

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н М. POIARES MADURO

представено на 16 януари 2008 година¹

1. Жалбоподателят по настоящото производство е посочен от Комитета по санкциите към Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации като лице, заподозряно в подкрепа на тероризма, чиито средства и други финансови ресурси трябва да бъдат замразени. Жалбоподателят оспорва пред Първоинстанционния съд на Европейските общности законосъобразността на регламента, с който Съветът на Европейския съюз прилага решението за замразяване в Общността. Той изтъква без успех, че Общността не е била компетентна да приеме този регламент и освен това, че регламентът нарушава някои от неговите основни права. Въз основа на същите по същество правни основания сега той иска от Съда да отмени решението на Първоинстанционния съд. Съветът и Комисията не са съгласни с жалбоподателя по нито едно от двете правни основания. Преди всичко те поддържат, че регламентът е необходим за прилагането на задължителните резолюции на Съвета за сигурност и съответно, че общностните съдилища не би трябвало да преценяват тяхната съвместимост с основните права. Те твърдят по същество, че когато Съветът за сигурност се е произнесъл, Съдът трябва да се въздържа от становище.

I — Контекст на жалбата

2. Г-н Kadi (наричан по-нататък „жалбоподателят“) е с местожителство в Саудитска Арабия. На 19 октомври 2001 г. той е включен в списъка от приложение I към Регламент № 467/2001² като лице, заподозряно в подкрепа на тероризма. В резултат на това всички негови средства и други финансови ресурси в Общността са замразени. На 27 май 2002 г. този регламент е отменен и заменен с Регламент № 881/2002 на Съвета³ (наричан по-нататък „спорният регламент“). Жалбоподателят обаче продължава да фигурира в списъка от приложение I към спорния регламент като лице, заподозряно в подкрепа на тероризма, чиито средства трябва да бъдат замразени.

2 — Регламент (ЕО) № 467/2001 на Съвета за забрана на износа на някои стоки и услуги за Афганистан, за засилване на забраната на полети и удължаване на замразяването на средства и други финансови ресурси по отношение на талибаните в Афганистан и за отмяна на Регламент № 337/2000 (ОВ L 67, 2001 г., стр. 1). Името на жалбоподателя е прибавено с Регламент № 2062/2001 от 19 октомври 2001 г., който изменя за трети път Регламент (ЕО) № 467/2001 (ОВ L 277, 2001 г., стр. 25).

3 — За налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 467/2001 (ОВ L 139, 2002 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 189).

1 — Език на оригиналния текст: английски.

3. Спорният регламент е приет на основание членове 60 ЕО, 301 ЕО и 308 ЕО, за да транспонира в Общността Обща позиция 2002/402/ОВППС на Съвета⁴. Тази обща позиция на свой ред отразява Резолюции 1267(1999)⁵, 1333(2000)⁶ и 1390(2002)⁷ на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации. Като се има предвид, че премахването на международния тероризъм е от съществено значение за поддържането на международния мир и сигурност, Съветът за сигурност приема тези резолюции на основание на глава VII от Устава на Организацията на обединените нации.

4. Резолюциите предвиждат между другото, че всички държави трябва да вземат мерки за замразяване на средствата и другите финансови ресурси на физическите лица и образуванията, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, посочени от Комитета към Съвета за сигурност, в състав от всички свои членове (наричан по-нататък „Комитет по санкциите“). На 8 март 2001 г. Комитетът по санкциите публикува първия консолидиран списък на физическите лица и образуванията, по отношение на които се прилага замразяването на средства. Оттогава този списък е изменен и допълван многократно. Името на жалбопо-

дателя е добавено в списъка от Комитета по санкциите на 19 октомври 2001 г.

5. На 20 декември 2002 г. Съветът за сигурност приема Резолюция 1452 (2002), предназначена да улесни прилагането на мерките за борба с тероризма. Тази резолюция предвижда някои изключения от замразяването на средствата, наложено с Резолюции 1267(1999), 1333(2000) и 1390(2002), които биха могли да бъдат предоставени от държавите по съображения от хуманитарен характер, при условие че Комитетът по санкциите е бил уведомен и не е възразил, или в определени случаи е дал съгласието си. Освен това на 17 януари 2003 г. Съветът за сигурност приема Резолюция 1455(2003), която има за цел да подобри прилагането на мерките, свързани със замразяването на средства.

6. В светлината на тези резолюции Съветът приема Обща позиция 2003/140/ОВППС⁸, за да установи допуснатите от Съвета за сигурност изключения. Освен това на 27 март 2003 г. Съветът изменя спорния регламент, що се отнася до изключенията

4 — Обща позиция от 27 май 2002 година относно ограничителни мерки срещу Осама бен Ладен, членовете на организацията Ал Кайда и талибаните и други лица, групи, предприятия и образувания, свързани с тях, и за отмяна на Общи позиции 96/746/ОПВВС, 1999/727/ОПВВС, 2001/154/ОПВВС и 2001/771/ОВППС (ОВ L 139, стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 187). Вж. по-специално член 3 и съображение 9 от преамбула.

5 — S/RES/1267(1999) от 15 октомври 1999 г.

6 — S/RES/1333(2000) от 19 декември 2000 г.

7 — S/RES/1390(2002) от 16 януари 2002 г.

8 — Обща позиция от 27 февруари 2003 година относно изключения към ограничителните мерки, наложени с Обща позиция 2002/402/ОВППС (ОВ L 53, 2003 г., стр. 62; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 2, стр. 20).

от замразяването на финансови средства и други финансови ресурси⁹.

Регламент № 467/2001 Първоинстанционният съд решава да разглежда това дело като жалба за отмяна на спорния регламент, насочен само срещу Съвета, подпомаган от Комисията и от Обединеното кралство.

7. В член 2 от спорния регламент след изменението се предвижда, че „[в]сички средства и икономически ресурси, принадлежащи или във владение, или държани от физическо или юридическо лице, група или образувание, посочени от Комитета по санкциите и включени в списъка от приложение I, се замразяват“. Член 2а предвижда някои изключения например за храна, медицински разходи и оправдани правни хонорари, при условие че Комитетът по санкциите е бил уведомен и не е възразил.

8. С жалба срещу Съвета и Комисията, подадена на 18 декември 2001 г., жалбоподателят иска Първоинстанционният съд да отмени Регламент № 2062/2001 и Регламент № 467/2001 в частта, в която се отнасят до него. Обединеното кралство е допуснато да встъпи в подкрепа на исканията на ответниците. След отмяната на

9. Пред Първоинстанционния съд жалбоподателят твърди, че Съветът не е бил компетентен да приеме спорния регламент. Преди всичко жалбоподателят изтъква, че този регламент нарушава някои от неговите основни права, и по-специално правото на собственост и правото на справедлив процес. С Решение от 21 септември 2005 г. по дело Kadi/Съвет и Комисия (T-315/01) (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“)¹⁰ Първоинстанционният съд потвърждава спорния регламент и отхвърля всички правни основания на жалбоподателя. На 17 ноември 2005 г. жалбоподателят подава настоящата жалба срещу решението на Първоинстанционния съд. Освен жалбоподателя страни в настоящото производство са Съветът, Комисията и Обединеното кралство, както и Кралство Испания, Френската Република и Кралство Нидерландия, в качеството си на встъпили страни в производството по обжалване. За краткост в някои случаи ще наричам Съвета, Комисията и Обединеното кралство „ответници“.

9 — Регламент (ЕО) № 561/2003 за изменение на Регламент (ЕО) № 881/2002 за налагане на някои специфични ограничителни мерки по отношение на изключенията за замразяване на финансови средства и други финансови ресурси (ОВ L 82, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 2, стр. 20).

10 — Recueil, стр. II-3649.

10. При разглеждане на жалбата ще процедирам както следва. Първо, ще разгледам оплакванията, свързани с правното основание за приемане на спорния регламент. След това ще се спра на тези, свързани с компетентността на общностните съдилища да разгледат въпроса дали спорният регламент нарушава основни права. На последно място, ще разгледам въпроса за подходящия критерий за контрол и дали спорният регламент нарушава посочените от жалбоподателя основни права.

II — Правно основание на спорния регламент

11. Първото оплакване на жалбоподателя е свързано с правното основание за приемане на спорния регламент. Обжалваното съдебно решение отделя значително внимание на този въпрос. Разглеждайки различни алтернативи, Първоинстанционният съд достига до извода, че член 60 ЕО във връзка с членове 301 ЕО и 308 ЕО предоставят на Общността правомощието да приеме спорния регламент¹¹. Жалбоподателят твърди, че този извод е неправилен от правна гледна точка и поддържа, че Общността изобщо не е компетентна да приеме спорния регламент. Макар в обосновките им да има известни различия, както Съветът, така и Обеди-

неното кралство споделят становището на Първоинстанционния съд, че спорният регламент намира своето правно основание в членове 60 ЕО, 301 ЕО и 308 ЕО. Комисията обаче застъпва различна позиция и достига до извода, че членове 60 ЕО и 301 ЕО сами по себе си представляват достатъчно правно основание.

12. Съгласен съм с този довод. Първоинстанционният съд приема, че предвидените в членове 60 ЕО и 301 ЕО правомощия за налагане на икономически и финансови санкции, а именно спирането или ограничаването на икономическите връзки с една или повече трети страни, не се отнасят до спирането или ограничаването на икономическите връзки с частноправните субекти в тези страни, а само към връзките с техните правителства. Тази позиция трудно може да се съчетае с формулировката и целта на тези разпоредби. Член 301 ЕО оправомощава Съвета да „спре или ограничи [...] икономическите връзки с една или повече трети страни“ посредством неопределени „неотложни мерки“, необходими за провеждане на общата външна политика и политика на сигурност на Съюза (наричана по-нататък „ОВППС“). Сам по себе си член 301 ЕО има отношение основно към целите на тези мерки, а именно целите на ОВППС, които трябва да бъдат постигнати, като се засегнат икономическите връзки на Общността с трети страни. Член 60, параграф 1 ЕО оправомощава Съвета да вземе мерки, свързани с „движението на капитали и плащания по отношение на съответните трети държави“. Следователно той посочва средствата за осъществяване на посочените по-горе цели, като тези средства включват ограничаване на паричните потоци към и от Общността. Извън тези разпоредби Договорът за ЕО не посочва формата, в която трябва

11 — Точки 87—135 от обжалваното съдебно решение.

да бъдат приети тази мерки, към кого трябва да бъдат насочени или кой трябва да понесе тяхната тежест. Единственото изискване е мерките да са насочени към „спиране или ограничаване“ на икономическите връзки с трети страни в областта на движението на капитали или в областта на плащанията.

13. Предвидените в спорния регламент финансови санкции отговарят на тези изисквания: те са насочени предимно към физически лица и групи в трети страни. Като засягат икономическите връзки с образувания в определена страна, санкциите неизбежно засягат и общото състояние на икономическите връзки между Общността и тази страна. Икономическите връзки с физически лица и групи от трета страна са част от икономическите връзки с тази страна; всичко насочено към първите неизбежно засяга и вторите. Да се изключат икономическите връзки с физически лица или групи от обхвата на „икономическите връзки с [...] трети страни“ би означавало да се пренебрегне основна даденост в международния икономически живот: правителствата на повечето държави не играят ролята на пазители на икономическите връзки и дейности на всяко отделно образувание в рамките на техните граници.

14. Освен това стеснителното тълкуване от Първоинстанционния съд на

член 301 ЕО лишава тази разпоредба от голяма част от нейното практическо приложение. В рамките на ОВППС по причини, свързани с поддържането на международния мир и сигурност, Съюзът може да реши да наложи икономически и финансови санкции на недържавни субекти в трети страни. Не виждам защо член 301 ЕО трябва да се тълкува по-тясно. Както признава самият Първоинстанционен съд, „не трябва да се пречи на Съюза и на неговия общностен стълб да се приспособят към [заплахите за международния мир и сигурност] посредством налагането на икономически и финансови санкции не само на трети страни, но и на свързаните с тях лица, групи, предприятия или образувания, които извършват международна терористична дейност или по какъвто и да е друг начин представляват заплахата за международния мир и сигурност“¹².

15. Първоинстанционният съд приема, че член 308 ЕО трябва да се вземе предвид при налагането на финансови санкции на лица, които не упражняват правителствен контрол. Позоваването на понятието „правителствен контрол“ като разграничителен фактор обаче подчертава наличието на заложеното в разсъжденията на Първоинстанционния съд противоречие. Първоинстанционният съд разглежда член 308 ЕО като „мост“ между ОВППС и общностния стълб. Докато обаче член 301 ЕО може да се разглежда като мост между стълбовете на Договора, член 308 ЕО със сигурност не може да изпълнява тази функция. Член 308 ЕО

12 — Точка 133 от обжалваното съдебно решение.

подобно на член 60, параграф 1 ЕО е само оправомощаваща разпоредаба: той посочва средствата, но не и целта. Макар да се позовава на „целите на Общността“, по отношение на него тези цели са външни, те не могат да бъдат установени от член 308 ЕО сам по себе си. Поради това, ако спирането на икономическите връзки с недържавни субекти бъде изключено от кръга на допустимите средства, чрез които могат да се постигнат разрешените от член 301 ЕО цели, член 308 ЕО не може да бъде използван за реинтегрирането на това средство. Дадена мярка, насочена срещу недържавни субекти, или се вписва в целите на ОВППС, които Общността може преследва по силата на член 301 ЕО, или, ако това не е така, член 308 ЕО няма да бъде от полза.

16. Следователно достигам до извода, че решението на Първоинстанционния съд е опорочено от грешка при прилагане на правото. Ако Съдът реши да следва моя анализ относно правното основание на спорния регламент, той би имал достатъчно основание да отхвърли обжалваното съдебно решение. Считаю обаче, че когато са повдигнати правни основания, изведени от твърдяно нарушение на основни права, е желателно Съдът да се възползва от възможността да разгледа и тези правни основания, както по съображения от правна сигурност, така и за да предотврати възникването в общностния правен ред на евентуално нарушение на основни права, макар то да се дължи на мярка, която просто има различна форма или различно правно основание. Следователно ще разгледам и останалите правни основания на жалбоподателя.

III — Компетентност на общностните съдилища да определят дали спорният регламент нарушава основни права

17. В производството пред Първоинстанционния съд жалбоподателят твърди, че спорният регламент нарушава правото на справедлив процес, правото на зачитане на собствеността и на принципа на пропорционалност и правото на ефективен съдебен контрол¹³. Преди обаче да разгледа тези твърдения по същество, Първоинстанционният съд разглежда обхвата на своята собствена компетентност, за да прецени съответствието на спорния регламент с основните права¹⁴. За да определи точния обхват на съдебния контрол, Първоинстанционният съд разглежда отношението между общностния правен ред и правния ред, установен от Устава на Организацията на обединените нации. Разсъжденията на Първоинстанционния съд са задълбочени и сложни, но могат да се обобщят както следва.

18. На първо място, Първоинстанционният съд посочва нещо, което по съществото си е равнозначно на правило за предимство, произтичащо от Договора за ЕО, според което резолюциите на Съвета за сигурност, приети по глава VII от Устава на Организацията на обединените нации, имат предимство пред правилата на общностното право. Първоинстанционният съд приема по същество, че общностното право признава и приема,

13 — Точка 59 от обжалваното съдебно решение.

14 — Точки 181—232 от обжалваното съдебно решение.

че в съответствие с член 103 от Устава на Организацията на обединените нации резолюциите на Съвета за сигурност имат предимство пред Договора¹⁵. На второ място, Първоинстанционният съд приема, че по тази причина той не е компетентен да разглежда, дори косвено, резолюциите на Съвета за сигурност, за да прецени тяхното съответствие с основните права, защитени от общия правен ред. Той отбелязва, че разглежданите резолюции на Съвета за сигурност не предоставят никакви дискреционни правомощия и следователно, той не би могъл да прецени спорния регламент, без да извършва инцидентен контрол. Въпреки това, на трето място, Първоинстанционният съд приема, че той е компетентен да разгледа въпросната резолюция на Съвета за сигурност, за да прецени нейното съответствие със защитата на основните права, доколкото тези права са част от *jus cogens*.

твърди, че нито член 103 от Устава на Организацията на обединените нации, нито тези резолюции могат да попречат на съдилищата да разглеждат националните мерки по прилагане с цел да преценят тяхната съвместимост с основните права. В своята писмена реплика и по време на съдебното заседание жалбоподателят прецизира своите доводи и ги формулира така, че да са по-ясно съгласувани с общностното право и практиката на Съда. Жалбоподателят поддържа, че докато Организацията на обединените нации не предвиди механизъм за независим съдебен контрол, който да гарантира зачитането на основните права от решенията на Съвета за сигурност и Комитета по санкциите, с оглед прилагането на тези решения общностните съдилища би трябвало да разглеждат съвместимостта на приетите от общностните институции мерки с основните права, признати в общия правен ред. Жалбоподателят цитира Решението по дело *Bosphorus*¹⁶ като прецедент.

19. Жалбоподателят оспорва тази част от обжалваното съдебно решение, като се позовава на съвкупност от доводи, изведени от международното и от общностното право. В жалбата си той твърди между другото, че разсъжденията на Първоинстанционния съд относно задължителното действие и тълкуването на релевантните резолюции на Съвета за сигурност са погрешни от гледна точка на международното право. Жалбоподателят

20. Обединеното кралство повдига възражение за недопустимост на довода, изведен изрично от общностното право, с мотива, че представлява ново правно основание. Не споделям това мнение. Разсъжденията на Първоинстанционния съд водят до оправдано обръкване относно начина, по който предимството на резолюциите на Съвета за сигурност може да се основе на общностното право въз основа на изискване, което е изведено от международното право. В това отношение доводите, изведени от международното право и тези от общностното

15 — Член 103 от Устава на ООН гласи: „В случай на противоречие между задълженията на членовете на организацията, произтичащи от настоящия устав, и задълженията им, произтичащи от което и да е друго международно споразумение, задълженията по настоящия устав имат предимство“. По принцип е прието, че това задължение се отнася до задължителните решения на Съвета за сигурност. Вж. Определение на Международния съд от 14 април 1992 г. по *Въпросите, свързани с тълкуването и прилагането на Конвенцията от Монреал от 1971 г. в резултат на въздушния инцидент над Локърби (Либийска арабска джамахирия/Обединено кралство)*, Определение за обезпечителни мерки от 14 април 1992 г., *I.C.J. Reports 1992 г.*, стр. 3, точка 39.

16 — Решение от 30 юли 1996 г. (C-84/95, Recueil, стр. I-3953).

право, представляват по същество двете страни на една и съща монета. Вярно е, че би било по-добре жалбоподателят от самото начало да подкрепи своите правни основания с двата вида доводи. Макар обаче първоначално той да извлече повечето от своите доводи от международното право, никога не е имало противоречие между страните относно акцента в доводите на жалбоподателя, а именно че Първоинстанционният съд погрешно е представил естеството на задълженията на Общността по международното право и отношенията между тези задължения и задълженията на общностните съдилища по Договора. В действителност във всяко от своите писмени и устни становища пред Съда Съветът и Комисията, както и Обединеното кралство, отдават голямо значение на повдигнатия от жалбоподателя ключов въпрос: отношенията между международния правен ред и общностния правен ред. Следователно не виждам защо Съдът трябва да разглежда част от доводите на жалбоподателя като ново правно основание. Вместо това считам, че Съдът трябва да приеме това правно основание за изцяло допустимо.

21. По този начин достигахме до въпроса как трябва да бъдат описани отношенията между международния правен ред и общностния правен ред. Логичната отправна точка в тази дискусия, разбира се, трябва да бъде основополагащото решение по дело *Van Gend en Loos*¹⁷, с

което Съдът утвърждава автономността на общностния правен ред. Съдът приема, че Договорът не е просто споразумение между държави, а споразумение между *народите* на Европа. Той приема, че Договорът установява „нов правен ред“, който произтича от съществуващия в международното публично право правен ред, но е различен от него. С други думи Договорът създава вътрешен правен ред с трансгранични размери, чиято „основна конституционна харта“ е Договорът¹⁸.

22. Това не означава обаче, че вътрешният общностен правен ред и международният правен ред се разминават като кораби в нощта, без да си взаимодействат. Дори напротив, по традиция Общността играе активна и конструктивна роля на международната сцена. Следователно прилагането и тълкуването на общностното право се ръководят от презумпцията, че Общността желае да спазва своите международни ангажменти¹⁹. Поради това общностните съдилища внимателно разглеждат задълженията, които

17 — Решение от 5 февруари 1963 г. (26/62, Recueil, стр. 12).

18 — Решение от 23 април 1986 г. по дело *Les Verts*/Парламент (294/83, Recueil, стр. 1339, точка 23).

19 — Вж. например Решение от 4 декември 1974 г. по дело *van Duyn* (41/74, Recueil, стр. 1337, точка 22) и Решение от 24 ноември 1992 г. по дело *Poulsen и Diva Navigation* (C-286/90, Recueil, стр. I-6019, точки 9—11).

обвързват Общността в международен план и вземат предвид тези задължения при своите правни преценки²⁰.

23. Все пак в своя окончателен анализ общностните съдилища определят действието на международните задължения в общностния правен ред, като се позовават на предвидените в общностното право условия. В това отношение съдебната практика дава множество примери. Има решения, с които Съдът възпрепятства възможността дадено международно споразумение да произведе действие в общностния правен ред с мотива, че споразумението е сключено въз основа на неправилно правно основание. Такъв е случаят с Решение по дело Парламент/Съвет и Комисия²¹. Подходът на Съда е лесно разбираем, като се има предвид, че ако дадено споразумение, прието без подходящо правно основание или в съответствие с погрешна процедура по вземане на решения, произведе действие в общностния правен ред, това би довело до „фундаментални институционални последици както за Общността, така и за държавите-членки“²². Подобни опасения са в основата на делата, в които Съдът

приема, че когато поемат ангажименти на международната сцена, държавите-членки и общностните институции имат задължение за лоялно сътрудничество²³. Ако дадено международно споразумение е сключено в нарушение на това задължение, може да бъде отречено неговото действие в общностния правен ред. В контекста на настоящото дело още по-показателен е фактът, че Съдът в някои случаи проверява дали актове, приети от Общността с цел да придадат вътрешно действие на международните ангажименти, съответстват на общите принципи на общностното право. Например в Решение по дело Германия/Съвет²⁴ Съдът отменя решението на Съвета за сключване на Споразумението за Световната търговска организация (СТО), в частта в която Съветът одобрява рамковото споразумение за бананите. Съдът приема, че разпоредбите на това рамково споразумение нарушават общ принцип на общностното право — принципа за недопускане на дискриминация.

24. Общото между всички тези дела е, че макар Съдът да полага големи грижи за спазване на задълженията, които Общността има по силата на международното право, той се опитва преди

20 — Вж. например Решение от 12 декември 1972 г. по дело *International Fruit Company и др.* (21/72—24/72, Recueil, стр. 1219), Решение по дело *Poulsen и Diva Navigation*, посочено по-горе в бележка под линия 19, Решение от 16 юни 1998 г. по дело *Racke* (C-162/96, Recueil, стр. I-3655), Решение от 14 декември 2000 г. по дело *Dior и др.* (C-300/98 и C-392/98, Recueil, стр. I-11307, точка 33) и Решение от 11 септември 2007 г. по дело *Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos* (C-431/05, Сборник, стр. I-7001).

21 — Решение от 30 май 2006 г. (C-317/04 и C-318/04, Recueil, стр. I-4721). Вж. също така Решение от 9 август 1994 г. по дело *Франция/Комисия* (C-327/91, Recueil, стр. I-3641).

22 — Становище 2/94 от 28 март 1996 г. (Recueil, стр. I-1759, точка 35).

23 — Вж. например Решение 1/78 от 14 ноември 1978 г. (Recueil, стр. 2151, точка 33), Становище 2/91 от 19 март 1993 г. (Recueil, стр. I-1061, точки 36—38) и Решение от 19 март 1996 г. по дело *Комисия/Съвет* (C-25/94, Recueil, стр. I-1469, точки 40—51).

24 — Решение от 10 март 1998 г. (C-122/95, Recueil, стр. I-973).

всичко да запази създадената от Договора конституционна рамка²⁵. Поради това би било погрешно да се приеме, че след като Общността вече е обвързана от норма на международното право, общностните съдилища трябва да приемат тази норма напълно и да я приложат безусловно в общностния правен ред. Отношението между международното право и общностния правен ред се регулира от самия общностен правен ред и международното право може да си взаимодейства с този правен ред само в съответствие с условията, установени от конституционните принципи на Общността.

25. От това следва, че изходът от настоящата жалба зависи преди всичко от следния въпрос: съществува ли в Договора основание, което позволява да се счита, че спорният регламент е изключен от конституционните ограничения, които обичайно се налагат от общностното право, тъй като с него се прилага режим на санкции, наложен от резолюции на Съвета за сигурност? Или иначе казано: предоставя ли общностният правен ред надконституционен статут на мерките, необходими за прилагането на резолюциите на Съвета за сигурност?

26. Жалбоподателят изтъква, че отговорът на този въпрос може да бъде изведен

от Решение по дело *Bosphorus*²⁶. В това решение Съдът разглежда въпроса дали регламент, приет с оглед прилагането на резолюция на Съвета за сигурност, която налага ембарго върху търговията с Федерална република Югославия, нарушава основни права и принципа на пропорционалност. Съдът приема, че интересът от „прекратяването на военното положение в региона и на тежките нарушения на правата на човека и на международното хуманитарно право в Република Босна и Херцеговина“ има предимство пред интереса на един напълно невинен субект да може да осъществява своята икономическа дейност, като използва средства, взети назаем от дружество със седалище във Федерална република Югославия²⁷. Съдът по никакъв начин не показва, че допуска възможността да не е компетентен да осъществи контрол, поради това че Регламентът е необходим за прилагането на приет от Съвета за сигурност режим на санкции²⁸.

27. Въпреки това Съветът, Комисията и Обединеното кралство изтъкват, че Решението по дело *Bosphorus* няма такава тежест, каквато жалбоподателят се опитва да му придаде. Те поддържат, че решението не дава никаква индикация относно обхвата на компетентност на Съда, тъй като във всеки случай Регламентът не нарушава основни права. Не смятам, че този довод е много убедителен. Вярно е, че макар генералният адвокат инцидентно да отхвърля идеята, Съдът не се

25 — Вж. например Становище 2/94, посочено по-горе в бележка под линия 22, точки 30, 34 и 35.

26 — Посочено по-горе в бележка под линия 16.

27 — Пак там, точка 26.

28 — Задържането на самолета на *Bosphorus Airways* е извършено в съответствие с Резолюция 820(1993) на Съвета за сигурност. Комитетът по санкциите към ООН решава, че незадържането на самолета от страна на властите е равнозначно на нарушение на резолюцията.

спира изрично на въпроса дали фактът, че Регламентът прилага резолюция на Съвета за сигурност, може да му попречи да упражни собствен съдебен контрол. Все пак предполагам, че вместо съзнателно да остави без отговор този въпрос, Съдът е приел за подразбиращо се това, което генералният адвокат е счел за полезно да посочи изрично, а именно че „зачитането на основните права е [...] условие за законосъобразност на актовете на Общността“²⁹.

28. Във всеки случай, дори да се приеме предположението, че в Решение по дело *Bosphorus* Съдът заобикаля проблема със своята компетентност, остава фактът, че Съветът, Комисията и Обединеното кралство не успяват да посочат каквото и да е основание в Договора, от което би могло логично да следва, че приетите с оглед прилагането на резолюциите на Съвета за сигурност мерки имат надконституционен статут и следователно не подлежат на съдебен контрол.

29. Обединеното кралство посочва, че такъв имунитет по отношение на

съдебния контрол може да се изведе от член 307 ЕО. Първа алинея от този член гласи: „[п]равата и задълженията, произтичащи от споразумения, сключени преди 1 януари 1958 г., или за присъединяващите се страни, преди датата на тяхното присъединяване, между една или повече държави-членки, от една страна, и една или повече трети страни, от друга, не се засягат от разпоредбите на настоящия договор“. Според Обединеното кралство тази разпоредба във връзка с член 10 ЕО налага на Общността задължение да не пречи на държавите-членки да спазват резолюциите на Съвета за сигурност. Следователно Съдът трябвало да се въздържа от осъществяването на съдебен контрол по спорния регламент. Най-напред трябва да отбележа, че не считам този довод за убедителен, но че все пак си струва той да бъде разгледан по-подробно, по-специално тъй като член 307 ЕО има първостепенно значение в разсъжденията на Първоинстанционния съд³⁰.

30. На пръв поглед не е напълно ясно по какъв начин държавите-членки биха били възпрепятствани да изпълнят задълженията си по Устава на Организацията на обединените нации, в случай че Съдът отмени спорния регламент. В действителност при липсата на общностна мярка принципно е възможно държавите-членки да приемат собствени мерки по прилагане, тъй като те са оправомощени от Договора да приемат мерки, които макар да засягат функционирането на общия пазар, могат

29 — Заключение на генералния адвокат Jacobs по дело *Bosphorus*, посочено по-горе в бележка под линия 16, точка 53. Вж. също точка 34 от Становище 2/94, посочено по-горе в бележка под линия 22.

30 — Точки 185—191 и 196 от обжалваното съдебно решение.

да бъдат необходими за поддържането на международния мир и сигурност³¹. Все пак държавите-членки трябва да упражняват правомощията, които имат в областта на политиката на сигурност в съответствие с общностното право³². В светлината на Решение на Съда по дело ERT³³ може да се предположи, че доколкото действията им попадат в обхвата на общностното право, държавите-членки се подчиняват на същите общностни правила относно защитата на основните права, на които са подчинени и самите общностни институции. Въз основа на това предположение, в случай че Съдът отмени спорния регламент с мотива, че той нарушава общностните правила за защита на основните права, това би означавало, че държавите-членки не биха могли да приемат същите тези мерки без — поради това че тези мерки попадат в обхвата на общностното право — да нарушат защитените от Съда основни права. Следователно доводът, основан на член 307 ЕО, е релевантен само косвено.

основните свободи, както и на правовата държава“. Не виждам никакво основание за такова тълкуване на член 307 ЕО. Още повече че това би било несъвместимо с член 49 ЕС, който обуславя присъединяването към Съюза от спазването на установените в член 6, параграф 1 ЕС принципи. По-нататък това евентуално би позволило на националните власти да използват Общността, за да заобиколят гарантираните от техния национален правен ред основни права дори по отношение на актовете, с които се транспонират международни задължения³⁴. Това би противоречало напълно на трайно установената практика на Съда, съгласно която Общността гарантира цялостна система на съдебна защита, при която основните права са защитени в съответствие с конституционните традиции на държавите-членки. Както посочва Съдът в Решение по дело *Les Verts*/Парламент, „Европейската икономическа общност е правова общност, доколкото нито държавите-членки, нито нейните институции могат да избегнат контрола относно това дали действията им съответстват на основната конституционна харта на

31. Ключовият проблем на довода на Обединеното кралство обаче е, че той представя член 307 ЕО като източник на възможна дерогация на член 6, параграф 1 ЕС, съгласно който „Съюзът се основава на принципите на свобода, демокрация, зачитане на правата на човека и

31 — Член 297 ЕО и член 60, параграф 2 ЕО. Вж. също Решение от 17 октомври 1995 г. по дело *Werner* (C-70/94, Recueil, стр. I-3189) и Решение по дело *Leifer* и др. (C-83/94, Recueil, стр. I-3231), както и Заключение на генерален адвокат Jacobs от април 1995 г. по дело Комисия/Гърция (Решение от 19 март 1995 г., C-120/94, Recueil, стр. I-1513).

32 — Решение от 14 януари 1997 г. по дело *Centro-Com* (C-124/95, Recueil, стр. I-81, точка 25).

33 — Решение от 18 юни 1991 г. (C-260/89, Recueil, стр. I-2925). Вж. също Решение от 26 юни 1997 г. по дело *Familiapress* (C-368/95, Recueil, стр. I-3689) и Решение от 11 юли 2002 г. по дело *Carpenter* (C-60/00, Recueil, стр. I-6279).

34 — В някои правни системи изглежда малко вероятно националните мерки за прилагане на резолюциите на Съвета за сигурност да не подлежат на съдебен контрол (което косвено показва, че решение на Съда за изключване на мерки като спорния регламент от възможността за съдебен контрол може да доведе до затруднения за реципирането на общностното право в определен национален правен ред). Вж. например следните източници. Германия: *Bundesverfassungsgericht*, Определение от 14 октомври 2004 г. (Görgülü) 2 BvR 1481/04, публикувано в *NJW* 2004, стр. 3407-3412. Чешка република: *Ústavní soud*, 15 април 2003 г. (I. ÚS 752/02) и *Ústavní soud*, 21 февруари 2007 г. (I. ÚS 604/04). Италия: *Corte Costituzionale*, 19 март 2001 г., № 73. Унгария: 4/1997 (I. 22.) *AB határozat*. Полша: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy)*, 27 април 2005 г., P 1/05, pkt 5.5, *Seria A*, 2005 Nr 4, poz. 42, и *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy)*, 2 юли 2007 г., K 41/05, *Seria A*, 2007 Nr 7, poz. 72.

Общността — Договора“³⁵. Още по-недвусмислено в Решение по дело Schmidberger Съдът потвърждава, че „Общността не може да допуска мерки, които са несъвместими със спазването на признатите основни права“³⁶. Накратко, тълкуването на член 307 ЕО от Обединеното кралство се отклонява от основните принципи, на които се основава Европейският съюз, докато нищо в Договора не показва, че член 307 ЕО се ползва със специален режим — да не говорим за специален режим с такъв мащаб — в рамките на конституционната рамка на Общността.

„взаимно се подпомагат [...], а когато това е възможно — приемат общ подход.“ Това задължение изисква държавите-членки да упражняват правомощията и задълженията си в международна организация като Организацията на обединените нации по начин, който е съвместим с установените от нормите на първичното право и общите принципи на общностното право условия³⁸. Като членове на Организацията на обединените нации държавите-членки, и по-специално — в контекста на настоящия случай — тези, които са членове на Съвета за сигурност, трябва да действат по такъв начин, че да предотвратят, доколкото е възможно, приемането на решения от органите на Организацията на обединените нации, които могат да влязат в конфликт с основните принципи на общностния правен ред. Следователно самите държави-членки имат отговорността да ограничат опасността от конфликти между общностния правен ред и международното право.

32. Освен това задълженията по член 307 ЕО и свързаното с тях задължение за лоялно сътрудничество действат и в двете посоки: прилагат се както към Общността, така и към държавите-членки³⁷. Член 307, втора алинея ЕО гласи, че „заинтересованата държава-членка или държава са длъжни да предприемат всички необходими мерки, за да премахнат установените несъответствия“ между задълженията си преди Договора и задълженията си по общностното право. За тази цел държавите-членки

33. Ако член 307 ЕО не може да изключи спорния регламент от съдебен контрол, съществуват ли други норми на общностното право, които могат да го направят? Съветът, Комисията и Обединеното кралство поддържат, че по принцип Съдът не следва да хвърля сянка на съмнение върху общностните мерки за прилагане на резолюциите, които Съветът за сигурност счита за необходими с оглед

35 — Решение, посочено по-горе в бележка под линия 18, точка 23.

36 — Решение от 12 юли 2003 г. (C-112/00, Recueil, стр. I-5659, точка 73).

37 — Като по-нов пример за решение относно задълженията на държавите-членки по член 307 ЕО вж. Решение от 1 февруари 2005 г. по дело Комисия/Австрия (C-203/03, Recueil, стр. I-935, точка 59).

38 — Вж. в подобен смисъл изискването за единство в международното представителство на Общността, Становище по дело 1/94 от 15 ноември 1994 г. (Recueil, стр. I-5267, точки 106—109) и Решение по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе в бележка под линия 23, точки 40—51.

поддържането на международния мир и сигурност. В връзка с това Комисията си служи с изрза „политически въпроси“³⁹. В обобщение може да се каже, че Комисията, Съветът и Обединеното кралство твърдят, че специфичният предмет на настоящото дело не подлежи на съдебен контрол. Те твърдят, че Европейският съд по права на човека възприема подобна позиция.

в конфликт с други не по-малко важни интереси, чиято защита е възложена на съдилищата. Както правилно посочва съдия Murphy в своето особено мнение по дело Korematsu на Върховния съд на Съединените американски щати:

„Като други твърдения, които са в конфликт с отстояваните конституционни права на правния субект, [това] твърдение трябва да бъде предмет на съдебно производство, което да установи неговия разумен характер и да разреши конфликта с останалите интереси. Какви са допустимите граници на [дискреция] и дали в конкретния случай те са превишени са въпроси, които съдът разглежда“⁴⁰.

34. По мое мнение твърдението, че настоящият случай се отнася до „политически въпрос“, по отношение на който и най-малката съдебна намеса би била неподходяща, е несъстоятелно. Твърдението, че дадена мярка е необходима за поддържането на мира и сигурността, не може да има за последица окончателното неутрализиране на основните принципи на общностното право и да лишава правните субекти от техните основни права. Това не намалява значимостта на интереса от поддържането на мира и сигурността, а просто означава, че съдилищата са длъжни да преценяват законосъобразността на мерки, които могат да влязат

35. Разбира се, определени извънредни обстоятелства могат да обосноват ограничения на личната свобода, които биха били неприемливи при нормални условия. Това обаче не трябва да ни води до твърдението, че „има случаи, в които за известно време трябва да бъде спуснат воал върху свободата, както се покриват статуите на боговете“⁴¹. Нито означава, както твърди Обединеното кралство, че съдебният контрол в тези случаи би трябвало да има единствено „маргинален характер“. Точно обратното, когато се смята, че е налице особено голяма

39 — Изразът „политически въпрос“ е на съдия Тапел, председател на Върховния съд на Съединените американски щати в решение по дело *Luther/Borden*, 48 U.S. 1 (1849), 46-47. Точното значение на този израз в контекста на общностното право не е достатъчно ясен. Комисията не разглежда подробно този довод, повдигнат в съдебното заседание, но изглежда смята, че Съдът трябва да се въздържа от извършването на съдебен контрол, тъй като не са налице правни критерии за преценка на разглежданите въпроси.

40 — Върховен съд на Съединените американски щати, *Korematsu/Съединени щати*, 323 U.S. 214, 233 и 234 (1944) (Murphy, J., особено мнение) (вътрешните кавички са пропуснати).

41 — Монтескьо, *De l'Esprit des Lois*, Книга XII (свободен превод от оригинала: „Il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté, comme l'on cache les statues des dieux“).

опасност за обществената сигурност натискът за приемането на мерки, които засягат правата на личността, особено спрямо лица, които имат съвсем малък или никакъв достъп до политическите процеси, е особено силен. Следователно при такива обстоятелства съдилищата трябва да спазват своето задължение за поддържане на върховенството на закона с особено внимание. Поради това същите обстоятелства, които могат да обосноват ограничаването на основните права по изключение, изискват също съдилищата да преценяват внимателно дали тези ограничения не надхвърлят необходимото. Както ще посоча по-долу, Съдът трябва да провери дали е обосновано твърдението, че е налице изключително голяма опасност за обществената сигурност и да се увери, че приетите мерки намират точен баланс между естеството на опасността за сигурността и степента, в която тези мерки засягат основните права на личността.

36. Според Съвета, Комисията и Обединеното кралство Европейският съд по правата на човека се отказва от контролните си правомощия, когато спорната мярка е необходима за прилагане на резолюция на Съвета за сигурност. Сериозно

се съмнявам обаче, че Европейският съд по правата на човека ограничава собствената си компетентност по този начин⁴².

42 — Европейският съд по правата на човека приема, че „Договарящите страни не могат, в името на борбата с тероризма [...] да приемат всякакви мерки, които считат за подходящи.“ (дело *Klass и др./Германия*, Решение от 6 септември 1978 г., серия A № 28, § 49). Освен това в Решение по дело *Bosphorus Airways* същият съд надълго разглежда въпроса за собствената си компетентност, без ни най-малко да наемква за възможността, че може да не е в състояние да упражни контрол, тъй като оспорваните мерки прилагат резолюция на Съвета за сигурност (дело *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways)* срещу Ирландия (№ 45036/98). Следователно Решението по дело *Bosphorus Airways* изглежда е в подкрепа на довода за осъществяването на съдебен контрол. Според Съвета, Комисията и Обединеното кралство обаче от решението за допустимост по дело *Behrami* следвало, че мерките, необходими за прилагането на резолюциите на Съвета за сигурност, са автоматично изключени от приложното поле на Конвенцията (вж. Решение на ЕСПЧ по дело *Behrami и Behrami* срещу Франция от 2 май 2007 г. (№ 71412/01) и Решение по дело *Saramati* срещу Франция, Германия и Норвегия от 2 май 2007 г. (№ 78166/01)); вж. също решенията за допустимост от 5 юли 2007 г. по дело *Kasumaj* срещу Гърция (№ 6974/05) и от 28 август 2007 г. по дело *Gajic* срещу Германия (№ 31446/02). Изглежда обаче, че това е прекалено широко тълкуване на решенията на ЕСПЧ. Делото *Behrami* срещу Франция се отнася до твърдяно нарушение на основни права от силите за сигурност, разположени в Косово, действащи под покровителството на Организацията на обединените нации. Държавите ответници са изпратили контингенти в тези сили за сигурност. Европейският съд по правата на човека приема обаче, че не е компетентен *ratione personae* преди всичко, тъй като операцията за сигурност остава под ръководството и контрола на Съвета за сигурност и следователно отговорността за спорните действия и бездействия се носи от Организацията на обединените нации, а не от държавите ответници (вж. точки 121 и 133—135 от решението). Всъщност в това отношение Европейският съд по правата на човека грижливо разграничава това дело от делото *Bosphorus Airways* (вж. по-специално точка 151 от решението). Следователно изглежда, че според Европейския съд по правата на човека, когато в съответствие с правилата на международното публично право отговорност за спорните действия носи Организацията на обединените нации, този съд не е компетентен *ratione personae*, тъй като Организацията на обединените нации не е договаряща страна по Конвенцията. От друга страна, когато органите на договаряща държава са предприели процедурни стъпки за прилагане на резолюция на Съвета за сигурност в националния правен ред, тази държава носи отговорност за така предприетите мерки и следователно те подлежат на съдебен контрол съгласно Конвенцията (вж. също точки 27—29 от решението по допустимост от 16 октомври 2007 г. по дело *Beris и др.* срещу Босна и Херцеговина).

Впрочем, дори да е така, не мисля, че това е от значение в настоящия случай.

опитват да прокарат паралел точно там, където свършва аналогията между двете юрисдикции.

37. Вярно е наистина, че като осигурява спазването на основните права в рамките на Общността, Съдът черпи вдъхновение от практиката на Европейския съд по правата на човека⁴³. Въпреки това обаче има съществена разлика между двете юрисдикции. Задачата на Европейския съд по правата на човека е да гарантира спазването на ангажиментите, поети от договарящите държави по силата на Конвенцията. Макар целта на Конвенцията да е поддържането и по-нататъшното осъществяване на правата на човека и основните свободи на личността, тя е предназначена да се прилага преди всичко като междудържавно споразумение, което поражда задължения между договарящите страни на международно равнище⁴⁴. Това се илюстрира от междуправителствения механизъм за прилагане на Конвенцията⁴⁵. За разлика от това, Договорът за ЕО създава самостоятелна правна система, в рамките на която държавите и правните субекти имат непосредствени права и задължения. Задължението на Съда е да действа като конституционен съд във вътрешния правен ред, какъвто е Общността. Следователно Европейският съд по правата на човека и Съдът на Европейските общности се различават, що се отнася до тяхната компетентност *ratione personae* и до взаимоотношението на тяхната правна система с международното публично право. Следователно Съветът, Комисията и Обединеното кралство се

38. В съдебното заседание Съветът твърди, че като изпълнява своята задача да правораздава по отношение на актове на общностните институции, чиято основа са резолюции на Съвета за сигурност, Съдът превишавал собствените си функции и „се произнасял от името на международната общност“. Това твърдение обаче явно стига твърде далеч. Разбира се, ако Съдът установи, че спорната резолюция не може да се приложи в общностния правен ред, това би могло да има известно отражение на международната сцена. Трябва да се отбележи обаче, че не е необходимо това отражение да е непременно отрицателно. То е непосредствена последица от факта, че при актуалното състояние на системата, регламентираща функционирането на Организацията на обединените нации, единствената възможност, с която разполагат правните субекти, които искат да имат достъп до независим съд, за да получат адекватна защита на своите основни права, е да оспорят националните мерки по прилагане пред национален съд⁴⁶. В действителност за Съвета за сигурност възможността

43 — Вж. например Решение от 14 октомври 2004 г. по дело *Omega* (C-36/02, *Recueil*, стр. I-9609, точка 33).

44 — Вж. също преамбула на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, както и член 19 и член 46, параграф 1 от нея (наричана по-нататък „ЕКЗПЧОС“).

45 — Вж. член 46, параграф 2.

46 — Вж. точка 39 от доклада от 16 август 2006 г. на специалния докладчик на ООН за насърчване и защита на правата на човека и основните свободи в борбата с тероризма (A/61/267): „Като се има предвид, че последицата от включването [в списъка] е замразяването на средства, правото да се оспори това включване е абсолютно необходимо. На международно ниво понастоящем не съществува производство, което позволява да бъде упражнено това право. Все пак такива производства съществуват на национално ниво. Специалният докладчик счита, че ако не е налице подходящо или адекватно международно средство за контрол, националните контролни производства, дори за националните списъци, са необходими и че държавата, която прилага санкцията, трябва да разполага с такова производство“.

за успешно оспорване не може да бъде напълно неочаквана, като се има предвид, че изрично е визирана от екипа за аналитична подкрепа и надзор към Комитета по санкциите⁴⁷.

39. Освен това правните последици от едно решение на Съда се ограничават до вътрешния общностен правен ред. Доколкото такова решение би попречило на Общността и на нейните държави-членки да приложат резолюциите на Съвета за сигурност, правните последици в рамките на международния правен ред следва да се определят от правилата на международното публично право. Макар да е вярно, че ограниченията, които общите принципи на общностното право налагат върху действията на институциите, могат да причинят неудобства на Общността и на нейните държави-членки в отношенията им на международната сцена, прилагането на тези принципи от Съда не засяга прилагането на международните правила относно държавната отговорност или на предвиденото от член 103 от Устава на ООН правило. Следователно твърдението на Съвета, че осъществявайки контрол върху спорния регламент, Съдът упражнявал компетентност, която надхвърля

границите на общностния правен ред, е погрешно.

40. Поради това стигам до извода, че Първоинстанционният съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че не е компетентен да осъществи контрол върху спорния регламент в светлината на основните права, които са част от общите принципи на общностното право. Следователно Съдът би трябвало да приеме за основателно второто правно основание на жалбоподателя и да отмени обжалваното съдебно решение.

IV — Твърдяното нарушение на основни права

41. Вместо да връща делото на Първоинстанционния съд, предлагам на Съда да се възползва от възможността да постанови окончателно решение по делото⁴⁸. Мисля, че по съображения за целесъобразност би било подходящо в това отношение да се концентрирам върху основния аспект на делото, а именно въпроса дали спорният регламент нарушава основните права на жалбоподателя.

47 — Вж. по-специално втория доклад на екипа за аналитична подкрепа и надзор към Комитета по санкциите (S/2005/83), в чиято точка 54 се посочва, че, начинът, по който образуванията или частните лица се включват в поддържания от Съвета списък на терористите и липсата на производство за контрол и оспорване от страна на лицата, чиито имена са включени в списъка, поставя сериозни проблеми, свързани с отговорността, и вероятно нарушава нормите и конвенциите относно основните права на човека" и в точка 58, че „преразглеждането на процедурата [за заличаване] би могло да помогне за намаляване на възможността за едно или повече потенциално негативни съдебни решения". В този контекст в доклада изрично се споменава Европейският съд по правата на човека. Вж. също и приложение I към шестия доклад на екипа за аналитична подкрепа и надзор към Комитета по санкциите (S/2007/132) за обзор на производствата за оспорване на аспекти от режима на санкции.

48 — В съответствие с член 61 от Статута на Съда.

42. Жалбоподателят твърди, че са налице множество нарушения на неговите основни права и на това основание иска отмяна на спорния регламент в частта, в която се отнася до него. Ответниците, по-специално Комисията и Обединеното кралство, поддържат, че доколкото спорният регламент може да нарушава основните права на жалбоподателя, това е оправдано по причини, свързани с премахване на международния тероризъм. В връзка с това те изтъкват също, че Съдът не трябва да прилага обичайните критерии за контрол, а вместо тях — предвид обстоятелството, че става дума за интерес, свързан с международната сигурност — да приложи не толкова строги критерии за защита на основните права.

43. Не споделям мнението на ответниците. Те пледират за вид съдебен контрол, който по същество е много подобен на подхода, който възприема Първоинстанционния съд под наименованието *jus cogens*. В известен смисъл техният довод е още един израз на схващането, че настоящото дело се отнася до „политически въпрос“ и че Съдът, за разлика от политическите институции, не се намира в положение, което му позволява да третира адекватно такива въпроси. Това се обяснявало с факта, че разглежданите въпроси имат международно значение и всяка намеса на Съда може да попречи на координираните на международно равнище усилия за борба с тероризма. Този довод е тясно свързан и със схващането, че съдилищата не разполагат с подходящи средства, за да определят кои мерки са подходящи за предотвратяването на международния тероризъм. За разлика от това може да се предположи, че Съветът за сигурност разполага с необходимата

в това отношение експертиза. По тези причини ответниците достигат до извода, че Съдът трябва да се отнася към преценките на Съвета за сигурност с най-голямо уважение и ако изобщо предприеме действия, да се ограничи до осъществяването на минимален контрол по отношение на актовете на Общността, които се основават на тези преценки.

44. Вярно е, че съдилищата не трябва да бъдат институционално слепи. Така Съдът трябва да има предвид международния контекст, в който осъществява своята дейност, и да познава своите ограничения. Той трябва да осъзнава влиянието, което неговите решения могат да имат извън границите на Общността. В един все по-взаимозависим свят различните правни системи трябва да потърсят начин да се приспособят към съществуващите в другите правни системи средства за защита. От това следва, че Съдът не може винаги да има монопол при определянето на начина, по който трябва да бъдат съчетани определени основни интереси. Доколкото е възможно, той трябва да признае авторитета на институции като Съвета за сигурност, които се основават на различен от неговия правен ред, и които понякога се намират в по-добра позиция да преценят тези основни интереси. Въпреки това обаче, в отговор на изразеното от тези институции становище, Съдът не може да обърне гръб на основните ценности, които са залегнали в основата на общностния правен ред, и които той е длъжен да защитава. Уважението към останалите институции има смисъл само ако почива на споделено разбиране на тези ценности и на взаимен ангажимент за тяхната защита. Следователно в случаи,

когато залогът са основни ценности на Общността, Съдът може да бъде призован да преразгледа и евентуално да отмени мерки, приети от общностните институции, дори когато тези мерки отразяват желанията на Съвета за сигурност.

45. Фактът, че разглежданите мерки са насочени към премахване на международния тероризъм, не трябва да пречи на Съда да изпълнява задължението си за защита на върховенството на закона. По този начин, вместо да навлиза в областта на политиката, Съдът потвърждава ограниченията, които правото налага на някои политически решения. Това никога не е лесна задача и в действителност проявата на мъдрост по въпроси, свързани със заплахата от тероризъм, е голямо предизвикателство за една юрисдикция. Все пак същото важи и за политическите институции. Особено в областта на обществената сигурност е възможно политическият процес да бъде прекалено повлиян от непосредствените обществени настроения, което да накара властите да успокоят страховете на множеството за сметка на нечий права. Именно това е моментът, в който съдилищата трябва да се намесят, за да гарантират, че политическите необходимости на днешния ден няма да се превърнат в бъдещи правни реалности. Тяхна е отговорността да гарантират, че това, което е политически целесъобразно в определен момент, е съвместимо и с върховенството на закона, без което демократичното общество не може да просперира истински в дългосрочен план. По думите на Aharon Barak, бившия председател на Върховния съд на Израел:

„Когато къртят оръжията, имаме най-голяма нужда от закона [...]. Всяка водена от държавата битка срещу тероризма или всеки друг враг, трябва да се води по правилата и в съответствие със закона. Винаги има закон, с който държавата трябва да се съобразява. Няма „черни дупки“. [...] Този подход не се основава само на прагматичната последица от политическата и нормативната реалност. Неговите корени са далеч по-дълбоки. Той е израз на разликата между една демократична държава, която се бори за своето оцеляване, и битката на терористите, които се изправят срещу нея. Държавата се бори в името на закона и на неговото спазване. Терористите се борят със закона като го нарушават. Войната срещу тероризма е и война за закона срещу тези които се изправят срещу него.“⁴⁹

46. Следователно в настоящия случай няма причина Съдът да се отклони от обичайното си тълкуване на основните права, на които се позовава жалбоподателят. Единственият нов въпрос е дали конкретните нужди, породени от необходимостта от предотвратяване на международния тероризъм, обосновават ограниченията на основните права на жалбоподателя, които в противен случай биха били неприемливи. Това не налага различна концепция за тези основни права и приложимите критерии

49 — Върховен съд на Израел, HCJ 769/02 (2006) Общественият комитет срещу изтезанията в Израел срещу правителството на Израел, точки 61 и 62 (вътрешните кавички са пропуснати).

за контрол. Това просто означава, че на отделните интереси, които винаги следва да се преценяват с оглед прилагането на въпросните основни права, може да бъде придадена различна тежест с оглед на специфичните нужди, които произтичат от необходимостта от предотвратяване на международния тероризъм. Това обаче трябва да бъде преценено в рамките на обичайния съдебен контрол, упражняван от Съда. Конкретните обстоятелства могат да доведат до промяна на баланса между ценностите, свързани със защитата на основните права, но прилаганият от тях критерий на защита не трябва да се променя.

47. Проблемът, с който се сблъсква жалбоподателят, е, че всички негови средства в Общността са замразени от няколко години без ограничение във времето и при условия, при които изглежда, че той не разполага с адекватни средства за оспорване на твърдението, че е извършил правонарушението, в което е обвинен Той се позовава на правото на собственост, правото да бъде изслушан и правото на ефективен съдебен контрол. В контекста на настоящия случай тези права са тясно свързани. Ясно е, че замразяването за неопределено време на средства на едно лице представлява съществено нарушение на спокойното упражняване на правото на собственост. Последниците за засегнатото лице могат да бъдат катастрофални, дори когато са взети мерки за задоволяване на неговите основни нужди и разходи. Разбира се, това обяснява защо мерките имат толкова силен принудителен ефект и защо „интелигентни мерки“ от този вид могат да се считат за подходящи или дори за необходими средства за предотвратяването на терористични актове. Това обаче подчертава и необходимостта

от процесуални гаранции, които изискват от властите да обосноват тези мерки и да докажат тяхната пропорционалност не само абстрактно, но и с оглед на конкретните обстоятелства по дадения случай. Комисията правилно посочва, че превенцията срещу международния тероризъм може да обоснове ограничения на правото на собственост. Това обаче не освобождава *ipso facto* властите от изискването да докажат, че тези ограничения са обосновани по отношение на конкретното лице. Процесуалните гаранции са необходими именно за да гарантират, че това действително е така. При липсата на такива гаранции замразяването на нечий средства за неопределено време нарушава правото на собственост.

48. Жалбоподателят твърди, че що се отнася до предприетите спрямо него санкции не са налице такива гаранции. Той поддържа, че не му е била дадена никаква възможност да бъде изслушан относно твърдените факти и обстоятелства и относно представените срещу него доказателства. Той твърди, че би бил в по-благоприятно положение, ако срещу него бе започнало наказателно преследване, тъй като в този случай той поне би разполагал с предоставената в рамките на едно наказателно производство защита. В този контекст той иска да се ползва от правото да бъде изслушан от административните органи, както и от правото на ефективен съдебен контрол от независим съд.

49. Както правото на изслушване, така и правото на ефективен съдебен контрол представляват основни права, които са част от общите принципи на общностното право. Съгласно установената

съдебна практика „зачитането на правото на защита във всяка започнала срещу дадено лице процедура, която може да завърши с увреждащ акт, представлява основен принцип на общественото право, който трябва да бъде гарантиран дори при липсата на каквато и да е правна уредба относно процедурата [...]“. Този принцип налага адресатите на решения, които засягат чувствително техните интереси, да бъдат в състояние да изложат по полезен за тях начин своето становище⁵⁰. Що се отнася до правото на ефективен съдебен контрол, Съдът е постановил, че „Европейската общност е правна общност, в която актовете на нейните институции са обект на контрол за съответствие с Договора за ЕО и общите принципи на правото, част от които са основните права [...]“. Ето защо правните субекти трябва да разполагат с ефективна съдебна защита на правата, които черпят от общественния правов ред, като правото на подобна защита е част от общите принципи на правото, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите-членки⁵¹.

50. Ответниците обаче изтъкват, че доколкото са налице ограничения на правото на изслушване и на правото на ефективен съдебен контрол, тези

ограничения са обосновани. Те поддържат, че всяко усилие от страна на Общността или на нейните държави-членки да установи административни или съдебни процедури за оспорване на законосъобразността на наложените от спорния регламент санкции, би било в противоречие с резолюции на Съвета за сигурност, на които той се основава, и следователно би компрометирало борбата с международния тероризъм. В съответствие с тази позиция те не излагат никакви съображения, които да позволят на Съда да упражни контрол по отношение на конкретното положение на жалбоподателя.

51. Няма да се спирам надълго върху твърдяното нарушение на правото на изслушване. Достатъчно е да кажа, че макар по причини, свързани с обществената сигурност да могат да се предвиждат някои ограничения на това право, в настоящия случай обществените институции не са дали никаква възможност на жалбоподателя да изложи своята позиция по въпроса дали наложените му санкции са обосновани и дали трябва да останат в сила. Наличието на процедура за заличаване от списъка на равнище Организация на обединените нации не спомага за разрешаването на този проблем. Тази процедура позволява на молителите да подадат молба до Комитета по санкциите или до своето правителство за заличаване

50 — Решение от 24 октомври 1996 г. по дело Комисия/ Lisrestal и др. (C-32/95 P, Recueil, стр. I-5373, точка 21). Вж. също член 41, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

51 — Решение от 25 юли 2002 г. по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет (C-50/00 P, Recueil, стр. I-6677, точки 38 и 39). Вж. също член 47 от Хартата на основните права и членове 6 и 13 от ЕСПЧ.

на името им от списъка⁵². Разглеждането на тази молба обаче е въпрос единствено на междуправителствена консултация. Всъщност Комитетът по санкциите не е длъжен да вземе предвид позицията на молителя. Освен това процедурата по заличаване не представя дори минимален достъп до информацията, въз основа на която е взето решението за включването на молителя в списъка. В действителност достъпът до такава информация се отказва, независимо дали е налице обосновано искане за необходимостта да бъде запазена поверителността на тази информация. Една от основните причини, които налагат спазването на правото на изслушване, е да се даде възможност на заинтересованите страни да защитят ефективно своите права, по-специално в производства, които могат да започнат след приключването на процедура по административен контрол. В този смисъл спазването на правото на изслушване има пряко значение за гарантиране на правото на ефективен съдебен контрол. Процесуалните гаранции на административно равнище никога не могат да премахнат необходимостта от последващ съдебен контрол. Липсата на такива административни гаранции обаче влияе в значителна степен негативно върху правото на жалбоподателя на ефективна съдебна защита.

52. Правото на ефективна съдебна защита заема важно място сред основните права. Макар да са допустими някои ограничения на това право при наличието на други императивни интереси, в едно демократично общество е недопустимо засягането на същността на това право. Както посочва Европейският съд по правата на човека в Решение по дело Klass и др., „върховенството на закона изисква, *inter alia*, наместата на изпълнителните органи в правата на личността да е предмет на ефективен контрол, който обикновено се гарантира, поне като последна инстанция, от съдебната власт, тъй като съдебният контрол дава най-добрите гаранции за независимост, безпристрастност и редовна процедура“⁵³.

53. Името на жалбоподателя е вписано от няколко години в приложение I към спорния регламент и въпреки това общностните институции отказват да му дадат възможност да оспори основанията, на които продължава да бъде включен в този списък. Всъщност те отправят срещу него изключително тежки обвинения и на това основание му налагат сериозни санкции. Въпреки това те напълно отхвърлят възможността независим съд да прецени законосъобразността на тези обвинения и разумния характер на наложените санкции. В резултат на този отказ има реална възможност приетите от Общността срещу жалбоподателя санкции да са непропорционални или дори с погрешен адресат и въпреки това да останат в сила за неопределено време.

52 — Процедурата по заличаване от списъка претърпява редица промени от първоначалното приемане на мерките срещу жалбоподателя. Съгласно първоначалната процедура заинтересованото лице може да подаде молба за заличаване само пред държавата, на която е гражданин, или държавата по пребиваване. Съгласно сега действащата процедура молителите, които искат да подадат молба за заличаване от списъка, могат да го направят или чрез „отговорни субекти“ на Организацията на обединените нации, или чрез държавата по пребиваване или по гражданство. По същество неправителственият характер на процедурата по заличаване обаче се запазва. Вж. Резолюция на Съвета за сигурност 1730(2006) от 19 декември 2006 г. и Основните насоки за работата на Комитета по санкциите на разположение на: <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml>.

53 — Посочено по-горе в бележка под линия 42, точка 55.

Съдът няма как да знае дали случаят е такъв в действителност, но самото съществуване на тази възможност е проклятие за едно общество, което зачита върховенството на закона.

54. Наличието на истински и ефективен механизъм за съдебен контрол от страна на независим съд на равнище Организация на обединените нации би могло да освободи Общността от задължението да осъществи съдебен контрол върху мерките за транспониране, които се прилагат в общностния правен ред. Понастоящем обаче такъв механизъм не съществува. Както подчертават в своите становища Комисията и Съветът, решението дали името на дадено лице да бъде заличено или не от списъка със санкции

на Организацията на обединените нации е оставено изцяло на преценката на Комитета по санкциите, който е дипломатически орган. При тези обстоятелства следва да се приеме, че на равнище Организация на обединени нации правото на съдебен контрол от страна на независим съд не е осигурено. Поради това общностните институции не могат да се освободят от надлежно упражняване на съдебен контрол при прилагането на въпросните резолюции на Съвета за сигурност в рамките на общностния правен ред.

55. Следователно твърдението на жалбоподателя, че спорният регламент нарушава правото на изслушване, правото на съдебен контрол и правото на собственост, е основателно. Поради това Съдът трябва да отмени спорния регламент в частта, в която се отнася до жалбоподателя.

V — Заключение

56. Предлагам на Съда:

- 1) да отмени Решението на Първоинстанционния съд от 21 септември 2005 г. по дело Kadi/Съвет и Комисия (T-315/01), и

- 2) да отмени Регламент (ЕО) № 881/2002 на Съвета от 27 май 2002 година за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 467/2001 на Съвета за забрана на износа на някои стоки и услуги за Афганистан, за засилване на забраната на полети и удължаване на замразяването на средства и други финансови ресурси по отношение на талибаните в Афганистан в частта, в която се отнася до жалбоподателя.