafu 169, sporna uredba je namjeravala suzbiti međunarodni terorizam i u tom smislu predviđa seriju restriktivnih mjera ekonomske i financijske prirode, kao što su zamrzavanje gospodarskih sredstava i resursa osoba ili subjekata koje se sumnjiči za doprinošenje financiranju međunarodnog terorizma.
185. Uzimajući u obzir tu svrhu i cilj, ne može se smatrati da se uredba odnosi specifično na međunarodnu trgovinu u smislu da je njena suštinska namjera promicati, omogućavati i uređivati trgovinu.
186. Nadalje, iako Uredba može uistinu proizvesti učinke za međunarodnu trgovinu, očito nije njezina svrha proizvesti izravne i neposredne učinke te prirode.
187. Sporna uredba stoga ne može temeljiti na ovlastima Zajednice u sferi zajedničke trgovinske politike.
188. S druge strane, prema Komisiji, do mjere da sporna uredba zabranjuje prijenos gospodarskih resursa pojedincima u treće zemlje, ona spada u opseg odredaba Ugovora o EZ o slobodi kretanja kapitala i plaćanja.

189. Ta tvrdnja također mora biti odbačena.
190. S obzirom, prije svega, na članak 57(2) EZ, restriktivne mjere nametnute spornom uredbom ne spadaju u kategoriju mjera navedenih u toj odredbi.
191. Niti može članak 60(1) EZ pružiti osnovu za spornu uredbu, jer je njegov opseg određen onim članka 301 EZ.
192. Kao što se je ranije utvrđeno u paragrafu 167, ta odredba se ne odnosi na usvajanje restriktivnih mjera kao što su ove u pitanju, čije obilježje je odsustvo bilo kave poveznice s vladajućim režimom treće države.
193. Što se tiče, konačno, članka 60(2) EZ, ta odredba ne uključuje nikakvu nadležnost Zajednice u tu svrhu, s obzirom da ne čini ništa više nego što ovlašćuje države članice na poduzimanje, na temelju određenih iznimnih osnova, unilateralne mjere protiv trećih zemalja s obzirom na kretanje kapitala i plaćanja, što je podvrgnuto ovlasti Vijeća da od države članice zatraži da izmjeni ili ukine takve mjere.
194. Na četvrtom mjestu je prikladno ispitati tvrdnje G. Kadija, iz drugog i trećeg dijela njegove žalbe protiv paragrafa 122-135 Kadi odluke i Al Barakaata protiv paragrafa 158-170 odluke Yusuf i Al Barakaatu, i kritike koje je Komisijine uputila prema istim paragrafima odluka protiv kojih se vodi žalbeni postupak.
195. U tim je paragrafima Prvostupanjski sud našao da je bilo moguće usvojiti spornu uredbu na temelju spojene osnove članka 60 EZ, 301 EZ i 308 EZ, iz razloga da je, zbog mosta koji je izričito postavljen između, s jedne strane, mjera Zajednice koje nameću ekonomske snakcije na osnovi članka 60 EZ i 301 EZ i ciljeva Ugovora o EU u sferi vanjskih odnosa s druge strane, pozivanje na članka 308 EZ u konkretnom kontekstu predviđenom od strane ta dva članka opravdano kako bi se postigli takvi ciljevi, u ovom slučaju ciljevi ZVSP koje slijedi sporna uredba, to jest, kampanja protiv međunarodnog terorizma i njegovog financiranja.
196. U tom smislu mora se smatrati kako su presude protiv kojih je uložena žalba iskvarene pogreškom o pravu.
197. U suštini stvari, dok je ispravno smatrati, kao što je to učinio Prvostupanjski sud, da je stvoren most između djelovanja Zajednice koje uključuju gospodarske mjere prema članku 60 EZ i 301 EZ i ciljeva Ugovora o EU u sferi vanjskih odnosa, uključujući i

ZVSP, niti izričaj odredaba i EZ Ugovora niti njihova strukturu pruža bilo koju podršku stajalištu da se most širi na ostale odredbe Ugovora o EZ, posebice članka 308 EZ.

198. S posebnim obzirom na članak 308 EZ, kada bi stajalište Prvostupanjskog suda bilo prihvaćeno, ta odredba bi dozvolila, u posebnom kontekstu članka 60 EZ i 301 EZ, usvajanje mjera Zajednice koje se odnose ne na jedan od ciljeva Zajednice već na jedan od ciljeva prema Ugovoru o EU u sferi vanjskih odnosa, uključujući i ZVSP.
199. Neizbježan zaključak toga je da je takvo stajalište u suprotnosti s izričitim izričajem članka 308 EZ.
200. Pozivanje na tu odredbu zahtjeva da predviđeno djelovanje bude, s jedne strane, povezano s „djelovanjem zajedničkog tržišta“ a, s druge strane da mu jedna od namjera postizanje „jednog od ciljeva Zajednice“.
201. Takvo poimanje, s obzirom na njegov jasan i precizan izričaj, ni na koji način ne može uključivati ciljeve ZVSP.
202. Nadalje, koegzistencija Unije i Zajednice kao integriranih, ali ipak odvojenih pravnih poredaka, i ustavna arhitektura stupova, kao što su je zamislili tvoraci Ugovora na snazi, na koje se poziva Prvostupanjski sud u paragrafima 120 u *Kadiju* i 156 u *Yusuf i Al Barakaatu*, tvore razmatranja institucionalne vrste koja se protive bilo kakvom proširenju mosta na članke Ugovora o EZ različitih od onih s kojima izričito stvara poveznicu.
203. Dodatno, članak 308 koji tvori integralni dio institucijskog sustava utemeljenog na načelu dodjeljenih ovlasti, ne može služiti kao temelj za proširivanje opsega ovlasti Zajednice iza općenitog okvira stvorenog odredbama Ugovora o EZ u cijelosti i, posebice, onih koje definiraju zadatak i djelovanja Zajednice (Mišljenje 2/94, paragraf 30).
204. Na isti način, članak 3 EU na koji se poziva Prvostupanjski sud u paragrafima 126-128 u *Kadiju* i 162-164 u *Yusuf i Al Barakaatu*, a posebno njegov drugi stavak, ne može pružiti temelj za bilo kakvo proširenje ovlasti Zajednice preko ciljeva Zajednice.
205. Učinak takvog pogrešnog shvaćanja prava na valjanost presuda protiv kojih je podnesena žalba će se razmotriti kasnije, nakon ocjene ostalih tvrdnji izrečenih protiv objašnjenja danih u tim presudama koja se odnose na mogućnost uključivanja članka 308 EZ u pravnu osnovu sporne uredbe zajedno s člancima 60 EZ i 301 EZ.

206. Ostale tvrdnje se mogu podijeliti u dvije kategorije.
207. Prva kategorija uključuje, prije svega, prvi dio prve žalbene osnove gosp. Kadija u kojoj tvrdi da je Prvostupanjski sud pogrešnoprimjenio pravo kada je prihvatio da je bilo moguće za članak dopuniti pravnu osnovu sporne uredbe formirane člancima 60 EZ i 301 EZ člankom 308 EZ. Prema njegovim tvrdnjama, ta dva kasnija članka ne mogu tvoriti pravnu osnovu sporne uredbe, čak ni djelomično, jer prema danom tumačenju Prvostupanjskog suda, mjere usmjerene protiv osoba ili subjekata nisu ni na koji način povezane s vladajućim režimom treće zemlje – samo osobe na koje se sporna uredba odnosi – ne spadaju u doseg tih članaka.
208. Ovaj prigovor se može usporediti s onim koji je iznijela Komisija, a prema kojoj, ako bi se tvrdilo da je dozvoljeno pozivanje na čl. 308, takvo što bi bilo moguće samo ako bi taj članak izričita pravna osnova, a ne spojen s člancima 60 EZ i 301 EZ.
209. Druga kategorija zasniva se na prigovoru koji je Komisija uputila odluci Prvostupanjskog suda izraženoj u u paragrafima 116 i 121 u *Kadiju* odnosno 152 i 157 u *Yusuf Al Barakaatu*, prema kojoj, u pogledu primjene članka 308 EZ, ciljevi sporne uredbe, poimenice, prema Prvostupanjskom sudu, borba protiv međunarodnog terorizma, odnosno još preciznije, nametanje gospodarskih i financijskih sankcija, poput smrzavanja sredstava, s obzirom na pojedince i subjekte osumnjičene za doprinošenje financiranju terorizma se ne mogu vezani uz neki od ciljeva koje je Ugovor o EZ povjerio Zajednici.
210. Komisija u tom smislu tvrdi kako implementacijske mjera propisane spornom uredbom u sferi gospodarskih i financijskih sankcija spadaju, po svojoj prirodi, u opseg ciljeva Zajednice, to jest, prvo, u zajedničku trgovinsku politiku i, drugo, u slobodu kretanja kapitala.
211. S obzirom na tu prvu kategoriju tvrdnji, mora se imati na umu da je članak 308 EZ uređen kako bi upotpunio prazninu gdje niti jedna konkretna odredaba Ugovora daje institucijama Zajednice izričite ili implicitne ovlasti djelovanja, ako se takve ovlasti usprkos tome pokažu nužnima kako bi omogućile Zajednici da ostavri svoje zadaće s namjerom postizanja jednog od ciljeva određenog Ugovorom (Mišljenje 2/94, paragraf 29).
212. Prvostupanjski sud je ispravno našao da članak 308 EZ može biti uključen pravnu osnovu sporne uredbe, zajedno s člancima 60 EZ i 301 EZ.



213. Sporna uredba, u mjeri u kojoj nameće restriktivne mjere gospodarske i financijske prirode, jasno spada u opseg *ratione materiae* članka 60 EZ i 301 EZ.
214. U toj mjeri, uključivanje tih članaka u pravnu osnovu sporne uredbe je stoga bilo opravdano.
215. Nadalje, te su odredbe dio proširenja prakse temeljene, prije no što su članci 60 EZ i 301 EZ uvedeni Ugovorom iz Maastrichta, na članku 113 Ugovora o EZ (sada, nakon izmjena i dopuna, članak 133 EZ)(pogledajte, u tom slučaju, slučaj C-70/94 *Werner* [1995] ECR I-3189, paragraf 8-10; i slučaj C-124/95 *Centro-Com* [1997] ECR I-81, paragrafi 28 i 29) koja je uključivala povjeravanje Zajednici provođenja odluka donesenih u kontekstu Europske političke suradnje koje su uključivale i nametanje restriktivnih mjera gospodarske prirode u odnosu na treće države.
216. Budući da članci 60 EZ i 301 EZ ne predviđaju nikakve ovlasti djelovanja kojima bi se takve mjere nametnule adresatima koji, poput onih na koje se odnosi sporna uredba, ni na koji način nisu povezani s vladajućim režimom treće zemlje, takav nedostatak ovlasti, koji proizlazi iz ograničenog opsega *ratione materiae* tih odredaba, mogao bi se ispraviti pozivanjem na člank 308. EZ u ulozi pravne osnove za tu uredbu kao dodatak prvim dvijema odredbama, čim bi se s gledišta materijalnog opsega osigurao temelj za takvu mjeru, pod uvjetom, međutim, da su zadovoljeni ostali uvjeti koji se odnose na primjenjivost članka 308 EZ.
217. Tvrdnje u prvoj kategoriji se stoga moraju odbaciti kao neosnovane.
218. Što se tiče ostalih uvjeta primjenjivosti članka 308 EZ, razmotriti ćemo drugu kategoriju tvrdnji.
219. Komisija tvrdi da, iako Zajedničkom stajalištu 2002/402, koje je trebalo biti provedeno spornom uredbom, pokušava ostvariti cilj kampanje protiv međunarodnog terorizma, što je cilj obuhvaćen ZVSP-om, mora se smatrati kako ta uredba propisuje iprovedbene mjere čija namjera je nametnuti gospodarske i financijske sankcije.
220. Taj cilj spada u opseg ciljeva Zajednice u svrhu članka 308 EZ, posebice onih koji se odnose na zajedničku trgovinsku politiku i slobodu kretanja kapitala.
221. Ujedinjeno Kraljevstvo stoji na poziciji da se mora razlikovati isključivo instrumentalni konkretni cilj sporne uredbe, poimenice, uvođenje prisilnih gospodarskih mjera od pozadinskog ZVSP cilja održanja međunarodnog mira i sigurnosti. Taj

konkretni cilj doprinosi implicitnom cilju Zajednice koji leži u pozadini članaka 60 EZ i 301 EZ, a to je osigurati učinkovita sredstva kojima bi se dao učinak, isključivo putem prisilnih gospodarskih mjera, odlukama usvojenim u okviru ZVSP.

222. Cilj koji slijedi iz sporne uredbe je da se osobama povezanim s Osama bin Ladenom, Al-Qaedinom mrežom i Talibanima momentalno spriječi mogućnost raspolaganja nad svojim gospodarskim ili financijskim resursima u svrhu spriječavanja financiranje terorističkih djelovanja (slučaj *C-117/06 Möllendorf i Möllendorf-Niehuus* [2007] ECR I-8361, paragraf 63).
223. Suprotno onome što je Prvostupanjski sud odlučio u paragrafima 116 u *Kadiju* i 152 u *Yusuf i Al Barakaatu*, taj se cilj može vezati uz jedan od ciljeva koje je Ugovor o EZ povjerio Zajednici. Presude radi kojih su podnesene žalbe su stoga iskvarene krivom primjenom prava u pogledu ove točke.
224. U tom smislu moguće je prisjetiti se da, kao što je objašnjeno u gore navedenom paragrafu 203, članak 308 EZ, kao integralni dio institucionalnog sustava koji se temelji na načelu prenesenih ovlasti, ne može služiti kao osnova za proširenje opsega ovlasti Zajednice izvan općeg okvira postavljenog odredbama Ugovora o EZ u cijelosti.
225. Cilj koji slijedi sporna uredbe može se vezati uz jedan od ciljeva Zajednice za potrebe članka 308 EZ, s posljedicom da usvajanje te uredbe nije dovelo do nepoštivanja opsega ovlasti Zajednice koje proizlaze iz odredaba Ugovora o EZ u cijelosti.
226. U mjeri u kojoj Zajednicu ovlašćuju da nametne restriktivne mjere gospodarske prirode kako bi provele odluke donesene u sklopu ZVSP, članci 60 EZ i 301 EZ su izraz implicitnog cilja koji leži u pozadini, a to je, učiniti mogućim usvajanje takvih mjera kroz učinkovitu uporabu instrumenta Zajednice.
227. Može se smatrati kako taj cilj čini cilj Zajednice u svrhu članka 308 EZ.
228. Takvo tumačenje nalazi podršku u članaku 60(2) EZ. Iako njegov prvi stavak propisuje ovlast, unutar strogih granica, država članica da poduzmu unilateralne mjere protiv treće zemlje s obzirom na kretanje kapitala i plaćanja, ta se ovlast može, kako je i predviđeno tim paragrafom, izvršavati toliko dugo dok nisu donesene mjere Zajedniceu skladu s prvim stavkom tog članka.
229. Provođenje restriktivnih mjera gospodarske prirode kroz uporabu instrumenta Zajednice ne ide izvan općeg okvira uspostavljenog odredbama Ugovora o EZ u cijelosti,

zato jer takve mjere prema svojoj izričitoj prirodi nude poveznicu s funkcioniranjem zajedničkog tržišta, a ta poveznica uspostavlja još jedan uvjet za zahtjev iz članka 308 EZ, kao što je izloženo gore u paragrafu 200.

230. Ako bi gospodarske i financijske mjere poput ovih nametnutih spornom uredbom, koje se sastoje od, u načelu, općenitog zamrzavanja svih sredstava i ostalih gospodarskih resursa dotičnih osoba i subjekata, bile unilateralno nametnute svakoj državi članici, umnožavanje takvih nacionalnih mjera moglo bi utjecati na funkcioniranje zajedničkog tržišta. Takve mjere bi mogle imati specifičan učinak na trgovinu među državama članicama, posebno s obzirom na kretanje kapitala i plaćanja, i na korištenje prava poslovnog nastana od strane gospodarskih operatera. Dodatno, mogle bi stvoriti ograničenja tržišnog natjecanja jer bi bilo koja razlika između mjera unilateralno primijenjenih od države članice mogla pridonjeti poboljšanju ili pogoršanju tržišnog položaja pojedinih gospodarskih subjekata iako nije bilo nikakvih gospodarskih razloga za tu korist ili ograničenje.
231. Izjava Vijeća u četvrtom recitalu preambule sporne uredbe ističe kako je zakonodavstvo Zajednice bilo nužno „osobito s ciljem izbjegavanja narušavanja tržišnog natjecanja“ pokazuje da je ono bilo relevantno iz tog razloga.
232. U ovom trenutku primjereno je odlučiti o učinku pogrešne primjene prava, koje su zabilježene u gornjim paragrafima 196 i 223, na valjanosti presuda na koje su uložene žalbe.
233. Mora se imati na umu da, rukovodeći se sudskom praksom, ako osnove presude Prvostupanjskog suda sadrže povrede prava Zajednice, ali se njezini operativni dijelovi čine osnovanim temeljem nekih drugih pravnih osnova žalba se mora odbaciti (pogledajte, posebno, slučaj C-167/04 P *JCB Service protiv Commission* [2006] ECR I-8935, paragraf 186 i navedena sudska praksa).
234. Jasno je, zaključak do kojeg je došao Prvostupanjski sud u paragrafima 135 u *Kadiju* i 158 u *Yusuf i Al Barakaatu* koji se odnosio na pravnu osnovu sporne uredbe, što će reći, da je Vijeće nadležno usvojiti uredbu na temelju spojenih članaka 60 EZ 301 EZ i 308 EZ, čini se opravdanim temeljem drugih pravnih osnova.
235. Iako, kao što je navedeno u paragrafima 196 -204 gore, uključivanje članka 308 EZ u pravnu osnovu sporne uredbe ne može biti opravdano činjenicom da je ta mjera

slijedila cilja koji proizlazi iz ZVSP može se unatoč tom smatrati da ta odredba predstavlja podlogu za uredbu jer, kao što je pokazano u gore navedenim člancima 225-231 može se legitimno smatrati kako ta odredba kako je ta odredba dizajnirana bi postigla ciljeve Zajednice i štoviše, bila povezana s funkcioniranjem zajedničkog tržišta u smislu članka 308 EZ. Nadalje, dodajući članak 308 EZ pravnoj osnovi sporne uredbe omogućilo je sudjelovanje Europskog parlamenta u postupka donošenja odluka u odnosu na dotične mjere koje su specifično namijenjene pojedincima dok članci 60 EZ i 301 EZ, ne predviđaju nikakva uloga za tu instituciju.

236. Sukladno, žalbeni razlozi uloženi protiv presuda protiv kojih je podnesena žalba, u mjeri u kojoj je Prvostupanjski sud u njima odlučio da članci 60 EZ, 301 EZ i 308 EZ predstavljaju pravnu osnovu za spornu uredbu, moraju se odbaciti kao potpuno neosnovani.

*Što se tiče žalbene osnove koja se odnosi na povredu odredbe članka 249 EZ*

Argumenti stranaka

237. U svom drugom žalbenom razlogu Al Barakaat se žali da je Prvostupanjski sud smatrao u paragrafu 188 u *Yusuf i Al Barakaatu*, da sporna uredba zadovoljava uvjete općenite primjene navedene u članku 249 EZ, s obzirom da je upućena na općenit i apstraktan način svim osobama koje bi zapravo mogle posjedovati sredstva koja pripadaju jednoj ili više osoba spomenutih u Dodatku te uredbe.

238. Al Barakaat tvrdi kako je pogrešno ne smatrati osobu čija su sredstva zamrznuta adresatom dotičnog akta jer se implementacija odluke mora razumno osnovati prema pravnoj mjeri usmjerenoj protiv osobe koja je u posjedu sredstava.

239. Štoviše, prema podnositelju zahtjeva, kontradiktorno je izjaviti s jedne strane, u paragrafu 112 u *Yusuf i Al Barakaatu* da su dotične mjere restriktivne koje izravno utječu na pojedince i organizacije, a s druge strane, u paragrafu 188 te presude da te mjere nisu upućene tim pojedincima ili organizacijama nego predstavljaju vrstu implementiranih mjera adresiranih na druge osobe.

240. Kraljevstvo Španjolske, Ujedinjeno Kraljevstvo, Vijeće i Komisija čvrsto podržavaju analizu Prvostupanjskog suda.

## Zaključci suda

241. Prvostupanjski sud je ispravno smatrao u paragrafima 184-188 u *Yusuf i Al Barakaatu* činjenicu da su osobe i subjekti na koje se odnose restriktivne mjere uvedene spornom uredbom izričito navedene u njenom Dodatku I, tako da se čini kako se izravno ili pojedinačno odnose prema njoj, u smislu četvrtog paragrafa EZ, što ne znači da taj akt nije općenito primjenjiv u smislu drugog paragrafa članka 249 EZ ili da se ne može klasificirati kao uredba.
242. U biti, dok je istina da sporna uredba nameće restriktivne mjere za osobe i subjekte čija se imena javljaju na iscrpnom popisu koji tvori njen Dodatak I, popis koji je, nadalje, redovito mjenjan i dopunjavan uklanjanjem ili dodavanjem imena, kako bi bio održavan u skladu sa sažetim popisom, preostaje činjenica da se osobe na koje uredba upućuje određene na opći i apstraktni način.
243. Sporna uredba, kao i Rezolucije 1390 (2002) koju je trebala provesti, propisuje zabranu, sročenu iznimno široko, omgućavanja raspolaganja sredstava i gospodarskih resursa tim osobama ili subjektima (pogledajte, u tom smislu, *Möllendorf i Möllendorf-Niehuus*, paragrafi 50-55).
244. Kako je Prvostupanjski sud točno utvrdio u paragrafima 186 i 188 u *Yusuf i Al Barakaatu*, ta zabrana se odnosi na bilo koga tko bi stvarno mogao biti u posjedu fondova ili ekonomskih sredstava o kojima je riječ.
245. To je način na koji se ta zabrana primjenjuje u okolnostima poput onih u slučaju koji je doveo do presude u *Möllendorf i Möllendorf-Niehuus*, koji se odnosio na pitanje zabrajuje li sporna uredba konačni upis prijenosa vlasništva nad nekretninama u zemljišne knjige nakon zaključenja kupoprodajnog ugovora ako je jedan od kupaca fizička osoba koja se pojavljuje na popisu u Dodatku I te uredbe.
246. U paragrafu 60 te presude Sud je odlučio da je transakcija poput tog upisa zabranjena prema članku 2(3) sporne uredbe ako bi, kao posljedice transakcije, gospodarska sredstava bila učinjena dostupnima osobi koja se nalazi na popisu, što bi toj osobi omogućilo stjecanje sredstava, dobara i usluga.
247. U svjetlu prethodno navedenog, žalbeni razlozi Al Barakaata koji se odnosi na kršenje članka 249 EZ također moraju biti odbačeni kao neosnovan.

*Što se tiče osnova žalbe u odnosu na kršenje pojedinih temeljnih prava*

Glavni navodi tvrdnje usmjereni na dio presuda protiv kojih je uložena žalba koji se odnosi na granice sudske kontrole od strane sudova Zajednice, u svjetlu temeljnih prava unutarne zakonitosti sporne uredbe

248. U prvom dijelu drugog žalbenog razloga, gosp. Kadi tvrdi da je u mjeri u kojoj Kadi presuda ima u vidu, prvo, vezu između Ujedinjenih naroda i članova te organizacije, i drugo, postupka za primjenu rezolucija Vijeća sigurnosti, ona iskvarena pogrešnim tumačenjem prava koje se odnosi na tumačenje načela međunarodnog prava u pitanju, što je dovelo do drugih pravnih pogreška kod ispitivanja tvrdnje o kršenju pojedinih specifičnih temeljnih prava podnositelja zahtjeva.
249. Taj dio sadrži pet tvrdnji.
250. U svojoj prvoj tvrdnji gospodin Kadi navodi, da je u paragrafima 183 i 184 presude Prvostupanjskog suda bio u zabludi o pravu kada je zamijenio pitanje prvenstva državnih obveza prema Povelji Ujedinjenih naroda, određenog njenim člankom 103, s povezanim, ali odvojenim pitanjem obvezujućeg učinka odluka Vijeća sigurnosti navedenih u članku 25 Povelje.
251. U svojoj drugoj tvrdnji, G. Kadi se žali da je Prvostupanjski sud bio u zabludi o pravu kada je u paragrafima 217-255 te presude, pošao od pretpostavke da poput obveza prema ugovornom pravu, rezolucije usvojene zahvaljujući Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda, moraju automatski činiti dio područja prava i nadležnosti članova Ujedinjenih naroda.
252. U trećoj tvrdnji G. Kadi navodi da je Prvostupanjski sud bio u zabludi o pravu kada je smatrao u paragrafima 212-225 i 283-284 te presude da nije imao ovlasti koje bi mu omogućile da ispita zakonitosti rezolucija Vijeća sigurnosti usvojenih zahvaljujući Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda.
253. U četvrtoj tvrdnji, G. Kadi tvrdi da rasuđivanje Prvostupanjskog suda u paragrafima 225-232 te presude koje se odnosi na *ius cogensa* pokazuje značajnu nedosljednost, u mjeri u kojoj, ako ono mora prevladati, načelo da rezolucije Vijeća

sigurnosti ne mogu biti predmet sudske kontrole te tako uživaju imunitet od nadležnosti će se morati primjenjivati općenito, a pitanja obuhvaćena *ius cogensom* ne bi onda predstavljala izuzetak od tog načela.

254. U petoj tvrdnji, G. Kadi tvrdi kako činjenica da Vijeće sigurnosti nije uspostavilo neovisni međunarodni sud odgovoran za odlučivanje, u pravu i činjenicama, o tužbama podignutim protiv pojedinih odluka od strane Odbora sankcija, ne znači da države članice nemaju zakonitu ovlast, usvajajući razumne mjere, kako bi poboljšale utvrđivanje činjenica na kojima se temelji nametnuta sankcija i identifikaciju osoba na koje se odnose, ili da je državama članicama zabranjeno stvarati primjereni pravni lijek zbog povjerenja kojeg one uživaju u obavljanju obveza.
255. U svom odgovoru, pozivajući se na *Bosphorus*, gosp. Kadi dodatno tvrdi da pravo Zajednice zahtijeva da sve pravne mjere Zajednice budu predmet sudske kontrole koju će provoditi Sud, što se također odnosi na poštivanje temeljnih prava, čak iako je podrijetlo dotične mjere akt međunarodnog prava, kao što su rezolucije Vijeća sigurnosti.
256. Toliko dugo dok pravo Ujedinjenih naroda ne pruža adekvatnu zaštitu onima koji tvrde kako su njihova temeljna prava prekršena, mora postojati mogućost preispitivanja mjera koje je Zajednica usvojila kako bi rezolucijama Vijeća sigurnosti osigurala učinak. Prema gosp. Kadiju, preispitivanje postupka pred Odborom sankcija, utemeljenog na diplomatskoj zaštiti, ne pruža zaštitu ljudskih prava jednaku onoj koja je zajamčena Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanoj u Rimu 4. studenoga 1950 („ESLJP“), što zahtijeva Europski sud za ljudska prava u *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi* protiv Irske od 30. lipnja 2005., *Izvešća presuda i odluka* 2005-VI, § 155.
257. G. Kadi podnosi da je ta linija argumentacije, kao alternativa argumentima koji se temelje na međunarodnom pravu, primjenjiva u slučaju da Sud odluči kako postoji konflikt između ciljeva vjerne implementacije rezolucija Vijeća sigurnosti i načela pravičnog postupka i sudske zaštite.
258. Nadalje, on navodi kako glavni navod tvrdnje nije nova žalbena osnova nego razvoj temeljne postavke, navedene u žalbi, da kad se odluči djelovati zakonskim sredstvima da bi osigural učinak rezolucijama Vijeća sigurnosti Zajednica dužn osigurati,

kao uvjet zakonitosti zakonodavstva koje namjerava uvesti, pridržavanje minimalnih kriterija u području ljudskih prava.

259. U prvom dijelu trećeg žalbenog razloga, Al Barakaat kritizira preliminarna razmatranja Prvostupanjskog suda u *Yusuf i Al Barakaatu* o vezi između međunarodnog pravnog poretka pod Ujedinjenim narodima i domaćeg pravnog poretka ili pravnog poretka Zajednice te opseg kontrole zakonitosti koje Prvostupanjski sud mora obaviti.
260. Rezolucija Vijeća sigurnosti je obvezujuća sama po sebi u međunarodnom javnom pravu, ali može imati i pravni učinak na vis-à-vis osobe u državi, samo ukoliko je implementirana u skladu sa zakonom na snazi.
261. Prema mišljenju podnositelja zahtjeva, ne postoji pravni razlozi zbog kojih bi se pretpostavilo da postoji posebni tretmana ili iznimake u pogledu implementacije rezolucija Vijeća sigurnosti u smislu da uredba Zajednice koja je imala za cilj izvršiti implementaciju ne mora biti u skladu s pravilima Zajednice o usvajanju uredbi.
262. Suprotno, Francuska Republika, Kraljevstvo Nizozemske, Ujedinjeno Kraljevstvo i Vijeće odobravaju, u biti, analizu Prvostupanjskog suda u tom pogledu u odlukama protiv kojih je podnesena žalba i podržavaju zaključak koji iz nje proizlazi da, u mjeri u kojoj se odnosi na internu zakonitosti sporne uredbi, uredba, utoliko što osigurava učinak rezolucija koje je Vijeća sigurnosti usvojilo temeljem Poglavlja VII Povelje Ujedinjenih naroda, u načelu ne podliježe ikakvoj kontroli od strane sudova Zajednice, čak i onoj vezanoj uz poštivanje temeljnih prava i iz tog razloga uživa imunitet od sudbenosti.
263. Međutim za razliku od Prvostupanjskog suda, stranke su gledišta da nikakvo ispitivanje interne zakonitosti rezolucija Vijeća sigurnosti ne bi trebale biti vršeno od strane sudova Zajednice. One se stoga žale na to što je Prvostupanjski sud odlučio da je takvo ispitivanje moguće u svjetlu *ius cogensa*.
264. Tvrde kako presude protiv kojih je podnesena žalba, dozvoljavajući iznimku u tom smislu, ali bez utvrđivanja pravne osnove za tako što, posebno u odredbama Ugovora, su nekonzistentne, u mjeri u kojoj razlozi koji isključuju na općeniti način, eventualno sudskog preispitivanja rezolucija Vijeća sigurnosti od strane sudova Zajednice također govore protiv priznavanja ovlasti za obavljanje takve kontrole isključivo u svjetlu *ius cogensa*.



265. Nadalje, Francuska Republika, Kraljevstvo Nizozemske, Ujedinjeno Kraljevstvo i Komisija smatraju da je Prvostupanjski sud bio u zabludi o pravu kada je temeljna prava o kojima je riječ u ovim slučajevima spadaju u opseg *ius cogensa*.
266. Normu se može klasificirati kao *ius cogens* samo kad nikakva izuzeća od nje nisu moguća. Prava na koja se pozivaju u slučajevima o kojima je riječ – pravo na saslušanje i pravo na poštivanje vlasništva – su, međutim podložna ograničenjima i iznimkama.
267. Ujedinjeno Kraljevstvo je uložilo protu-žalbu u vezi s time, tražeći, stavljanje sa strane dijelova presude iz žalbe koje se odnose na *ius cogens*, točke 226-231 u *Kadiju* i 227-281 u *Yusuf i Al Barakaatu*.
268. U svom dijelu su, Francuska Republika i Kraljevstvo Nizozemske predložile da Sud treba poduzeti zamjenu osnova, tvrdeći da se prigovori u pravu G. Kadija i Al Barakaata koji se odnose na *ius cogens* trebaju odbiti iz razloga apsolutnog nedostatka nadležnosti sudova Zajednice u izvršavanju ispitivanja rezolucija Vijeća sigurnosti, čak i u svjetlu *ius cogensa*.
269. Komisija tvrdi kako dva razloga mogu pružiti opravdanje ne davanju učinka obvezi provedbe rezolucije Vijeća sigurnosti poput ovih o kojima je riječ, čiji strogi izričaj ne ostavlja Zajednici prostor za diskreciju u implementaciji; one su, prvo, slučaj u kojem se rezolucija smatra suprotna *ius cogensu*, drugo, slučaj u kojem rezolucija izlazi izvan opsega ili krši svrhu i načela Ujedinjenih naroda te je usvojena *ultra vires*.
270. Komisija zauzima stajalište da se, s obzirom da je prema članaku 24(2) Povelje Ujedinjenih naroda, Vijeće sigurnosti vezano svrhama i načelima Ujedinjenih naroda, uključujući, prema članku 1(3) Povelje, razvoj ljudskih prava i njihovo promicanje, akt koji je usvojilo to tijelo, a koje krši ljudskih prava, uključujući i temeljna prava pojedinca o kojima je riječ, mogu se smatrati usvojenim *ultra vires*, i stoga neobvezujućim za Zajednicu.
271. Sa stajališta Komisije Prvostupanjski sud je imao pravo smatrati kako sudovi Zajednice ne mogu u načelu ispitati valjanost rezolucije Vijeća sigurnosti, u svjetlu svrha i načela Ujedinjenih naroda.
272. Ako bi, međutim, Sud odlučio da se može upustiti u takvo ispitivanje, Komisija tvrdi da bi se Sud, kao sud međunarodne organizacije različite od Ujedinjenih naroda,

mogao izraziti po tom pitanju samo ako je povreda ljudskih prava bude očita i upadljiva, pozivajući se ovdje na *Racke*.

273. To nije, kako Komisija smatra, slučaj ovdje zbog postupka preispitivanja pred Odborom sankcija i zato jer se mora pretpostaviti da Vijeće sigurnosti odmejriilo zahtjeve međunarodne sigurnosti nasuprot temeljnih prava o kojima je ovdje riječ.
274. S obzirom na smjernice dane u *Bosphorusu*, Komisija smatra da se, za razliku od slučaja iz kojeg proizlazi ta presuda, pitanje zakonitosti i moguće ništavosti dotične rezolucije mogla bi se pojaviti s obzirom na spornu uredbu ako bi Sud trebao odlučiti o tome ima li Zajednic obvezu provesti obvezujuću rezoluciju Vijeća sigurnosti jer su standardi koje to tijelo primjenjuje u sferi ljudskih prava, posebno u odnosu prava na saslušanje, nedovoljni.
275. Dodatno, Ujedinjeno Kraljevstvo smatra da argumenti gosp. Kadija kako zakonitosti bilo kojeg propisa donesenog od strane institucija Zajednice kako bi se osigurao učinak rezolucija Vijeća sigurnosti ostaje podložana, zahvaljujući pravu Zajednice, punoj kontroli od strane Suda bez obzira na njegovo porijeklo, predstavlja novi žalbeni razlog, jer je prvi put iznesen u odgovoru žalitelja. Ta država članica iznosi da u skladu s člancima 42(2) i 188 Pravilnika o postupku, ti argumenti moraju biti odbijeni.
276. Alternativno, Ujedinjeno Kraljevstvo tvrdi da je specijalni status rezolucija usvojen u Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda, kao posljedica interakcije članaka 25, 48, 103 te Povelje, priznati člankom 297 EZ, podrazumijeva da su radnje koje poduzima država članica kako bi izvršila svoje obveze s ciljem održavanja međunarodnog mira i sigurnosti zaštićena od poduzimanja bilo kakvih radnji utemeljenih na pravu Zajednice. Prvenstvo ovih obveza se jasno proteže na načela prava Zajednice koja su ustavne naravi.
277. Država članica tvrdi da, u *Bosphorusu*, Sud nije objavio da ima nadležnost odrediti valjanost uredbe pomoću koje je trebala rezolucija Vijeća sigurnosti usvojena prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda stupiti na snagu, ali nije učinila više nego tumačila uredbu koja je namijenjena u svrhu utvrđivanja je li mjera koja propisuje taj propis morala biti primijenjena od strane vlasti dotične države članice. Francuska Republika se suštinski slaže s interpretacijom *Bosphorusa*.

## Zaključci suda

278. Prije upuštanja u biti pitanja, Sud smatra kako je nužno odbiti prigovor nedopustivosti uložen od Ujedinjenog Kraljevstva u pogledu linije argumenta navedenih u odgovoru gosp. Kadija, u smislu da zakonitost bilo kojeg propisa usvojenog od strane institucija Zajednice, uključujući i akt kojim bi se osigurao ulinak rezolucija Vijeća sigurnosti ostaje podložan, na temelju prava Zajednice, punoj kontroli od strane Suda, bez obzira na njegovo porijeklo.
279. U stvari, kao što gosp. Kadi naveo, to je dodatni argument koji dopunjuje žalbene razloge izložene ranije, barem implicitno, u žalbi i koja je usko povezana s tim razlozima, u smislu da je Zajednica kada osigurava učinak rezolucijama Vijeća sigurnosti, imala obvezu osigurati, kao uvjet zakonitosti propisa koje namjerava tako donijeti, da bi propis trebao poštovati minimalane kriterije u području ljudskih prava (pogledajte, u tom slučaju, međuostalim, slučaj *C-430/00 P Dürbeck v Commission* [2001] ECR I-8547, paragraf 17).
280. Sud će sada razmotriti glavne navode tvrdnje kojom se žalitelji žale da je Prvostupanjski sud, u biti, smatrao da slijedi iz načela koja uređuju vezu između međunarodnog pravnog poretka pod Ujedinjenim narodima i pravnog poredka Zajednice da sporna uredba, budući da je osmišljena kako bi dala učinak rezoluciji usvojenoj od Vijeća sigurnosti prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda i koja u tom smislu nije ostavila ikakvu diskreciju, ne može biti predmetom sudske kontrole njene unutarnje zakonitosti, osim s obzirom na njezinu kompatibilnost s normama *ius cogens*, te stoga u toj mjeri uživaju imunitet od sudske kontrole.
281. U toj vezi se mora imati na umu da se Zajednica temelji na vladavini prava, utoliko što niti države članice niti institucije ne mogu izbjeći kontrolu svojih akata s temeljnom ustavnom poveljom, Ugovorom o EZ, koji je uspostavio kompletni sustav pravnih lijekova i postupaka osmišljenih kako bi omogućili Europskom sudu pravde ispitivanje zakonitosti akata institucija (slučaj *C-294/83 Les Verts v Parliament* [1986] ECR 1339, paragraf 23).
282. Također se moramo prisjetiti da međunarodni ugovori ne mogu utjecati na raspodjelu ovlasti uspostavljenih Ugovorom, ili naknadno, autonomiju pravnog sustava

Zajednice, poštivanje koje osigurava Sud temeljem isključive nadležnosti dodijeljene člankom 220 EZ, nadležnost za koju je Sud, štoviše, odlučio da čini dio samog temelja Zajednice (pogledajte, u tom slučaju, Mišljenje 1/91 [1991] ECR I-6079, paragraf 35 i 71; i slučaj C-459/03 Komisija protiv Irske [2006] ECR I-4635, paragraf 123 i navedena sudska praksa).

283. Dodatno, prema već ustaljenoj sudskoj praksi, temeljna prava tvore integralni dio općih načela prava čije poštivanje osigurava Sud. U tu svrhu, Sud crpi inspiraciju iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i iz smjernica dopunjenih međunarodnim instrumentima zaštite ljudskih prava na kojem su države članice surađivale ili čije su potpisnice. U tom smislu, ESLJP ima posebno značenje (pogledajte, međuostalim, C-305/05 *Ordre des barreaux francophones et germanophone i ostali* [2007] ECR I-5305, paragraf 29 i navedena sudska praksa).

284. Također je jasno iz sudske prakse da je poštivanje ljudskih prava uvjet za zakonitost akata Zajednice (Mišljenje 2/94, paragraf 34), a mjere koje su neusklađene s poštivanjem ljudskih prava su neprihvatljive u Zajednici (slučaj C-112/00 *Schmidberger* [2003] ECR I-5659, paragraf 73 i navedena sudska praksa).

285. Slijedi iz svih razmatranja da obveze nametnute međunarodnim ugovorima ne mogu imati učinak poništavanja ustavnih načela Ugovora o EZ, koji uključuju načelo da svi akti Zajednice moraju poštovati temeljna prava, a to poštivanje predstavlja uvjet zakonitosti što Sud mora ispitati u okviru kompletnog sustava pravnih lijekova uspostavljenih Ugovorom.

286. U tom se smislu mora naglasiti da se, u tim okolnostima poput ovih u ovim slučajevim, kontrola zakonitosti koju trebaju osigurati sudovi Zajednice, primjenjuje na akte Zajednice kojima je namjera dati učinak međunarodnim ugovorima o kojima je riječ, a ne kasnijima kao takvim.

287. S posebnim obzirom na akt Zajednice koji, kao i sporna uredba, ima namjeru dati učinak rezoluciji usvojenoj od Vijeća sigurnosti prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda, nije stoga na sudovima Zajednice, prema isključivom nadležnošću predviđenom člankom 220 EZ, da ispituju zakonitost takve rezolucije usvojene od strane međunarodnog tijela, čak i kada bi takvo ispitivanje bilo ograničeno na kontrolu sukladnosti te rezolucije s *ius cogensom*.

288. Međutim, svaka presuda sudova Zajednice kojom je odlučeno daje mjera Zajednice kojom treba osigurati učinak takvoj rezoluciji u suprotnosti s višim pravilom pravnog poretka Zajednice ne bi nikako osporavavala prvenstvo te rezolucije u međunarodnom pravu.
289. Sud je tako već poništio odluku Vijeća koja je potvrdila međunarodni ugovor nakon što je razmotrio internu zakonitost odluke u svjetlu ugovora o kojem je riječ i našao povredu općeg načela prava Zajednice, u tom slučaju opće načela zabrane diskriminacije (slučaj C-122/95 *Njemačka protiv Vijeća* [1998] ECR I-973).
290. Stoga se mora razmotriti je li, kao što je odlučio Prvostupanjski sud, kao posljedica načela koja upravljaju odnosom između međunarodnog pravnog poretka pod Ujedinjenim narodima i pravnog poretka Zajednice, u načelu isključena bilo kakva sudska kontrola interne zakonitosti sporne uredbe u svjetlu temeljnih sloboda, bez obzira na činjenicu da, kao što jasno proizlazi iz odluke navedene gore u paragrafima 281-284, takva je kontrola ustavna garancija uspostavljanja dijela samog temelja Zajednice.
291. U tom smislu prvo se mora imati na umu da Europska zajednica mora poštovati međunarodno pravo u obnašanju svojih ovlasti (*Poulsen i Diva Navigation*, paragraf 9, i *Racke*, paragraf 45) Sud je nadalje iznio u istom paragrafu prve od the dvije presude, da mjera usvojena zahvaljujući tim ovlastima treba biti usvojena, i u svom opsegu ograničena, u svjetlu relevantnih pravila međunarodnog prava.
292. Nadalje Sud je smatrao da ovlasti Zajednice predviđene člancima 177 EZ i 181 EZ u sferi suradnje i razvoja moraju biti izvršene u poštivanju obveza zadanih u kontekstu Ujedinjenih naroda i ostalih međunarodnih organizacija (slučaj C-91/05 *Komisija protiv Vijeća* [2008] ECR I-0000, paragraf 65 i navedena sudska praksa).
293. Poštivanje prezetih obveza zadanih u kontekstu Ujedinjenih naroda se zahtijeva jednako u području očuvanja međunarodnog mira i sigurnosti kada Zajednica osigurava učinak, usvajanjem mjera Zajednice na osnovi članaka 60 EZ i 301 EZ, rezolucijama usvojenih od Vijeća sigurnosti Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda.
294. U izvršavanju navedenih ovlasti nužno je da Zajednica pridoda posebnu važnost činjenici da, u skladu s člankom 24 Povelje Ujedinjenih naroda, usvajanje rezolucije od strane Vijeća sigurnosti pod Poglavljem VII Povelje predstavlja vršenje primarne odgovornosti koja je dana tom međunarodnom tijelu za održavanje mira i sigurnosti na

globalnom nivou, što je odgovornost koja, prema Poglavlju VII, mu daje ovlast da određuje tko i što predstavlja prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti te da poduzima nužne mjere kako bi ih održalo i uspostavilo.

295. Nadalje, treba primijetiti da ovlasti predviđene u članku 60 EZ i 301 EZ mogu biti korištene samo u cilju usvajanja zajedničkog stajališta ili zajedničkog djelovanja temeljem odredaba EZ Ugovora povezanih s ZVSP koja dozvoljava djelovanje od strane Zajednice.

296. Iako je, radi usvajanja takvih akata, Zajednica obvezna poduzeti, prema Ugovoru o EZ, mjere zahtijevane tim aktom, ta obveza znači da, kada je cilj provedba rezolucija prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda, Zajednica pri izradi tih mjera mora uzeti u obzir ciljevi rezolucije o kojoj je riječ i relevantne obveze prema Povelji Ujedinjenih naroda na koje se odnosi takva provedba.

297. Nadalje, Sud je ranije smatrao da se, u svrhu tumačenja sporne uredbe, u obzir mora uzeti izričaj i svrha Rezolucije 1390 (2002) koju ta uredba, prema četvrtom recitalu u preambuli iste, treba implementirati (*Möllendorf and Möllendorf-Niehuus*, paragraf 54 i navedena sudska praksa).

298. Međutim, mora se primijetiti da Povelja Ujedinjenih naroda ne nameće izbor konkretnog modela za provedbu rezolucija usvojenih od Vijeća sigurnosti prema Poglavlju VII Povelje, budući da se njihova provedba treba osigurati u skladu s postupkom koj je u tom smislu postoji u domaćem pravnom poretku svake članice Ujedinjenih naroda. Povelja Ujedinjenih naroda ostavlja svojim članicama slobodu izbora u pogledu različitih mogućih modela uvođenja tih rezolucija u domaći pravni poredak.

299. Iz navedenog proizlazi kako iz načela koja uređuju međunarodni pravni poredak Ujedinjenih naroda ne slijedi da je bilo kakva sudska kontrola interne zakonitosti sporne uredbe u svjetlu temeljnih sloboda isključena zahvaljujući činjenici da su mjere pomoću kojih je trebala stupiti na snagu rezolucija Vijeća sigurnosti usvojena Poglavljem VII Povelje Ujedinjenih naroda.

300. Nadalje, takav imunitet od sudbenosti mjera Zajednice poput sporne uredbe, kao posljedica načela nadređenosti na razini međunarodnog prava u pogledu obveza prema Povelji Ujedinjenih naroda, posebice onih koje se odnose na provedbu rezolucija Vijeća

sigurnosti usvojenih prema Poglavlju VII Povelje, ne može naći podršku u Ugovoru o EZ.

301. Istina, Sud je ranije priznao da članak 234 EZ Ugovora (sada, nakon izmjena i dopuna, članak 307 EZ) može, ukoliko su uvjeti iz zahtjeva zadovoljeni, dozvoliti iznimke čak i od primarnog izvora prava, npr. od članka 113 EZ Ugovora o zajedničkoj trgovinskoj politici (pogledajte, u tom slučaju, *Centro-Com*, paragraf 56-61).
302. Također je istina da članak 297 EZ implicitno dopušta prepreke funkcioniranju zajedničkog tržišta kada su uzrokovane mjerama poduzetim od država članica kako bi izvršavale međunarodne obveze koje je preuzela u svrhu provođenja međunarodnog mira i sigurnosti.
303. Međutim, te odredbe se ne mogu tumačiti u smislu da dozvoljavaju bilo kakvu iznimku od načela slobode, demokracije i poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda koje su zajamčene člankom 6(1) EU kao temelj Unije.
304. Članak 307 ne može ni u kojim okolnostima dopustiti bilo kakvo ograničenje načela koja tvore sam temelj pravnog poretka Zajednice, od kojih je jedno zaštita temeljnih prava, uključujući i kontrolu zakonitosti mjera Zajednice od strane sudova Zajednice u pogledu njihove usklađenosti s temeljnim pravima.
305. Niti može imunitet sporne uredbe od kontrole njene sukladnosti s temeljnim pravima, slijedom navodnog apsolutnog prvenstva rezolucija Vijeća sigurnosti za čiju provedbu je ta mjera osmišljena, naći bilo kakvu osnovu u položaju koji bi ta obveza iz Povelje Ujedinjenih naroda zauzimala u hijerarhiji normi unutar pravnog poretka Zajednice, kada bi se ta obveza razvrstavala u toj hijerarhiji.
306. Članak 300(7) EZ propisuje da ugovori sklopljeni u skladu s uvjetima navedenim u tom članku obvezuju institucije Zajednice i države članice.
307. Stoga, temeljem te odredbe, pod pretpostavkom da je primjenjiva na Povelju Ujedinjenih naroda, Povelja bi imala prvenstvo pred aktima sekundarnog prava Zajednice (pogledajte, u tom slučaju, slučaj *C-308/06 Intertanko i Ostali* [2008] ECR I-0000, paragraf 42 i navedena sudska praksa).
308. Prvenstvo na razini prava Zajednice ne bi se, međutim, proširilo na primarno pravo, posebno ne na opća načela koja čine temeljna prava.

309. To tumačenje je potkrijepljeno člankom 300(6) EU, koji propisuje da međunarodni ugovori ne mogu stupiti na snagu ukoliko je Sud donio nepovoljno mišljenje u pogledu njegove sukladnosti s Ugovorom o EZ osim ako je Ugovor prethodno bio izmijenjen i dopunjen.
310. Pred sudom se navodilo, posebno na saslušanju, da se sudovi Zajednice moraju, poput i Europskog suda za ljudska prava, koji je u nekoliko nedavnih odluka odbacio nadležnost ispitivanja sukladnosti određenih mjera koje su donesene kako bi se se provele rezolucije usvojene od strane Vijeća sigurnosti prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda, suzdržati od ispitivanja zakonitosti sporne uredbe u svjetlu temeljnih sloboda zato jer ta uredba provodi takvu rezoluciju.
311. U tom smislu, treba uzeti da, kako je Europski sud za ljudska prava sam primijetio, postoji osnovna razlika između prirode mjera obuhvaćenih ovom odlukom, u odnosu na koje je taj sud odbacio nadležnost ispitivanja sukladnosti s ESLJP, i prirode ostalih mjera u odnosu na koje se ta nadležnost čini neupitnom (pogledajte, *Behrami i Behrami protiv Francuske* i *Saramati protiv Francusk, Njemačka protiv Norveške* od 2. svibnja 2007. trenutno još uvijek neobjavljene u *Izvješćima presuda i odluka*, §151).
312. Dok je u određenim slučajevima pred njim Europski sud za ljudska prava odbacio nadležnost *ratione personae*, ti slučajevi su uključivali postupke koji su izravno pripisani Ujedinjenim narodima kao organizaciji univerzalne nadležnosti koja ispunjava svoj imperativni cilj kolektivne sigurnosti, a posebno djelovanju supsidijarnih organa UN-a utemeljenih temeljem Poglavlja VII Povelje Ujedinjenih naroda ili postupaka koji spadaju u opseg korištenja ovlasti koje su im zakonito povjerene od Vijeća sigurnosti, u skladu s tim poglavljem, a ne postupke koji su pripisani tuženoj državi pred sudom, te štoviše, te radnje nisu imale nikakve učinke na području tih država i nisu ne proizlazile iz bilo koje odluke nadležnih vlasti tih država.
313. Nasuprot toga, u paragrafu 151 u *Behrami i Behrami protiv Francuske* i *Saramati protiv Francusk, Njemačka protiv Norveške*, Europski sud za ljudska prava je izjavio kako je u slučaj u kojem je donio odluku *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi protiv Irske*, koja se ticala mjere oduzimanja koju su na njenom teritoriju provela tijela vlasti odgovorne države temeljem odluke njezinog ministra priznao svoju nadležnost, i to *ratione personae*, vis-à-vis odgovorne države, bez obzira na činjenicu što



je sporna mjera proizišla iz uredbe Zajednice koje je, s druge strane, donesena u skladu s rezolucijom Vijeća sigurnosti.

314. U ovom slučaju mora se naglasiti da se sporna uredba ne može smatrati aktom koji je izravno pripisiv Ujedinjenim narodima kao postupak jednog od njegovih supsidijarnih organa utemeljenih temeljem Poglavlja VII Povelje Ujedinjenih naroda ili djelovaju koje spada u opseg vršenja ovlasti zakonito povjerenih od strane Vijeća sigurnosti temeljem tog poglavlja.
315. Dodatno i u bilo kojem slučaju, pitanje ovlasti Suda da odluči o zakonitosti sporne uredbe pojavilo se u bitno različitim okolnostima.
316. Kao što je navedeno u paragrafima 281-284, Kontrola valjanost mjera Zajednice od strane Suda u svjetlu temeljnih prava mora se smatrati izrazom, u zajednici utemeljenoj na vladavini prava, ustavnog jamstva koje izvire iz Ugovora o EZ kao autonomnog pravnog sustava koji ne smije biti narušen međunarodnim ugovorom.
317. Pitanje nadležnosti Suda javlja se u kontekstu internog i autonomnog pravnog poretka Zajednice, u čiji opseg spada i sporne uredbe i u kojem Sud ima nadležnost preispitati valjanost mjera Zajednice u svjetlu temeljnih prava.
318. Dodatno se tvrdilo da, s obzirom na poštovanje koje se zahtijeva od institucija Zajednice vis-à-vis institucija Ujedinjenih naroda, Sud se mora odreći vršenja bilo kakve kontrole zakonitosti sporne uredbe u svjetlu temeljnih prava, čak i da je takvo ispitivanje moguće, uzimajući da su, prema sustavu sankcija uspostavljenog od strane Ujedinjenih naroda, imajući poseban obzir prema postupka preispitivanja koji je nedavno bio znatno poboljšan različitim rezolucijama Vijeća sigurnosti, temeljna prava adekvatno zaštićena.
319. Prema Komisiji, tako dugo dok prema tom sustavu sankcija dotični pojedinci ili subjekti imaju prihvatljivu mogućnost biti saslušani kroz mehanizam administrativne kontrole koji čini pravni sustav Ujedinjenih naroda, Sud se ne smije na bilo koji način mješati.
320. S tim u vezi može se primijetiti, prije svega, da ukoliko je, kao posljedica usvajanja različitih rezolucija od strane Vijeća sigurnosti, došlo do promjena u sustavu restriktivnih mjera uspostavljenih od strane Ujedinjenih naroda u pogledu stavljanja na sažeti popis i na uklanjanje s njega [pogledajte, posebno, Rezolucije 1730 (2006) od 19. studenoga 2006., i 1735 (2006) od 22. prosinca 2006.] te su izmjene i dopune napravljene

nakon što je sporna uredba bila usvojena, tako da se, u biti, one ne mogu uzeti u obzir u ovim žalbama.

321. U svakom slučaju, postojanje postupka prispitivanja pred Odborom za sankcije, unutar tog sustava Ujedinjenih naroda, i čak imajući u vidu njegove nedavne izmjene i dopune, ne može dovesti do potpunog imuniteta od nadležnosti unutar internog pravnog poretka Zajednice.
322. Svakako, takav imunitet, predstavljajući značajnu iznimku od sustava sudske zaštite temeljnih prava propisanog Ugovorom o EZ, čini se neopravdanim, jer zasigurno takav postupak preispitivanja ne nudi garanciju sudske zaštite.
323. U tom smislu, iako je sada moguće za svaku osobu ili subjekt izravno pristupiti Odboru za sankcije kako bi podnijeli zahtjev za ukloňanjem sa sažetog popisa u skladu s onim što se naziva. „fokusna“ točka, ostaje činjenica da je postupak pred odborom u suštini diplomatskog i međuvladinog karaktera, a osobe i subjekti u pitanju nemaju stvarnu mogućnost dokazati svoja prava te zato jer taj odbor donosi svoje odluke jednoglasno svaka od njegovih članica ima pravo veta.
324. Iz Smjernica Odbora za sankcije, prema posljednoj izmijenjeni i dopunjeni od 12. veljače 2007. , jasno proizlazi da podnositelj zahtjeva za ukloňanje s popisa ni na koji način ne smije osobno braniti svoja prava tijekom postupka pred Odbora za sankcije ili imati zastupnika u tu svrhu već samo Vlada države u kojoj prebiva ili čiji je državljanin imaja pravo podnositi primjedbe povodom tog zahtjeva.
325. Štoviše, te Smjernice ne zahtijevaju od Odbora za sankcije da obavijesti podnositelja zahtjeva o razlozima i dokazima koji opravdavaju njegovo stavljanje na sažeti popis ili da mu da pruži pristup, čak i ograničeni, toj informaciji. Konačno, ako Odbor odbije zahtjev za ukloňanje s popisa, nema nikakvu dužnost obrazložiti razloge.
326. Iz navedenog slijedi da sudovi Zajednice moraju, u skladu sa ovlastima koje im je dodijelilo EZ Ugovor, osigurati kontrolu, u biti potpuno kontrolu, zakonitosti svih akata Zajednice u svjetlu temeljnih prava koja tvore integralni dio općih načela prava Zajednice, uključujući i kontrolu mjera Zajednice, koje su, poput sporne uredbe, osmišljene kako bi osigurale učinak rezolucija Vijeća sigurnosti prema Poglavlju VII Povelje o Ujedinjenim narodima.

327. Prvostupanjski sud je stoga bio u zabludi o pravu, kada je u paragrafima 212-231 u *Kadiju* i 263-282 u *Yusuf i Al Barakaatu*, odlučio da je iz načela koja uređuju odnos između međunarodnog pravnog poretka pod Ujedinjenim narodima i pravnog poretka Zajednice slijedilo da sporna uredba, budući da je osmišljena kako bi osigurala učinak rezolucije usvojene od strane Vijeća sigurnosti prema Poglavlju VII Povelje o Ujedinjenim narodima koja ne dozvoljava nikakvu diskreciju u tom smislu, mora uživati imunitet od sudske nadležnosti u pogledu unutarnju zakonitost osim kada se radi o kontroli njezine sukladnosti s odredbama *ius cogens*.
328. Žalbene razlozi podnositelja zahtjeva su u tom smislu dobro utemeljeni, s posljedicom da se presude na koju su uložene žalbe moraju u tom smislu poništiti.
329. Slijedi kako više nema potrebe ispitivati glavne navode tužbi koji su usmjereni na onaj dio presuda koje se ovdje propituju koji se odnosi na kontrolu sporne uredbu u svjetlu pravila međunarodnog prava koja spadaju u *ius cogensa* i da stoga, više nema potrebe ispitivati protu- žalbu Ujedinjenog Kraljevstva po tom pitanju.
330. Nadalje, s obzirom da se u kasnijem dijelu presuda protiv kojih je podnesena žalba, koji se odnosi na konkretna temeljna prava na koja se pozivaju žalitelji, Prvostupanjski sud ograničio na ispitivanja zakonitosti sporne uredbu samo u svjetlu tih odredbi, iako je njegova dužnost bila provesti kontrolu, u načelu punu kontrolu, , u svjetlu temeljnih prava koja predstavljaju dio općih načela prava Zajednice, kasniji dio tih presuda također mora biti poništen.

### **Razmatranje radnji pred Prvostupanjskim sudom**

331. Kao što je predviđeno u drugoj rečenici prvog paragrafa 61 Statuta Suda Pravde, Sud, kad poništi odluku Prvostupanjskog suda, može dati konačnu presudu u stvarima gdje mu postupak to dozvoljava.
332. U konkretnim okolnostima, Sud smatra da su tužbe za poništenje sporne uredbu koje su podnijeli podnositelji zahtjeva sazrijele za donošenje presude i kako je nužno donijeti konačnu presudu o njima.
333. Primjereno je ispitati, prvo tvrdnje g. *Kadija* i *Al Barakaata* s obzirom na povredu prava na obranu, posebno prava na saslušanje, i prava na učinkovitu sudsku kontrolu,

uzrokovanu mjerama zamrzavanja sredstava koje su nametnute podnositeljima zahtjeva u spornoj uredbi.

334. S obzirom na to, u svjetlu stvarnih okolnosti oko uključivanja žalitelja na popis osoba i subjekta na koje se odnose restriktivne mjere sadržane u Dodatku I sporne uredbe, treba smatrati da prava na obranu, posebno pravo na saslušanje, i pravo na učinkovitu sudsku zaštitu tih prava, očigledno nisu bila poštovana.
335. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo učinkovite sudske zaštite predstavlja opće načelo prava Zajednice koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, što je sadržano u člancima 6. i 13. EKLJP, te je to načelo potvrđeno u članku 47. Povelje EU o temeljnim pravima, proglašene 7. prosinca 2000. u Nici (OJ 2000 C 364, str. 1) (vidi, o tome, predmet C-432/05 *Unibet* [2007] ECR I-2271, paragraf 37.).
336. Dodatno, uzimajući u obzir sudsku praksu Suda na drugim područjima (vidi, između ostaloga, predmet C-222/86 *Heylens i Ostali* [1987] ECR 4097, paragraf 15., i spojene predmete C-189/02 P, C-202/02 P i C-208/02 i C-213/02 *Dansk Rørindustri i Ostali* protiv *Komisije* [2005] ECR I-5425, točke 462. i 463.), na ovom stupnju treba zaključiti da je učinkovitost sudske zaštite, koju mora biti moguće primijeniti na zakonitost temelja na kojima, u tim predmetima, je uključeno ime osobe ili subjekta na popis sadržan u Dodatku I sporne uredbe i dovodi do nametanja restriktivnih mjera tim osobama ili subjektima, što znači da je ta vlast Zajednice dužna priopćiti te temelje osobi ili subjektu na koje se odnosi, u mjeri u kojoj je moguće, kad je o tom uključivanju odlučeno ili, barem, najbrže moguće nakon odluke da omogući tim osobama ili subjektima ostvarivanje, u propisanim rokovima, prava na podizanje tužbe.
337. Poštivanje te obveze priopćavanja temelja je nužno da bi omogućilo osobama na koje se odnose restriktivne mjere da brane svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i da odluče, s punim poznavanjem relevantnih činjenica, ima li smisla obraćati se sudstvu Zajednice (vidi, o tome, *Heylens i Ostali*, paragraf 15.), i da dovede potonji u položaj u kojem može izvršiti ispitivanje zakonitosti mjere Zajednice o kojoj je riječ što je njegova dužnost prema Ugovoru o EZ.
338. Što se tiče prava na obranu, posebno prava na saslušanje, s obzirom na restriktivne mjere poput onih nametnutih spornom uredbom, od tijela Zajednice se ne

može zahtijevati priopćavanje tih temelja prije nego se ime osobe ili subjekta nađe na popisu prvi put.

339. Kao što je Prvostupanjski sud iznio u točki 308. u *Yusuf i Al Barakaat*, takvo prethodno priopćavanje bi moglo biti odgovorno za ugrožavanje učinkovitosti zamrzavanja sredstva i resursa što je nametnuto tom uredbom.
340. Kako bi se ostvario cilj koji slijedi iz te uredbe, takve mjere moraju, po samoj svojoj prirodi, iskoristiti efekt iznenađenja i, kao što je Sud prethodno naveo, primijeniti se s trenutnim učinkom (*Möllendorf i Möllendorf-Niehuus*, paragraf 63.).
341. Također nisu tijela Zajednice bila obvezna saslušati žalitelja prije nego što su njihova imena bila navedena prvi puta na popisu u Dodatku I te uredbe, iz razloga koji su također povezani s ciljem koji slijedi iz sporne uredbe i s učinkovitošću mjera koje potonji provodi.
342. Dodatno, s obzirom na mjeru Zajednice na temelju koje je trebala stupiti na snagu rezolucija Vijeća sigurnosti u vezi s borbom protiv terorizma, najvažnija razmatranja koja se odnose na sigurnost ili provođenje međunarodnih odnosa Zajednice i država članica mogu se boriti protiv priopćavanja određenih pitanja dotičnim osobama i, stoga, protiv njihovog saslušanja o tim stvarima.
343. Međutim, to ne znači, uzevši u obzir načelo učinkovite sudske zaštite, da restriktivne mjere poput onih nametnutih spornom uredbom zaobilaze ispitivanje od strane sudstva Zajednice nakon što se smatra da se akt koji ih propisuje odnosi na nacionalnu sigurnost i terorizam.
344. U tom slučaju, nije ništa manje zadatak sudstva Zajednice primijeniti, u tijeku sudskog ispitivanja koji izvršava, tehnike koje se prilagođavaju, s jedne strane, legitimnim pitanjima sigurnosti o prirodi i izvorima informacija koji se uzimaju u obzir pri usvajanju dotičnog akta i, s druge strane, potrebi da se prema pojedincima postupa u skladu s dostatnom mjerom postupovne pravde (vidi, o tome, odluku Europskog suda za ljudska prava u *Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 15. studenog 1996., *Izvješća presuda i odluka 1996-V*, § 131).
345. U tim je okolnostima nezaobilazan zaključak, prvo, da niti sporna uredba niti Zajedničko stajalište 2002/402 na koje se prethodna odnosi predviđaju postupak priopćavanja dokaza koji opravdavaju uključivanje imena osoba i subjekata o kojima je

riječ u Dodatak I prema toj uredbi i za saslušanje tih osoba, bilo istovremeno s tim uključivanjem ili kasnije.

346. Sljedeće je potrebno istaknuti da Vijeće nije ni u koje vrijeme obavijestilo žalitelje o dokazima navedenim protiv njih koji su navodno opravdavali uključivanje njihovih imena po prvi put u Dodatak I osporavane uredbe i, posljedično, nametanje restriktivnih mjera koje potonji određuje.
347. Zaista se ne osporava da nijedna činjenica nije bila dostavljena u tom smislu žaliteljima, bilo iz Uredbe br. 467/2001 izmijenjenoj i dopunjenoj Uredbama br. 2062/2001 i 2199/2001, kad su njihova imena unesena prvi put na popis osoba, subjekta ili tijela na koje i na koja se primjenjuje mjera zamrzavanja sredstava, u osporavanoj uredbi ili u nekom kasnijem stadiju.
348. Zbog toga što Vijeće nije priopćilo žaliteljima dokaze korištene protiv njih kako bi se opravdale restriktivne mjere koje su im nametnute, niti im omogućilo pravo na obavještavanje o tim dokazima unutar razumnog roka nakon što su te mjere bile provedene, žalitelji nisu bili u mogućnosti iznijeti svoje stajalište u tom pogledu. Stoga, pravo žalitelja na obranu, posebno prava na saslušanje, nije bilo poštovano.
349. Dodatno, s obzirom na neuspjeh priopćavanja dokaza usmjerenih protiv njih i imajući na umu odnos, iz točaka 336. i 337., uz prava na obranu i pravo na učinkoviti pravni lijek, žalitelji također nisu bili u mogućnosti braniti svoja prava s obzirom na te dokaze u zadovoljavajućim uvjetima pred sudstvom Zajednice, s posljedicom da treba smatrati da je njihovo pravo na učinkoviti pravni lijek također prekršeno.
350. Konačno, treba istaknuti da za to kršenje nisu korišteni pravni lijekovi u tijeku tih postupaka. Zaista, uzevši u obzir, prema temeljnoj poziciji usvojenoj od strane Vijeća, nikakvi dokazi te vrste ne smiju biti predmetom istrage od strane sudbenosti Zajednice, a Vijeće nije dostavilo nikakve dokaze u tu svrhu.
351. Sud ne može, stoga, odlučiti drugačije nego da je nemoguće poduzeti ispitivanje zakonitosti sporne uredbe u jeri u kojoj se odnosi na žalitelje, s posljedicom da treba smatrati kako je, iz istog razloga, temeljno pravo na učinkoviti pravni lijek koje im pripada nije, u ovim okolnostima, bilo poštovano.
352. Treba, iz tih razloga, zaključiti da je sporna uredba, u mjeri u kojoj se odnosi na žalitelje, usvojena bez garancije o priopćavanju optužujućih dokaza protiv njih ili

njihovog saslušanja u tom pogledu, te treba smatrati kako je ta uredba usvojena u skladu s postupkom u kojem se žaliteljeva prava na obranu nisu poštovala, što je za daljnju posljedicu imalo kršenje načela učinkovite sudske zaštite.

353. Slijedi iz svih navedenih razmatranja da su prigovori podneseni od strane g. Kadija i Al Barakaata u korist njihovih zahtjeva za poništenjem sporne uredbe i navodne povrede prava na obranu, posebno prava na saslušanje, i načela učinkovite sudske zaštite, zaista osnovani.
354. Drugo, Sud će sada ispitati zahtjev koji je postavio g. Kadi s obzirom na povredu prava na poštivanje vlasništva zbog određenih mjera zamrzavanja koje su mu nametnute prema spornoj uredbi.
355. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pravo vlasništva je jedno od općih načela prava Zajednice. Nije, međutim, apsolutno, nego se mora promatrati u vezi sa svojim funkcijama u zajednici. Posljedično, ostvarenje prava vlasništva može biti ograničeno, pod pretpostavkom da ta ograničenja u biti odgovaraju ciljevima javnog interesa koji Zajednica želi ostvariti i ne predstavljaju, u vezi sa svojim ciljem, nerazmjernu i nepodnošljivu smetnju, razdvajajući samu materiju tako zajamčenog prava (vidi, posebno, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia i ERSA*, paragraf 119. i navedenu sudsku praksu; vidi također, u tom smislu kontekstu sustava restriktivnih mjera, *Bosphorus*, paragraf 21.).
356. Kako bi procijenili opseg temeljnog prava na poštivanje vlasništva, općeg načela prava Zajednice, mora se uzeti u obzir, posebno, članak 1. Prvog dodatnog protokola EKLJP, koji sadržava to pravo.
357. Nadalje, potrebno je ispitati da li mjera zamrzavanja propisana spornom uredbom dovodi do nerazmjerne i nepodnošljive smetnje umanjnjem same materije temeljnog prava na poštivanje vlasništva osoba koje su, kao i g. Kadi, spomenute u Dodatku I te uredbe.
358. Mjera zamrzavanja se sastoji od privremene mjere opreza koja ne treba lišiti te osobe njihovog vlasništva. Međutim, nedvojbeno sadrži ograničenje ostvarivanja prava na vlasništvo g. Kadija koje treba, štoviše, smatrati značajnim, uzimajući u obzir opću primjenu mjere zamrzavanja i činjenice da je bila primjenjena na njega od 20. listopada 2001.

359. Stoga se postavlja pitanje može li to ograničenje ostvarivanja prava na vlasništvo g. Kadija biti opravdano.
360. U tom smislu, prema ustaljenoj sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, mora postojati razumna veza proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti. Sud mora odrediti je li postavljena poštena ravnoteža između potreba javnog interesa i interesa dotičnih pojedinaca. Postupajući tako, Sud priznaje da zakonodavstvo daje široku slobodu procjene, s obzirom na izbor sredstava za izvršenje i na utvrđivanje jesu li posljedice izvršenja opravdane u svrhu postizanja javnog interesa u svrhu postizanja pravnog cilja o kojemu je riječ [vidi, o tome, posebno, Europski sud za ljudska prava, presuda *J.A. Pye (Oxford) Ltd. and J.A. Pye (Oxford) Land Ltd.* Protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 30. kolovoza 2007, Izvješća presuda i odluka 2007-0000, §§ 55 and 75].
361. Kao što je Sud već odlučio u vezi s drugim sustavom Zajednice o mjerama ograničenja ekonomske prirode pomoću kojih također stupa na snagu rezolucija usvojena od strane Vijeća sigurnosti prema Poglavlju VII Povelje Ujedinjenih naroda, važnost ciljeva akta Zajednice je takva da opravdava negativne posljedice, čak i stvarne prirode, za neke operatere, uključujući i one koji ni na koji način nisu odgovorni za situaciju koja je dovela do usvajanja mjera o kojima je riječ, ali smatraju kako je to na njih utjecalo, posebno na njihova prava vlasništva (vidi, u tom smislu, *Bosphorus*, točke 22. i 23.).
362. U predmetu o kojem je riječ, restriktivne mjere propisane u spornoj uredbi doprinose implementaciji, na razini Zajednice, restriktivnih mjera o kojima odlučuje Vijeće sigurnosti protiv Osame bin Ladena, članova organizacije Al-Qaeide i Talibana te drugih pojedinaca, grupa, poduzeća i subjekata koji su povezani s njima.
363. U odnosu na cilj općeg interesa koji je za međunarodnu zajednicu temeljni kao borba sa sredstvima, u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda, protiv prijetnji međunarodnom miru i sigurnosti zbog terorizma, zamrzavanje sredstava, financijskih faktora i ostalih ekonomskih izvora osoba koje Vijeće sigurnosti ili Odbor sankcija smatra povezanim s Osama bin Ladenom, članovima organizacije Al-Qaeda i Talibanima se ne mogu same po sebi smatrati neprimjerenima ili neproporcionalnima (vidi, o tome, *Bosphorus*, paragraf 26., i presudu Europskog suda za ljudska prava u *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi* protiv Irske, § 167).



364. O tome, treba uzeti u obzir da je sporna uredba, u izmijenjenoj i dopunjenoj verziji Uredbe br. 561/2003, usvojila Rezoluciju 1452 (2002), i predviđa, među ostalim iznimkama i izuzećima, da, na zahtjev zainteresirane sobe, i ukoliko Odbor sankcija izričito ne prigovori, nadležna nacionalna tijela mogu objaviti da je zamrzavanje sredstava neprimjenjivo na sredstva nužna za pokrivanje osnovnih troškova, uključujući plaćanje prehrambenih proizvoda, najma, lijekova i medicinskih tretmana, poreza i komunalnih naknada. Dodatno, sredstva nužna za „izvanredne troškove“ mogu biti odmrznuta, pod izričitim odobrenjem Odbora sankcija.
365. Nadalje treba primijetiti kako rezolucije Vijeća sigurnosti koje su trebale stupiti na snagu spornom uredbom predviđaju mehanizam periodičnog preispitivanja općeg sustava mjera koje propisuju i također za postupak koji omogućuje osobama o kojima je riječ da u bilo kojem trenutku da podnesu svoj slučaj Odboru sankcija na preispitivanje, putem zahtjeva koji se može podnijeti izravno Odboru za ono što se zove „fokusna“ točka.
366. Stoga treba zaključiti da restriktivne mjere nametnute spornom uredbom čine restrikcije prava vlasništva koje, u načelu, mogu biti opravdane.
367. Dodatno, mora se uzeti u obzir je li, kada je ta uredba bila primijenjena na g. Kadija, njegovo pravo vlasništva bilo poštovano u okolnostima slučaja.
368. Treba imati na umu u tom pogledu da primjenjivi postupci trebaju također dopustiti osobi o kojoj je riječ razumnu mogućnost postavljanja svog predmeta pred nadležna tijela. Kako bi utvrdili je li ovaj uvjet, koji predstavlja postupovni zahtjev prema članku 1. Protokola br. 1. ESLJP-u, bio zadovoljen, mora se sveobuhvatno razmotriti primjenjiva procedura (vidi, u tom smislu, presudu Europskog suda za ljudska prava u *Jokela protiv Finske* od 21. svibnja 2002. *Izvješća odluka i presuda 2002-IV*, § 45 i navedenu sudsku praksu, § 55).
369. Sporna uredba, u mjeri u kojoj se odnosi na g. Kadija, je usvojena bez pružanja ikakve garancije koja mu dopušta da postavi svoj predmet pred nadležna tijela, u situaciji u kojoj ograničenja njegovog prava vlasništva treba smatrati značajnima, uzimajući u obzir opću primjenu i stvarne posljedice zamrzavanja sredstava na njega.

370. Stoga treba zaključiti da, u okolnostima slučaja, nametanje restriktivnih mjera iz sporne uredbe u slučaju g. Kadija, svrstavajući ga na popis sadržan u Dodatku I te uredbe, čini neopravdano ograničenje njegovog prava vlasništva.
371. Prigovor uloženi od strane g. Kadija da je njegovo temeljno pravo na vlasništvo prekršeno je dakle osnovan.
372. Slijedi iz svega navedenog da sporna uredba, u mjeri u kojoj se tiče žalitelja, mora biti poništena.
373. Međutim, poništavanje u tom opsegu sporne uredbe s trenutnim učinkom bi moglo ozbiljno i nepovratno utjecati na učinkovitost restriktivnih mjera iz uredbe koju je Zajednica dužna implementirati, jer u vremenskom periodu koji prethodi njezinoj zamjeni novom uredbom g. Kadi i Al Barakaat bi mogli poduzeti korake kojima bi spriječili da se mjere zamrzavanja sredstva ponovno primijene na njih.
374. Nadalje, iako iz ove presude slijedi da se sporna uredba mora poništiti u mjeri u kojoj se odnosi na žalitelje, zbog kršenja načela primjenjivih u postupku koji slijedi kad restriktivne mjere uvedene tom uredbom budu usvojene, ne može se isključiti, prema osnovama slučaja, da se nametanje tih mjera žaliteljima može uz sve predočene dokaze smatrati opravdanim.
375. Imajući na umu te razloge, učinak sporne uredbe, u mjeri u kojoj uključuje imena žalitelja na popisu iz Dodatka I treba, prema članku 231. EZ, biti zadržan na kratak period kako bi bio ispravljen na takav način da omogući Vijeću otklanjanje utvrđene povrede, ali koji također uzima u obzir znatan utjecaj restriktivnih mjera na prava i slobode žalitelja.
376. U tim okolnostima, članak 231. EZ će biti ispravno primijenjen zadržavajući učinke sporne uredbe, u odnosu na žalitelje, na vremenski rok koji ne smije prijeći tri mjeseca od datuma dostave ove presude.

**Troškovi** [izostavljeno]