



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
PAOLA MENGOZZIEGO  
przedstawiona w dniu 29 listopada 2011 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-376/10 P**

**Pye Phyo Tay Za  
przeciwko**

**Radzie Unii Europejskiej**

Odwołanie — Środki ograniczające skierowane przeciwko Birnie/Związkowi Myanmar —  
Umieszczenie wnoszącego odwołanie w wykazie osób, grup i podmiotów, wobec których stosują się  
takie środki

### Spis treści

I – Okoliczności powstania sporu i zaskarżony wyrok .....	3
II – Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron .....	5
III – Ocena prawna .....	5
A – W przedmiocie zarzutu pierwszego opartego na naruszeniu prawa w zakresie wykładni podstawy prawnej spornego rozporządzenia .....	6
1. Argumentacja stron .....	6
2. Analiza .....	7
B – W przedmiocie zarzutu trzeciego opartego na naruszeniu prawa do obrony .....	11
1. Argumentacja stron .....	11
2. Analiza .....	13
a) W przedmiocie pytania wstępnego dotyczącego powoływania się na prawo do obrony .....	13

<sup>1</sup> — Język oryginału: francuski.

b) W przedmiocie podniesionego zarzutu naruszenia prawa do bycia powiadomionym o przyczynach oraz prawa do zostania wcześniej wysłuchanym (pierwsza część zarzutu trzeciego) .....	15
c) W przedmiocie podniesionego zarzutu naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej (druga część zarzutu trzeciego) .....	18
d) W przedmiocie kwestii powiadomienia (trzecia część zarzutu trzeciego) .....	19
C – W przedmiocie zarzutu drugiego opartego na niedopełnieniu obowiązku uzasadnienia spornego rozporządzenia .....	20
1. Argumentacja stron .....	20
2. Analiza .....	21
D – W przedmiocie czwartego i ostatniego zarzutu opartego na naruszeniu prawa własności i zasady proporcjonalności .....	22
1. Argumentacja stron .....	22
2. Analiza .....	23
IV – W przedmiocie skargi wniesionej przed Sądem .....	25
V – W przedmiocie kosztów .....	25
VI – Wnioski .....	25

1. Niniejsze odwołanie, wniesione przez Pye Phyo Tay Za (zwanego dalej „p. Tay Za” lub „wnoszącym odwołanie”), obywatela Birmy, zmierza do uchylecia wyroku w sprawie Tay Za przeciwko Radzie<sup>2</sup> (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), na mocy którego Sąd Unii Europejskiej oddalił wniesioną przez wnoszącego odwołanie skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady (WE) nr 194/2008 z dnia 25 lutego 2008 r. w sprawie przedłużenia obowiązywania i wzmocnienia środków ograniczających wobec Birmy/Związku Myanmar, uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 817/2006<sup>3</sup> (zwanego dalej „spornym rozporządzeniem”), w zakresie, w jakim nazwisko wnoszącego odwołanie jest ujęte w wykazie osób, do których ma zastosowanie to rozporządzenie.

2. W niniejszej sprawie zwrócono się do Trybunału o wydanie orzeczenia w sprawie warunków, w jakich ustanowiony przez Radę Unii Europejskiej wobec państwa trzeciego system sankcji może obejmować osoby fizyczne oraz w sprawie wymaganej intensywności związku pomiędzy tymi osobami a rządzącym reżimem. Ponadto w odwołaniu tym podniesiono kilka istotnych kwestii – w tym dotyczących zakresu zagwarantowanego przez porządek prawny Unii prawa do obrony – na które mogą powoływać się w takim kontekście osoby i podmioty objęte środkiem w postaci zamrożenia funduszy.

2 – Wyrok z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie T-181/08, Zb. Orz. s. II-1965.

3 – Dz.U. L 66, s. 1.

## I – Okoliczności powstania sporu i zaskarżony wyrok

3. Dla szczegółowego zapoznania się z ramami prawnymi sprawy należy zapoznać się z pkt 1 i nast. zaskarżonego wyroku.

4. Niniejszy spór znajduje swoje źródło w działaniach Unii skierowanych od 1996 r. przeciwko Unii Birmańskiej<sup>4</sup>. Działania Unii zostały podjęte wobec braku postępów na drodze do demokratyzacji w tym państwie trzecim oraz uporczywych naruszeń praw człowieka. Ustanowione przez Unię środki ograniczające były nie tylko regularnie utrzymywane, lecz także wzmacniane. Rada nakazała zatem zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych (zwanymi dalej „funduszami”) osób, które decydują o polityce utrudniającej przemianę demokratyczną, wdrażają taką politykę lub odnoszą z niej korzyści<sup>5</sup>. Wykaz osób objętych zamrożeniem funduszy zawierał głównie nazwiska wojskowych.

5. Pierwotne wspólne stanowisko zostało uchylone wspólnym stanowiskiem Rady 2003/297/WPZiB z dnia 28 kwietnia 2003 r. dotyczącym Birmy/Myanmaru<sup>6</sup> w celu stworzenia systemu sankcji o szerszym zakresie. Przewidziane sankcje miały objąć innych członków reżimu wojskowego, interesy gospodarcze tego reżimu, a także inne osoby decydujące o polityce utrudniającej przemianę demokratyczną, wdrażające ją bądź odnoszące z niej korzyści. Sankcje obejmowały również członków rodziny wskazanych osób<sup>7</sup>, mimo że nazwiska tych członków nie zostały umieszczone w wykazie załączonym do wspólnego stanowiska. Na podstawie omawianego wspólnego stanowiska Rada przyjęła decyzję 2003/907/WPZiB z dnia 22 grudnia 2003 r. wykonującą wspólne stanowisko 2003/297<sup>8</sup>, w którego załączniku po raz pierwszy pojawiło się imię, nazwisko oraz data urodzenia wnoszącego odwołanie.

6. W następstwie tej decyzji wspólne stanowisko Rady 2004/423/WPZiB z dnia 26 kwietnia 2004 r. odnawiające środki ograniczające skierowane przeciwko Birmie/Myanmarowi<sup>9</sup> wymieniało już nie tylko członków reżimu wojskowego oraz osoby uznane przez Radę za związane z tym reżimem, a także zawierało trzy kolumny zatytułowane odpowiednio: „Małżonek”, „Dzieci” oraz „Wnuki”. W części załącznika poświęconej „Osobom odnoszącym korzyści z rządowych polityk gospodarczych” widniały konkretnie nazwiska ojca wnoszącego odwołanie, jego małżonki, a także jego trójki dzieci, wśród których ujęto nazwisko wnoszącego odwołanie. We wspólnym stanowisku Rady 2005/340/WPZiB z dnia 25 kwietnia 2005 r. przedłużającym środki ograniczające przeciwko Birmie/Myanmarowi i zmieniającym wspólne stanowisko 2004/423<sup>10</sup> zostało potwierdzone umieszczenie wnoszącego odwołanie, a także jego ojca i małżonki ojca w wykazie<sup>11</sup>.

7. Stwierdzając brak postępu na drodze pojednania narodowego, poszanowania praw człowieka i demokratyzacji, Rada regularnie odnawiała bądź przedłużała środki ograniczające wobec Unii Birmańskiej, w szczególności w ramach wspólnych stanowisk 2007/248/WPZiB<sup>12</sup>, 2007/750/WPZiB<sup>13</sup> i 2008/349/WPZiB<sup>14</sup>.

4 — Pierwsze działania Unii przyjęły formę wspólnego stanowiska 96/635/WPZiB z dnia 28 października 1996 r., ustalonego przez Radę na podstawie art. J.2 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącego Birmy/Myanmaru (Dz.U. L 287, s. 1). W celu uproszczenia, z wyjątkiem konieczności odniesienia się do nazwy danego aktu, będę dalej używał nazwy „Birma”.

5 — Wspólne stanowisko Rady 2000/346/WPZiB z dnia 26 kwietnia 2000 r. przedłużające i zmieniające wspólne stanowisko Rady 96/636 (Dz.U. L 122, s. 1).

6 — Dz.U. L 106, s. 36.

7 — Zobacz motyw 3, art. 9 wspólnego stanowiska 2003/297.

8 — Dz.U. L 340, s. 81.

9 — Dz.U. L 125, s. 61.

10 — Dz.U. L 108, s. 88.

11 — Umieszczone w wykazie załączonym do wspólnego stanowiska 2004/423 nazwiska dwóch braci wnoszącego odwołanie nie zostały ponownie umieszczone we wspólnym stanowisku 2005/340. W tym ostatnim dodano jednak nazwisko wuja wnoszącego odwołanie (zob. pkt J2a załącznika I do wspólnego stanowiska 2005/340).

12 — Wspólne stanowisko Rady z dnia 23 kwietnia 2007 r. przedłużające obowiązywanie środków ograniczających wobec Birmy/Związku Myanmar (Dz.U. L 107, s. 8). Małżonka brata wnoszącego odwołanie została po raz pierwszy umieszczona w wykazie osób, których aktywa należy zamrozić.

13 — Wspólne stanowisko Rady z dnia 19 listopada 2007 r. zmieniające wspólne stanowisko 2006/318/WPZiB, przedłużające obowiązywanie środków ograniczających wobec Birmy/Związku Myanmar (Dz.U. L 308, s. 1). Dziadek wnoszącego odwołanie oraz spółka jego ojca zostali po raz pierwszy umieszczeni w wykazie załączonym do wspólnego stanowiska 2007/750.

14 — Wspólne stanowisko Rady z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie przedłużenia środków ograniczających skierowanych przeciwko Birmie/Związkowi Myanmar (Dz.U. L 116, s. 57).

8. Zgodnie z art. 5 ust. 1 wspólnego stanowiska Rady 2006/318/WPZiB z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie odnowienia środków ograniczających skierowanych przeciwko Birmie/Związkowi Myanmar (Dz.U. L 116, s. 77), zmienionego wspólnym stanowiskiem 2007/750 „[z]amrożone zostają wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze stanowiące własność lub będące w posiadaniu lub pod kontrolą poszczególnych członków rządu Birmy/Związku Myanmar oraz stanowiące własność lub będące w posiadaniu lub pod kontrolą związanych z nimi osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów wymienionych w załączniku II”.

9. Załącznik II do wspólnego stanowiska 2006/318 zmieniony wspólnym stanowiskiem 2008/349 wymienia pod lit. J „Osoby odnoszące korzyści z polityki gospodarczej i inne osoby związane z reżimem”, nazwisko wnoszącego odwołanie (J1c) i jego datę urodzenia, a także uściśla, że wnoszący odwołanie jest synem Tay Za, który z kolei jest umieszczony w wykazie pod lit. J1a. Należy zauważyć, że małżonka ojca wnoszącego odwołanie jest również umieszczona w wykazie (J1b), tak samo jak jego babka (J1e). Spośród informacji identyfikujących znajduje się w szczególności taka, odnośnie do ojca wnoszącego odwołanie, że jest on dyrektorem zarządzającym spółki Htoo Trading Co.

10. W związku z tym, że do kompetencji Wspólnoty należało wprowadzenie środków ograniczających określonych w ramach wspomnianych poszczególnych wspólnych stanowisk, a w szczególności w postaci zamrożenia funduszy, Rada wydała szereg aktów wdrażających te wspólne stanowiska. W tym kontekście wydano sporne rozporządzenie, które wdrożyło środki ograniczające przewidziane we wspólnych stanowiskach 2006/318 i 2007/750. Sporne rozporządzenie zostało przyjęte na podstawie art. 60 WE i 301 WE. Weszło w życie w dniu jego ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, czyli w dniu 10 marca 2008 r.

11. Artykuł 11 ust. 1 spornego rozporządzenia przewiduje, że „[z]amraża się wszystkie fundusze i zasoby gospodarcze należące do poszczególnych członków rządu Birmy/Związku Myanmar oraz do związanych z nimi osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów wymienionych w załączniku VI, będące ich własnością, pozostające w ich posiadaniu lub przez nie kontrolowane”.

12. Artykuły 12 i 13 spornego rozporządzenia określają warunki, w jakich w drodze wyjątku i w enumeratywnie wyliczonych przypadkach zezwala się na udostępnienie, uwolnienie albo użycie funduszy lub zasobów gospodarczych.

13. Załącznik VI do spornego rozporządzenia zatytułowany jest „Wykaz członków rządu Birmy/Związku Myanmar oraz związanych z nimi osób, podmiotów i organów, o których mowa w art. 11”. Pod lit. J wymienione są osoby „odnoszące korzyści z polityki gospodarczej rządu”<sup>15</sup>. Pod lit. J1a wymienione jest nazwisko ojca wnoszącego odwołanie. Wnoszący odwołanie jest z kolei umieszczony pod lit. J1c; w ramach informacji identyfikujących uściślono, że jest on synem Tay Za (J1a); podano również jego datę urodzenia i płeć. Pod lit. J załącznika VI do spornego rozporządzenia ujęte są również nazwiska ojca, małżonki ojca, a także babki ze strony ojca wnoszącego odwołanie<sup>16</sup>.

14. W dniu 11 marca 2008 r. Rada opublikowała zawiadomienie względem osób i podmiotów wymienionych w wykazach, o których mowa w art. 7, 11 i 15 spornego rozporządzenia<sup>17</sup>.

15. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 353/2009 z dnia 28 kwietnia 2009 r.<sup>18</sup> zmieniło załącznik VI do spornego rozporządzenia; ta zmiana nie obejmowała jednakże informacji dotyczących wnoszącego odwołanie, które zostały dokładnie powtórzone.

15 — Wskutek wejścia w życie rozporządzenia Komisji (WE) nr 385/2008 z dnia 29 kwietnia 2008 r. (Dz.U. L 116, s. 5), które zmieniło sporne rozporządzenie, lit. J załącznika VI zawiera odtąd określenie „[o]soby odnoszące korzyści z polityki gospodarczej i inne osoby związane z reżimem”.

16 — Odpowiednio pod literami J1b, J1d, J1e.

17 — Dz.U. C 65, s. 12.

18 — Dz.U. L 108, s. 20.

16. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 maja 2008 r., p. Tay Za wniósł skargę o stwierdzenie nieważności spornego rozporządzenia oraz w swoich zmodyfikowanych żądaniach<sup>19</sup> wniósł do Sądu o stwierdzenie nieważności spornego rozporządzenia w zakresie, w jakim go dotyczy<sup>20</sup>, i o obciążenie Rady kosztami.

17. Po pierwsze, wnoszący odwołanie utrzymywał, że sporne rozporządzenie jest pozbawione podstawy prawnej; zarzut drugi opierał się na naruszeniu ciążącego na Radzie obowiązku uzasadnienia; zarzut trzeci opierał się na naruszeniu praw podstawowych wnoszącego odwołanie, w niniejszym przypadku prawa do sprawiedliwego procesu, prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa własności, a także naruszeniu zasady proporcjonalności; po czwarte wreszcie, wnoszący odwołanie wskazywał na naruszenie zasad prawa wynikających z karnego charakteru zamrożenia aktywów i naruszenie zasady pewności prawa.

18. Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił wszystkie zarzuty i obciążył wnoszącego odwołanie kosztami poniesionymi przez Radę.

## II – Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

19. W dniu 27 lipca 2010 r. p. Tay Za odwołał się od zaskarżonego wyroku. Żądania wnoszącego odwołanie zmierzają do uchylenia przez Trybunał zaskarżonego wyroku w całości; stwierdzenia nieważności spornego rozporządzenia w części, w jakiej go dotyczy, i obciążenia Rady kosztami w obydwu instancjach.

20. Rada w odpowiedzi na odwołanie wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami.

21. W odpowiedzi na odwołanie Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, interwenient w postępowaniu w pierwszej instancji po stronie Rady, wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania.

22. W odpowiedzi na odwołanie Komisja Europejska, interwenient w postępowaniu w pierwszej instancji po stronie Rady, wnosi do Trybunału o stwierdzenie, iż żaden z zarzutów, na które powołuje się wnoszący odwołanie, nie może wpłynąć na zmianę zaskarżonego wyroku; w konsekwencji oddalenia odwołania i obciążenia wnoszącego odwołanie kosztami.

23. Strony przedstawiły swoje stanowiska podczas rozprawy przed Trybunałem, która miała miejsce w dniu 6 września 2011 r.

## III – Ocena prawna

24. Na poparcie odwołania wnoszący odwołanie podnosi cztery zarzuty. Zarzut pierwszy polega na zakwestionowaniu dokonanej przez Trybunał wykładni art. 60 WE i 301 CE, a także wyciągniętego z niej wniosku dotyczącego braku podstawy prawnej spornego rozporządzenia. Zarzut drugi dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia. Zarzut trzeci zmierza do zakwestionowania dokonanej przez Sąd wykładni prawa do obrony. Wreszcie zarzut czwarty kwestionuje stwierdzenie Sądu, że środek skierowany przeciwko wnoszącemu odwołanie stanowi proporcjonalne naruszenie jego prawa własności.

19 — Zobacz pkt 33 zaskarżonego wyroku.

20 — Rozporządzenie nr 353/2009 stanowi jedynie rozporządzenie wykonawcze do rozporządzenia nr 194/2008 (zob. pkt 38 zaskarżonego wyroku), które nie zmieniając zasadniczo treści podstawowego rozporządzenia, powieliła, w załączniku, dane dotyczące wnoszącego odwołanie zawarte w spornym rozporządzeniu; w dalszych rozważaniach ograniczę się do badania spornego rozporządzenia.



25. W związku z tym, że proponuję Trybunałowi przyjąć pierwszy zarzut, trzy pozostałe będą badane jedynie pomocniczo. Z uwagi na logikę, zacznę analizę pomocniczą od badania zarzutu trzeciego.

*A – W przedmiocie zarzutu pierwszego opartego na naruszeniu prawa w zakresie wykładni podstawy prawnej spornego rozporządzenia*

#### 1. Argumentacja stron

26. Wnoszący odwołanie zarzuca Sądowi niesłuszne nałożenie na niego ciężaru obalenia domniemania, zgodnie z którym członkowie rodziny osób czerpiących korzyści z polityki gospodarczej rządu birmańskiego sami czerpią korzyści z polityki gospodarczej tego państwa, a zatem ciężaru dowodu. Utrzymuje także, że dokonana przez Sąd wykładnia art. 60 WE i 301 WE jest sprzeczna z kryteriami ustanowionymi przez Trybunał w wyroku w sprawie Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji (zwanym dalej „wyrokiem w sprawie Kadi”)<sup>21</sup> oraz że nie ma wystarczającej więzi pomiędzy nim a reżimem birmańskim, mogącej uzasadniać prawnie zamrożenie jego aktywów. Wnoszący odwołanie dodaje, że nawet kiedy Rada określa pewne kategorie osób lub podmiotów, musi przeprowadzić jednostkową analizę danej sytuacji, dostarczyć dowodów i wskazać powody, dla których dana osoba lub dany podmiot zostały umieszczone w wykazie. Wytyczne w sprawie stosowania i oceniania środków ograniczających z 2005 r.<sup>22</sup> zalecały Radzie umieszczenie w wykazie osób zaangażowanych w politykę, z którą Unia zamierza walczyć, dorosłego dziecka powyżej 18 lat, uwzględniając jego własną odpowiedzialność w tej polityce. Wnoszący odwołanie utrzymuje w każdym razie, że Rada nigdy nie wskazała wspomnianych powodów ani nie oparła jego umieszczenia w wykazie na domniemaniu, które miał możliwość obalić. Wnoszący odwołanie przypomina następnie okoliczności faktyczne zawarte w zaskarżonym wyroku, a w szczególności że nie posiadał udziałów w dwóch spółkach jego ojca ani w 2003 r. – kiedy to po raz pierwszy został objęty środkami ograniczającymi – ani w 2008 r. – czyli w momencie przyjęcia spornego rozporządzenia. Wreszcie nawet jeżeli art. 60 WE i 301 WE miałyby upoważniać Wspólnotę do wprowadzenia embarga dotyczącego całej ludności birmańskiej, wnoszący odwołanie twierdzi, że w przypadku gdy działanie Wspólnoty przybiera postać ukierunkowanych sankcji, Rada musi się upewnić, że nie dotyczą one osób niezwiązanych z reżimem, przeciwko któremu są skierowane.

27. Rada natomiast jest zdania, że zaskarżony wyrok w żaden sposób nie narusza prawa. Artykuł 60 WE i 301 WE stanowią wystarczającą podstawę prawną spornego rozporządzenia, gdyż jest ono faktycznie skierowane wobec państwa trzeciego. Sąd prawidłowo zastosował wyrok w sprawie Kadi, uznając, że istnieje domniemanie, zgodnie z którym członkowie rodziny osób czerpiących korzyści z polityki gospodarczej rządu birmańskiego sami czerpią korzyści z polityki gospodarczej tego państwa i stanowią ryzyko obejścia środków ograniczających uzasadniające ich umieszczenie w wykazie. Wnoszący odwołanie został ujęty w wykazie osób, których aktywa należy zamrozić ze względu na to, że należy do kategorii określonej przez Radę, a nie na podstawie cech indywidualnych. Rada podkreśla ponadto, że wnoszący odwołanie oparł się na nieaktualnej wersji wytycznych w sprawie stosowania środków ograniczających w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Wnoszący odwołanie jest związany z reżimem birmańskim, a rozszerzenie środków ograniczających na członków rodziny było wystarczająco wyjaśnione we wspólnym stanowisku oraz spornym rozporządzeniu. Wnoszący odwołanie nie może zatem utrzymywać, iż nie znał kontekstu, w jakim zostało wydane sporne rozporządzenie, oraz powodów jego umieszczenia w wykazie. Rada wyjaśnia ponadto, że celem wspomnianego rozszerzenia było zwiększenie presji na rządzący reżim, oraz wskazuje, iż uznano, że wnoszący odwołanie czerpie korzyści z nielegalnego działania rządu jako syn swojego ojca. Ma on niemniej jednak zawsze możliwość udowodnienia Radzie, że odciął się od swojego

21 — Wyrok z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P, Zb. Orz. s. I-6351.

22 — Wytyczne w sprawie stosowania i oceniania środków ograniczających (sankcji) w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (dokument Rady 15114/05 z dnia 2 grudnia 2005 r.). Wnoszący odwołanie odsyła konkretnie do pkt 19 tych wytycznych.

ojca, aby jego nazwisko zostało wycofane z wykazu. Dotychczas wnoszący odwołanie nie podniósł żadnego takiego argumentu. Wreszcie Rada utrzymuje, że zasadniczo to bliska rodzina osób umieszczonych w wykazie stanowi największe ryzyko obejścia przyjętych wobec tych ostatnich środków ograniczających.

28. Komisja ze swej strony uważa, że podniesiony przez wnoszącego odwołanie zarzut w sposób niefortunny myli okoliczności faktyczne i prawne. Kwestia, czy środki ograniczające mogą być skierowane przeciwko osobom związanym z przywódcami państwa trzeciego, została już rozstrzygnięta przez Trybunał w wyroku w sprawie Kadi. Natomiast kwestia, czy wnoszący odwołanie jest związany z reżimem birmańskim i czy istnieje pomiędzy nim a tym ostatnim wystarczająca więź, podlega ocenie faktycznej, której nie może podważyć Trybunał, gdyż wnoszący odwołanie musiałby wówczas wykazać nieprawidłowość ustaleń Sądu lub przeinaczenie dowodów. Pomocniczo Komisja utrzymuje, że Sąd nie naruszył w żaden sposób prawa, przyjmując domniemanie, zgodnie z którym członkowie rodziny czerpią korzyści z funkcji wykonywanych przez kierujących ważnymi przedsiębiorstwami w Birnie oraz że oni również powinni być umieszczeni w wykazie w celu ochrony skuteczności środków ograniczających. Ponadto niemożność obalenia domniemania przez wnoszącego odwołanie wynika także z oceny faktycznej, która nie podlega kontroli Trybunału, a wnoszący odwołanie powołuje się nieprawidłowo, w ramach odwołania, na nową okoliczność faktyczną, mianowicie że spółki jego ojca, których sam był akcjonariuszem między 2005 a 2007 r., nie prowadziły swojej działalności w Birnie.

29. Zjednoczone Królestwo, które ograniczyło swoją interwencję do zakresu niniejszego zarzutu, podkreśla, iż umieszczenie w wykazie ojca wnoszącego odwołanie nie zostało zakwestionowane. Powtarzając argumenty analogiczne do argumentów Rady i Komisji, uznaje podstawę prawną spornego rozporządzenia za odpowiednią oraz twierdzi, że wyrok w sprawie Kadi został właściwie zastosowany przez Sąd. Ponadto całkowicie słuszne jest uznanie, że członkowie rodziny czerpią zyski z polityki gospodarczej reżimu birmańskiego, w szczególności w celu zapewnienia skuteczności środków ograniczających. Środkami ograniczającymi są objęci jedynie członkowie bliskiej rodziny, co wykazuje, że Rada przyjęła proporcjonalne podejście.

30. Rada, Zjednoczone Królestwo i Komisja wnoszą zatem o oddalenie pierwszego zarzutu.

## 2. Analiza

31. Tytułem wstępnym należy stwierdzić, że pewna liczba argumentów omawianych w ramach pierwszego zarzutu, takich jak odwrócenie ciężaru dowodu lub brak wystarczających powodów umieszczenia wnoszącego odwołanie w wykazie osób, których aktywa należy zamrozić, nie dotyczą bezpośrednio kwestii podstawy prawnej. W związku z powyższym w dalszej analizie będą rozważane jedynie argumenty dotyczące kwestii, czy art. 60 WE i 301 WE stanowią wystarczającą podstawę prawną dla spornego rozporządzenia, co odpowiada zasadniczo tytułowi, który wnoszący odwołanie nadał pierwszemu zarzutowi.

32. Należy następnie oddalić argument Komisji, zgodnie z którym niniejszy zarzut podnosi okoliczność faktyczną, a nie prawną. Przeciwnie, podniesiona kwestia dotyczy pytania, czy Sąd właściwie zastosował dokonaną przez Trybunał wykładnię art. 60 WE i 301 WE. Inaczej mówiąc, chodzi o ustalenie, czy członkowie rodziny osób czerpiących korzyści z polityki gospodarczej reżimu birmańskiego mogą być objęci środkami ograniczającymi określonymi w rozporządzeniu przyjętym na podstawie art. 60 WE i 301 WE. Trybunał ma zatem zbadać w ramach niniejszego odwołania wybitnie prawną kwestię.

33. Jak podniosły to strony, Trybunał w wyroku w sprawie Kadi wskazał, że „w świetle brzmienia art. 60 WE i 301 WE, w szczególności zawartych w nich wyrażen »w stosunku do danych państw trzecich« i »z jednym lub większą liczbą państw trzecich«, postanowienia te dotyczą podejmowania środków wobec państw trzecich, przy czym pojęcie to może obejmować przywódców takiego państwa, jak również osoby fizyczne i podmioty, które są z tymi przywódcami powiązane lub przez nich

bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane. [...] Uwzględnienie takiej wykładni art. 60 WE i 301 WE [...], zgodnie z którą wystarczy, by sporne środki ograniczające były skierowane przeciwko osobom lub podmiotom przebywającym na terytorium danego państwa trzeciego lub powiązanim z nim w inny sposób, oznaczałoby przyznanie tym postanowieniom nadmiernie szerokiego zasięgu i w żaden sposób nie spełniałoby wynikającego z samego ich brzmienia wymogu, że środki zarządzane na podstawie tych postanowień powinny być podejmowane wobec państw trzecich”<sup>23</sup>.

34. Linia obrony Rady i interwenientów popierających jej wnioski polega na stwierdzeniu, że sporne rozporządzenie było wyraźnie skierowane przeciwko reżimowi birmańskiemu, a artykuły 60 WE i 301 WE stanowią do tego wystarczającą podstawę prawną. Taki argument odpowiada jedynie częściowo kryteriom ustanowionym w wyroku w sprawie Kadi, gdyż – o ile jest z pewnością wymagane, aby przyjęte na tej podstawie środki były skierowane przeciwko państwu trzeciemu – nie zwalnia to Rady, w przypadku gdy działanie Wspólnoty przeciwko państwu trzeciemu przybiera formę środków ograniczających przyjętych wobec osób fizycznych, z obowiązku, aby były one skierowane wyłącznie przeciwko osobom odpowiadającym podanej przez Trybunał definicji pojęcia „przywódców” lub „osób powiązanych” z nimi.

35. Czy można jednak uznać za zadowalające powołanie się na argument, zgodnie z którym Wspólnota jest upoważniona, jedynie na podstawie art. 60 WE i 301 WE, do wprowadzenia całkowitego embarga handlowego, które miałyby dotknąć wszystkich mieszkańców państwa trzeciego, przeciwko któremu skierowane jest działanie Wspólnoty, a zatem a fortiori, czy sporne środki ograniczające mogą mieć podstawę w wyżej wymienionych artykułach? Nie uważam, aby to miało miejsce. Wspomniane środki są ogólnie przedstawiane jako „inteligentne sankcje”, gdyż są ukierunkowane, a ich przedmiotem jest ograniczenie negatywnych skutków sankcji międzynarodowych w stosunku do osób, które i tak już cierpią z powodu sytuacji w omawianym państwie trzecim lub które nie są za taką sytuację odpowiedzialne. W związku z powyższym, w przypadku gdy Wspólnota dokonuje wyboru, aby podjąć działania za pośrednictwem ukierunkowanych środków ograniczających, do instytucji należy, pod kontrolą Sądu, upewnienie się, że osoby, wobec których te środki zostały przyjęte, są w wystarczający sposób związane z omawianym reżimem, aby podlegać kwalifikacji „przywódców” lub „osób związanych” z przywódcami. W przeciwnym razie wiązałyby się to z daniem wolnej ręki instytucjom, które mogłyby tym sposobem nakładać środki ograniczające w stosunku do jakiegokolwiek osoby lub kategorii osób, pod pretekstem, że przecież równie dobrze mogłyby wprowadzić całkowite embargo handlowe. W związku z tym, choć zgadzam się z rozumowaniem Sądu w pkt 70 zaskarżonego wyroku, to tylko pod warunkiem, że dotyczyłoby ono wyłącznie przywódców birmańskich i osób z nimi związanych. Mam poważne wątpliwości odnośnie do zawartego w tym punkcie stwierdzenia, zgodnie z którym członkowie rodziny kierujących przedsiębiorstwami birmańskimi należą do kategorii „osób związanych” z reżimem birmańskim.

36. W zaskarżonym wyroku Sąd uznał bowiem, że istnieje wystarczająca więź, jakkolwiek pośrednia, pomiędzy wnoszącym odwołanie a przywódcami birmańskimi, ponieważ jest on synem przedsiębiorcy birmańskiego, którego działalność gospodarcza w tym kraju rozwija się wyłącznie dlatego, że korzysta on z przychylności będącego u władzy reżimu<sup>24</sup>. Sąd podkreślił, że to ta pośrednia więź z reżimem rządzącym uzasadniła umieszczenie wnoszącego odwołanie w wykazie osób, których aktywa należy zamrozić. Tym samym Sąd uznał, że „można domniemywać, że [członkowie rodziny kierujących ważnymi przedsiębiorstwami reżimu wojskowego w Myanmarze] czerpią korzyści z funkcji wykonywanych przez tych kierujących, tak że nic nie stoi na przeszkodzie, aby dojść do wniosku, że oni również czerpią zyski z polityki gospodarczej rządu”<sup>25</sup>. To domniemanie może jednak zdaniem Sądu zostać obalone, pod warunkiem że wnoszącemu odwołanie uda się wykazać, że nie łączy go ścisła więź z przywódcą, który jest członkiem jego rodziny<sup>26</sup>.

23 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 166, 168.

24 — Zobacz pkt 61–65 zaskarżonego wyroku.

25 — Zobacz pkt 67 zaskarżonego wyroku.

26 — Zobacz pkt 68 zaskarżonego wyroku.



37. Ocena Sądu wymaga trzech uwag.

38. W pierwszej kolejności domniemanie uznane w pkt 67 zaskarżonego wyroku, jawi się jako stworzone przez Sąd *ex nihilo*, gdyż ani wspólne stanowisko 2007/750, ani sporne rozporządzenie nie wspominają o takim domniemaniu. W tym względzie powołanie się przez Radę i Komisję w trakcie rozprawy na sytuację w sprawie *Melli Bank przeciwko Radzie*<sup>27</sup> napotyka niezaprzeczalnie na ograniczenia. Ta zawiśla przed Trybunałem sprawa dotyczy bowiem kontroli zgodności z prawem decyzji zamrażającej fundusze spółki zależnej stanowiącej w 100% własność podmiotu, który został umieszczony w wykazie ze względu na to, że wspierał on politykę rozprzestrzeniania broni jądrowej prowadzoną przez Iran, a tymczasem nie wykazano, aby spółka zależna udzielała takiego wsparcia. Inaczej mówiąc, spółka zależna została umieszczona w wykazie wyłącznie dlatego, że pozostaje w całkowitym posiadaniu spółki dominującej oraz że istnieje spore ryzyko, z konieczności domniemane, obejścia przez nią przyjętych wobec niej środków ograniczających za pomocą jej spółki zależnej. Jednakże w tym zakresie domniemanie to zostało potwierdzone poprzez sprawdzenie przez Sąd, że spółka dominująca ma możliwość powoływania kadry kierowniczej swojej spółki zależnej, co utrzymuje tę ostatnią w ewidentnym stosunku podporządkowania i co może słusznie podać w wątpliwość zdolność spółki zależnej do prowadzenia całkowicie niezależnej polityki gospodarczej i handlowej oraz do opierania się ewentualnym naciskom ze strony spółki dominującej w celu obejścia skierowanych wobec tej ostatniej środków ograniczających. Tymczasem po pierwsze, w wyroku tym Sąd nie zadowolił się jedynym uznaniem domniemania, ale poszedł dalej, sprawdzając konkretnie rzeczywisty charakter ryzyka. Po drugie, wydaje mi się, że będący przedmiotem niniejszej sprawy związek, który łączy wnoszącego odwołanie z ojcem, jest innej natury niż związek prawno-gospodarczy łączący spółkę dominującą z jej spółką zależną. Ponadto w przypadku osób fizycznych należy korzystać z domniemań jedynie w sposób szczególnie wyważony.

39. W drugiej kolejności w ramach zastosowania art. 60 WE i 301 WE względem osób fizycznych broniłem już tezy, zgodnie z którą pojęcie „państwo trzecie” nie może być rozumiane z punktu widzenia jedynie formalnego, ale również materialnego, ze względu na to, że polityka publiczna jest najwyraźniej coraz częściej zastępowana działaniem, wsparciem lub współudziałem osób lub podmiotów posiadających odrębną od omawianego państwa trzeciego osobowość, lecz których łączy z państwem i polityką publiczną, którą ono prowadzi, wystarczająca więź, aby te osoby lub podmioty mogły być objęte środkami ograniczającymi, które dotyczą w rzeczywistości państwa trzeciego<sup>28</sup>. W niniejszym przypadku widoczne jest, zgodnie z oceną Rady, której nie ma podstaw kwestionować, iż ojciec wnoszącego odwołanie jest związany z reżimem birmańskim, nie należąc jednak do samego rządu. Jego kwalifikacja jako „osoby związanej” z reżimem birmańskim wynika z rzeczywistych korzyści czerpanych z birmańskiej polityki gospodarczej przez dwa przedsiębiorstwa, którymi kieruje, i to w tym znaczeniu więź łącząca go ze wspomnianym reżimem jest wystarczająca. Jednakże ciągle w zakresie dotyczącym ojca wnoszącego odwołanie więź ta, jakkolwiek wystarczająca, jest przede wszystkim pośrednia, ponieważ jest scharakteryzowany jako pasywny beneficjent polityki gospodarczej, o której nie decyduje. Umieszczenie wnoszącego odwołanie w wykazie opiera się natomiast, zgodnie z analizą przeprowadzoną przez Sąd, wyłącznie na domniemaniu, zgodnie z którym syn osoby czerpiącej korzyści z polityki gospodarczej reżimu birmańskiego sam czerpie korzyści z tej polityki.

40. Inaczej mówiąc, niniejsze odwołanie wiąże się z trzema kategoriami osób fizycznych, wobec których przyjęto środki ograniczające i które, dla lepszego zrozumienia, można przedstawić jako trzy koncentryczne kręgi. Pierwszy okrąg składa się z samych przywódców, a mianowicie członków rządu lub innych osób posiadających rzeczywistą władzę decyzyjną oraz najwyższego stopnia odpowiedzialność polityczną w decydowaniu o sytuacji, z którą Unia walczy. Zgodnie z załącznikiem VI do spornego rozporządzenia chodzi o członków Państwowej Rady ds. Pokoju i Rozwoju, dowódców regionalnych, zastępców dowódców regionalnych, ministrów, wiceministrów, inne organy władzy

27 — Zobacz w szczególności pkt 24 i nast. mojej opinii wydanej w sprawie C-380/09 P, w toku.

28 — Zobacz pkt 67 mojej opinii wydanej w sprawie C-548/09 P *Bank Melli Iran przeciwko Radzie* (wyrok z dnia 16 listopada 2011 r., Zb. Orz. s. I-11381).

związane z turystyką, wyższych oficerów, oficerów armii kierujących więzieniami i policją oraz wyższych rangą urzędników Stowarzyszenia Solidarność i Rozwój Unii<sup>29</sup>. Drugi krąg obejmuje osoby związane, w sposób bezpośredni lub pośredni, z przywódcami należącymi do pierwszego kręgu; może chodzić o członków rodziny tych przywódców<sup>30</sup>, ale także o osoby czerpiące korzyści z polityki gospodarczej<sup>31</sup>. Trzeci krąg jest złożony z członków rodziny osób czerpiących korzyści z polityki gospodarczej, w stosunku do których Rada nie stwierdza jakiegokolwiek bezpośredniej lub pośredniej odpowiedzialności za proces decyzyjny ani nawet za czerpanie korzyści przez członków drugiego kręgu. Posługując się dalej tą metaforą, ten trzeci krąg wydaje mi się zbyt oddalony od centrum decyzyjnego, aby stanowić przedmiot środków ograniczających, przyjętych jedynie na podstawie art. 60 WE i 301 WE.

41. Właśnie dlatego, że mamy tutaj do czynienia z osobami fizycznymi oraz że wydaje mi się ponadto niesłuszne obciążanie jednostki poważnymi konsekwencjami ze względu na jej przynależność rodzinną, na którą nie może ostatecznie nic poradzić, Trybunał powinien stwierdzić, w świetle tego co zalecały jakiś czas temu wytyczne w sprawie stosowania i oceniania środków ograniczających<sup>32</sup>, że dorosłe dzieci osób czerpiących korzyści z polityki gospodarczej reżimu państwa trzeciego, z którym Unia walczy, powinny być objęte środkami ograniczającymi na podstawie swojej własnej odpowiedzialności w ramach omawianej polityki lub działań, a nie ze względu na same ich pokrewieństwo ze strony matki lub ojca. Zaś związek przyczynowy między wnoszącym odwołanie a sytuacją w państwie trzecim, która uzasadnia przyjęcie wobec niego środków ograniczających, jest zbyt słaby, aby zamrożenie aktywów mogło mieć podstawę jedynie w art. 60 WE i 301 WE.

42. Aby się o tym przekonać, wystarczy przypomnieć powody, które uzasadniły przyjęcie wspólnego stanowiska 2007/750, a następnie spornego rozporządzenia. Wspólne stanowisko 2007/750 powoływało się na „brutalne represje władz birmańskich wobec pokojowych demonstrantów, a także powtarzające się poważne przypadki łamania praw człowieka w Birnie”<sup>33</sup> oraz wskazywało na konieczność „zwiększenia nacisków na reżim przez przyjęcie szeregu środków przeciwko osobom odpowiedzialnym za brutalne represje i impas polityczny kraju”<sup>34</sup>. Sporne rozporządzenie ze swej strony przypomina, że działanie Unii rozpoczęto w 1996 r., biorąc pod uwagę brak postępu w demokratyzacji oraz ciągłe naruszanie praw człowieka<sup>35</sup> i wylicza pewną liczbę przyczyn, dla których odnawiano i wzmacniano środki ograniczające wobec Unii Birmańskiej, takie jak niepodjęcie przez władze rozmów z przedstawicielami ruchu demokratycznego, niedopuszczenie do tego, by Konwent Narodowy miał wiarygodny i otwarty charakter, dalsze przetrzymywanie w areszcie Daw Aung San Suu Kyi czy niepodejmowanie działań mających na celu zniesienie pracy przymusowej<sup>36</sup>. Związek między tymi przyczynami a sytuacją wnoszącego odwołanie nie jest oczywisty.

43. W trzeciej i ostatniej kolejności rozumowanie Sądu jest dotknięte pewną niejasnością semantyczną. Kiedy w pkt 67 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdza, że „co się tyczy członków rodziny tych *kierujących*, można domniemywać, że czerpią korzyści z funkcji wykonywanych przez tych *kierujących*”<sup>37</sup>, należy bowiem rozumieć, że Sąd powołuje się tutaj na kierujących przedsiębiorstwami<sup>38</sup>. Tymczasem kierujący przedsiębiorstwami nie są „przywódcami” w rozumieniu wyroku w sprawie Kadi, lecz – jak wyjaśniłem wcześniej – „osobami związanymi” z przywódcami rzeczonoego państwa trzeciego,

29 — Zobacz pkt A–I załącznika VI do spornego rozporządzenia.

30 — Punkty A–I załącznika VI do spornego rozporządzenia wymieniają bowiem zarazem samych przywódców (członków Państwowej Rady ds. Pokoju i Rozwoju itd.), jak i członków ich rodzin.

31 — Punkt J załącznika VI do spornego rozporządzenia.

32 — Należy ubolewać nad tym, iż pkt 19 wytycznych z 2005 r. zniknął z nowej wersji wspomnianych wytycznych (dokument 17464/09 z dnia 15 grudnia 2009 r.). W każdym razie wytyczne te nie mają oczywiście żadnej mocy wiążącej.

33 — Zobacz motyw 2 wspólnego stanowiska 2007/750.

34 — Zobacz motyw 3 wspólnego stanowiska 2007/750. Kursywa dodana przez autora.

35 — Zobacz motyw 1 spornego rozporządzenia.

36 — Idem.

37 — Kursywa dodana przez autora.

38 — Którzy zostali wymienieni w poprzednim punkcie, a mianowicie w pkt 66.

a w przypadku ojca wnoszącego odwołanie, w sposób pośredni. Byłoby nadużyciem utożsamianie kierujących przedsiębiorstwami – niezależnie od ważności tych przedsiębiorstw – z przywódcami państwa, z wyjątkiem przypadku gdy wspomniani kierujący przedsiębiorstwami wykonują oficjalne funkcje w ramach aparatu władzy.

44. Do tych trzech obserwacji dotyczących pierwszego zarzutu dodaję refleksję w przedmiocie skuteczności środków ograniczających. Rada i interwenienci popierający jej wnioski utrzymywali, że uznane w zaskarżonym wyroku domniemanie, zgodnie z którym członkowie rodziny osób czerpiących korzyści z polityki gospodarczej rządu birmańskiego sami czerpią korzyści z polityki gospodarczej tego państwa jest uzasadnione ze względu na konieczność ochrony skuteczności środków ograniczających, a więc polityki sankcji prowadzonej przez Unię wobec Unii Birmańskiej, w celu uniknięcia ryzyka ich obejścia. Oprócz faktu, że taki argument podaje w wątpliwość rzeczywistą podstawę domniemania, uważam, że nie wszystko można poświęcać w imię skuteczności środków ograniczających. Chcę przez to powiedzieć, że to, co tworzy wartość dodaną Unii Europejskiej, co ją odróżnia od systemów autorytarnych, z którymi walczy, to ustanowienie unii prawa i jej obrona. Byłoby łatwiej i z pewnością bardziej skutecznie ustanowić system sankcji skierowanych wobec całej Unii Birmańskiej. Jednak działając za pomocą ukierunkowanych sankcji, Unia wybrała system sankcji być może mniej skutecznych, lecz niezaprzecalnie bardziej sprawiedliwych. Oczywiście, aby przynieść spodziewane efekty, polityka sankcji musi być możliwie najskuteczniejsza. Należy jednak zrezygnować z bezwzględnej skuteczności, gdyż zawodny charakter środków ograniczających świadczy o fakcie, że w systemie prawnym Unii Europejskiej zwyciężają prawa jednostki.

45. Ze względu na całość powyższych rozważań, stwierdzając, iż można domniemywać, że członkowie rodziny osób czerpiących korzyści z polityki gospodarczej rządu birmańskiego sami czerpią korzyści z polityki gospodarczej tego państwa oraz że wobec tego art. 60 WE i 301 WE stanowią wystarczającą podstawę prawną dla środków ograniczających przyjętych wobec wnoszącego odwołanie, Sąd dokonał nadmiernie szerokiej wykładni tych artykułów oraz naruszył prawo.

46. W konsekwencji zarzut pierwszy należy uwzględnić.

*B – W przedmiocie zarzutu trzeciego opartego na naruszeniu prawa do obrony*

#### 1. Argumentacja stron

47. Należy wyróżnić pytanie wstępne podniesione przez niniejszy zarzut, a następnie trzy części zarzutu, które wnoszący odwołanie rozwinął.

48. W przedmiocie pytania wstępnego dotyczącego zastosowania prawa do obrony wnoszący odwołanie przypomina, że poszanowanie prawa do obrony jest podstawowym aspektem wspólnoty prawa oraz że art. 205 TFUE przewiduje obecnie, iż działanie Unii na scenie międzynarodowej musi być prowadzone zgodnie z zasadami państwa prawa i z poszanowaniem praw podstawowych. Zgodnie z orzecznictwem Sądu prawo do obrony stosuje się za każdym razem, gdy instytucja przyjmuje środek niekorzystny bezpośrednio dla jednostki. Tym samym w przypadku gdy decyzja wpływa w istotny sposób na interesy jej adresatów, powinno umożliwić się im skuteczne przedstawienie ich stanowiska<sup>39</sup>. Sądy Unii uznały, że prawo do sprawiedliwego procesu, które obejmuje prawo do bycia poinformowanym o zebranych dowodach obciążających zainteresowanego oraz prawo do skutecznego przedstawienia swojego stanowiska musi być respektowane w przypadku występowania niekorzystnych sankcji gospodarczych. Ma to w szczególności znaczenie w sytuacji, gdy środek odnawia zamrożenie aktywów danej osoby, w którym to przypadku należy powiadomić o nowych okolicznościach

<sup>39</sup> — Na poparcie swojej argumentacji wnoszący odwołanie cytuje wyroki: z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-32/95 P Komisja przeciwko Lisrestal i in., Rec. s. I-5373; a także z dnia 10 lipca 2001 r. w sprawie C-315/99 P Ismeri Europa przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. s. I-5281.

obciążających i dać jej możliwość zostania wysłuchaną. Jeśli chodzi o wnoszącego odwołanie, nie poinformowano go wcześniej o jakichkolwiek dowodach ani nie dano mu możliwości bycia wysłuchanym przed przyjęciem spornego rozporządzenia. Tymczasem gwarancje te stosują się również w przypadku systemu sankcji skierowanych przeciwko państwu trzeciemu. Według wnoszącego odwołanie sporne rozporządzenie nie ma jedynie charakteru prawodawczego, gdyż dotyczy go ono bezpośrednio i indywidualnie, wymieniając go z nazwiska w wykazie osób, których aktywa należy zamrozić. W sprawach *Melli Bank przeciwko Radzie*<sup>40</sup> i *Bank Melli Iran przeciwko Radzie*<sup>41</sup>, których przedmiotem były środki ograniczające skierowane wobec osób prawnych w ramach systemu sankcji przyjętego wobec państwa trzeciego, Sąd uznał możliwość skorzystania przez wnoszące odwołanie z prawa do obrony. Ponadto wnoszący odwołanie uważa, iż nie został umieszczony w wykazie jako członek danej kategorii. Sąd przyjął, iż istnieje możliwość wykazania, że dana osoba odcięła się od członka rodziny umieszczonego w wykazie, a takie wykazanie może mieć miejsce wyłącznie poprzez wykonanie prawa do obrony. Wnoszący odwołanie podnosi w tym względzie niespójność w podejściu Sądu, tym bardziej że Rada sama uznała przed Sądem oraz w swoich wytycznych w sprawie stosowania i oceniania środków ograniczających<sup>42</sup>, że osoba znajdująca się w sytuacji wnoszącego odwołanie korzysta z prawa do obrony. Wnoszący odwołanie utrzymuje w konsekwencji, że Sąd nie mógł stwierdzić, że prawo do obrony nie ma zastosowania.

49. W przedmiocie pierwszej części zarzutu dotyczącej prawa do sprawiedliwego procesu wnoszący odwołanie kwestionuje stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym jego wcześniejsze wysłuchanie nie miało wpływu na zgodność z prawem spornego rozporządzenia, gdyż wnoszący odwołanie mógł, dopiero po przyjęciu wspomnianego rozporządzenia i nie będąc nigdy powiadomionym o przyczynach jego umieszczenia w wykazie, przedstawić dowody świadczące o tym, że nie miał związku ani ze swoim ojcem, ani z interesami handlowymi tego ostatniego, a zatem że nigdy nie czerpał korzyści z polityki gospodarczej rządu birmańskiego w większym niż ktokolwiek stopniu.

50. W przedmiocie drugiej części zarzutu dotyczącej prawa do skutecznej ochrony sądowej wnoszący odwołanie kwestionuje stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym ta ochrona była zapewniona, podczas gdy Sąd ograniczył się do badania zgodności z wymogami proceduralnymi i obowiązkiem uzasadnienia, dokładności ustaleń faktycznych oraz tego, czy nie zachodzi oczywisty błąd w ocenie lub nadużycie władzy. Kontrola legalności środków ograniczających wymaga tymczasem, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, kontroli całościowej<sup>43</sup> i to dokładnie ten typ kontroli został zastosowany przez Sąd w wyroku w sprawie *People's Mojahedin Organization of Iran przeciwko Radzie*<sup>44</sup>. W swojej replice wnoszący odwołanie dodaje, że tego rodzaju kontrolę Sąd wykonywał również w wyroku w sprawie *Kadi* wydanym po przekazaniu mu sprawy przez Trybunał do ponownego rozpoznania<sup>45</sup>. Mając na względzie znaczące skutki, jakie powodują środki ograniczające, niepełna kontrola jest nie do przyjęcia.

51. Wreszcie w reakcji na argumenty przedstawione przez Komisję w odpowiedzi na skargę wnoszący odwołanie utrzymuje, na etapie repliki, że Rada miała obowiązek powiadomić go indywidualnie o szczegółowych i konkretnych powodach uzasadniających środek w postaci zamrożenia jego funduszy.

52. Komisja uważa ze swej strony, że wnoszącemu odwołanie nie udało się wykazać istnienia w rozumowaniu Sądu naruszenia prawa, mogącego unieważnić lub podważyć zaskarżony wyrok. Co się tyczy zastosowania prawa do obrony, Rada i Komisja podzielają analizę Sądu dokonującą rozróżnienia między systemami sankcji, które są skierowane przeciwko państwu trzeciemu oraz takimi,

40 — Wyrok z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawach połączonych T-246/08 i T-332/08, Zb. Orz. s. II-2629.

41 — Wyrok z dnia 14 października 2009 r. w sprawie T-390/08, Zb. Orz. s. II-3967.

42 — Wnoszący odwołanie wymienia pkt 9, 10 i 17 wytycznych w sprawie stosowania i oceniania środków ograniczających (sankcji) w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (dokument Rady 15114/05 z dnia 2 grudnia 2005 r.).

43 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie *Kadi*, pkt 326.

44 — Wyrok z dnia 4 grudnia 2008 r. w sprawie T-284/08, Zb. Orz. s. II-3487, pkt 74.

45 — Wyrok z dnia 30 września 2010 r. w sprawie T-85/09 *Kadi przeciwko Komisji*, Zb. Orz. s. II-5177. Wnoszący odwołanie odsyła tutaj do pkt 123, 125 i 126, a także do pkt 129–142 tego wyroku.



które są skierowane przeciwko osobom ze względu na ich związek z działalnością terrorystyczną; Sąd ponadto wykazał, iż wnoszący odwołanie korzystał z wystarczających gwarancji proceduralnych i mógł przedstawić Radzie swoje stanowisko przed przyjęciem spornego rozporządzenia. Te dwie instytucje zaprzeczają temu, że wnoszącemu przysługiwało prawo do bycia wcześniej wysłuchanym, na które mógłby się on powołać przy okazji utrzymania względem niego spornych środków ograniczających oraz uważają, że środki te zostały należycie ogłoszone za pomocą opublikowania zawiadomienia z dnia 11 marca 2008 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Rada dodaje w tym względzie, powtarzając to, co orzekł Sąd, że nawet jeśli należało przyznać wnoszącemu odwołanie prawo do zostania wcześniej wysłuchanym, jego brak nie może podważyć zgodności z prawem spornego rozporządzenia, gdyż wnoszący odwołanie nie przedstawił żadnego nowego dowodu.

53. W odniesieniu do prawa do skutecznej ochrony sądowej, Rada i Komisja uważają, że Sąd zastosował właściwy poziom kontroli, a także odpowiednie kryterium przy ponownym rozpatrzeniu, zgodnie z orzecznictwem *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran przeciwko Radzie*<sup>46</sup> i *Melli Bank Iran przeciwko Radzie*<sup>47</sup>, jednocześnie przyznając słusznie Radzie szeroki zakres uznania. Sąd prawidłowo zatem ocenił, że jedynie oczywisty błąd w ocenie Rady może pociągać za sobą stwierdzenie nieważności aktu. Komisja w swojej duplice przedstawia podobną argumentację zmierzającą wręcz do uznania, że wnoszący odwołanie próbował, na etapie repliki, wnieść nowy zarzut dotyczący poziomu kontroli przyjętego przez Sąd.

54. Rada i Komisja odrzucają ponadto istnienie obowiązku indywidualnego poinformowania o spornych środkach, w zakresie w jakim wnoszący odwołanie został umieszczony w wykazie w charakterze członka rządu lub osoby z nim związanej.

## 2. Analiza

a) W przedmiocie pytania wstępnego dotyczącego powoływania się na prawo do obrony

55. Z pkt 120–123 zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd dokonał bardzo wyraźnego rozróżnienia między sytuacją, w której zapadł wyrok Sądu w sprawie *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran przeciwko Radzie*<sup>48</sup>, a niniejszą sytuacją, uznając że orzecznictwo *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran przeciwko Radzie* dotyczy wyłącznie systemów sankcji skierowanych przeciwko osobom ze względu na ich zaangażowanie w działalność terrorystyczną. Tymczasem w niniejszym przypadku środki ograniczające są skierowane przeciwko państwu trzeciemu i zostały przyjęte w ramach rozporządzenia, tj. ogólnego aktu prawodawczego. Osoby wymienione w spornym rozporządzeniu znajdują się tam zatem nie ze względu na ich działalność, lecz ze względu na ich przynależność do ogólnej kategorii, w niniejszym przypadku, zgodnie z oceną Sądu, do kategorii „członków rodziny osób kierujących ważnymi przedsiębiorstwami w Myanmarze”<sup>49</sup>. Niemożliwe jest zatem twierdzenie, że w stosunku do wnoszącego odwołanie zostało wszczęte postępowanie w rozumieniu wyżej wymienionego orzecznictwa<sup>50</sup>. W konsekwencji prawo do obrony nie ma zastosowania do osób wymienionych w załączniku rozporządzenia w sprawie przyjęcia systemu sankcji wobec państwa trzeciego<sup>51</sup>.

56. Nie zgadzam się zupełnie z takim podejściem.

46 — Wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie T-228/02, Zb. Orz. s. II-4665, pkt 159.

47 — Wyżej wymieniony w przypisie 40.

48 — Wyżej wymieniony w przypisie 46.

49 — Punkt 122 zaskarżonego wyroku.

50 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran przeciwko Radzie*, pkt 91.

51 — Zobacz pkt 123 zaskarżonego wyroku.

57. W pierwszej kolejności nie jestem przekonany co do rozróżnienia, którego dokonał Sąd między traktowaniem względem prawa systemów sankcji skierowanych wobec osób zaangażowanych w działalność terrorystyczną a systemów sankcji skierowanych przeciwko państwu trzeciemu. Jest bowiem zupełnie jasne, że sporne rozporządzenie skierowane jest przeciwko reżimowi birmańskiemu. Uznanie, że wspomniane rozporządzenie może być zwolnione z jakiegokolwiek wymagania związanego z prawami indywidualnymi wchodzącymi ewentualnie w grę, ze względu na to, że jest skierowane przeciwko *państwu* trzeciemu, byłoby jednakże czystą fikcją. Aby objąć rzeczzone państwo, środki ograniczające muszą być skierowane przeciwko pośrednikom, którzy go reprezentują bądź mu służą. Rada korzysta w tym celu z szerokiego zakresu uznania, aby określić osoby, podmioty i organy, które będą musiały być objęte takimi środkami, stanowiącego uprawnienie, które to uznanie wydaje mi się zupełnie podobne do tego, jakie zostało jej przyznane w ramach walki z terroryzmem. Przyznaję, iż nie dostrzegam, jaka subtelność prawna mogłaby wytłumaczyć, dlaczego prawa indywidualne osób podejrzewanych o udział w działalności terrorystycznej są bardziej chronione niż prawa osób podejrzanych o współpracę z systemem autorytarnym, z którym Unia pragnie walczyć.

58. Ponadto ocena „związku” z reżimem rządzącym państwem trzecim – rzeczywistym celem środków ograniczających – zasadniczo istniejącym w odniesieniu do każdej osoby umieszczonej w wykazie osób, których aktywa należy zamrozić, winna być dokonana w sposób autonomiczny w stosunku do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wspomniane osoby mogą się powoływać na prawo do obrony. Nawet jeśli Sąd miałby orzec, że art. 60 WE i 301 WE stanowią wystarczającą podstawę prawną spornego rozporządzenia, powinien on niemniej jednak uznać, że związek łączący wnoszącego odwołanie z reżimem birmańskim nie jest wystarczający do tego, aby zwolnić Radę z przestrzegania prawa do obrony wnoszącego odwołanie, jak to zasugerowałem w innym kontekście<sup>52</sup>. W tym zakresie im dalej od centrum władzy i podejmowania decyzji, tym słabszy związek z reżimem rządzącym i tym bardziej wymaga się przestrzegania prawa do obrony.

59. A jak ocenić należy w drugiej kolejności wpływ rodzaju aktu na ten pośredni wniosek?

60. Wydaje się, że zagadnienie dotyczące tego, jaki charakter ma rozporządzenie ustanawiające system sankcji przeciwko państwu trzeciemu i określające w tym celu środki ograniczające dotyczące osób fizycznych i prawnych wymienionych w załączniku, zostało już przez Trybunał rozstrzygnięte w wyroku w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie<sup>53</sup>, w którym orzeczono, iż załącznik do tego rodzaju rozporządzenia ma takie same skutki, jak samo rozporządzenie<sup>54</sup>. Zatem rozumowanie Sądu zawarte w pkt 123 i nast. zaskarżonego wyroku mogłoby być prawnie zasadne, skoro odmawiając uznania prawa do obrony skarżącego, Sąd oparł się w swojej analizie na wyłącznie prawodawczym charakterze spornego aktu.

61. Jednakże przy tego rodzaju ocenie pomija się istotny aspekt orzecznictwa Trybunału w zakresie środków ograniczających. Nawet jeśli uznać bowiem, że spornemu rozporządzeniu nadaje się jednolitą kwalifikację prawną, ze wspomnianego orzecznictwa wynika, że nie może to stanąć na przeszkodzie uznaniu prawa do obrony. Tym samym kluczowa kwestia w sprawie Kadi dotyczyła zgodności z prawem rozporządzenia, co nie odwiodło jednak Trybunału od orzeczenia, że „w świetle konkretnych okoliczności, które towarzyszyły umieszczeniu nazwiska i nazwy wnoszących odwołanie w zawartym w załączniku I do spornego rozporządzenia wykazie osób [...], których dotyczą środki ograniczające, należy stwierdzić, że prawo do obrony, w szczególności prawo do bycia wysłuchanym, jak również prawo do skutecznej kontroli sądowej wnoszących odwołanie w sposób oczywisty nie były przestrzegane”<sup>55</sup>. Uznanie to jest konieczne w celu zapewnienia minimum, zwłaszcza proceduralnych,

52 — Zobacz pkt 67 mojej opinii w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie (wyrok ww. w przypisie 28).

53 — Wyrok z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie C-548/09 P, Zb. Orz. s. I-11381.

54 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 45, 46, 51.

55 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 334.

gwarancji<sup>56</sup>, osobom fizycznym i prawnym umieszczonym w tych wykazach czy to z tytułu ich działalności mającej związek z terroryzmem, czy to z tytułu ich działalności mającej związek z polityką państwową zasługująca na potępienie na szczeblu międzynarodowym, a także w celu zapewnienia poszanowania zasady skutecznej ochrony sądowej<sup>57</sup>.

62. Stwierdzenie zawarte w pkt 123 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym prawo do obrony nie ma do wnoszącego odwołanie zastosowania, stanowi więc samo w sobie naruszenie prawa. Jednakże w związku z tym, że Sąd pogłębił analizę w zakresie, w jakim dotyczyła ona również odpowiedzi na pytanie, czy należało powiadomić wcześniej wnoszącego odwołanie o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz przyznać mu prawo do zostania wcześniej wysłuchanym, stwierdzenie to nie stanowi samo w sobie naruszenia prawa mogącego unieważnić zaskarżony wyrok. Należy zatem kontynuować analizę innych części zarzutu.

b) W przedmiocie podniesionego zarzutu naruszenia prawa do bycia powiadomionym o przyczynach oraz prawa do zostania wcześniej wysłuchanym (pierwsza część zarzutu trzeciego)

63. Co się tyczy wcześniejszego powiadomienia o przyczynach, Sąd uznał w pkt 124–126 zaskarżonego wyroku, że okoliczności prawne i faktyczne mające znaczenie w niniejszej sprawie były znane wnoszącemu odwołanie przed przyjęciem spornego rozporządzenia i nie było konieczne, aby te okoliczności były mu jeszcze raz przedstawione przed przyjęciem rozporządzenia. I tak Sąd uznał za bardzo ważną okoliczność, że wnoszący odwołanie był objęty środkami ograniczającymi, począwszy od 2003 r., oraz że sporne rozporządzenie jest oparte w szczególności na wspólnych stanowiskach, które przedstawiają „wszystkie okoliczności faktyczne i prawne uzasadniające przyjęcie i utrzymanie omawianych środków ograniczających”<sup>58</sup>.

64. Stwierdzam jednak, iż o ile wspólne stanowiska i sporne rozporządzenie, które je wdraża, podają powody, dla których wprowadzono politykę sankcji wobec Unii Birmańskiej, relacjonując, rzeczywiście rzetelnie, niepokojącą sytuację polityczną w kraju, o tyle rzecz ma się inaczej odnośnie do indywidualnej sytuacji wnoszącego odwołanie. Zarówno z akt sprawy, jak i z wyroku Sądu wynika bowiem, że wnoszący odwołanie nigdy nie był powiadomiony o indywidualnych powodach, dla których umieszczono go w wykazie. Z treści spornego rozporządzenia w połączeniu ewentualnie z treścią wspólnych stanowisk wnoszący odwołanie dowiaduje się jedynie, iż został osobiście umieszczony w wykazie wyłącznie dlatego, że jest synem swojego ojca w celu wywarcia nacisku na państwo trzecie. Począwszy od 2003 r., żadna okoliczność świadcząca o tym, że wnoszący odwołanie sam czerpie korzyści z polityki gospodarczej reżimu birmańskiego, nie została przedstawiona. Od 2003 r. Rada nie wspominała także o tym, że opierała umieszczenie wnoszącego odwołanie w wykazie na domniemaniu, zgodnie z którym członkowie rodziny osób czerpiących korzyści z polityki gospodarczej rządu birmańskiego sami czerpią korzyści z polityki gospodarczej tego państwa, o ile nie przedstawią przeciwnych dowodów. Jak podniósł to Sąd, Rada wyjaśniła wprawdzie powody, dla których rozszerzyła środki ograniczające na osoby czerpiące korzyści z polityki gospodarczej reżimu birmańskiego<sup>59</sup>, takie wyjaśnienie nie zostało jednak dostarczone w odniesieniu do członków ich rodzin<sup>60</sup>. Sąd niesłusznie zatem stwierdził w pkt 126 zaskarżonego wyroku, że „mające znaczenie w niniejszej sprawie okoliczności prawne i faktyczne były znane wnoszącemu odwołanie przed przyjęciem przez Radę spornego rozporządzenia”.

56 — Ibidem, pkt 42.

57 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 47.

58 — Punkt 124 zaskarżonego wyroku.

59 — Punkt 125 zaskarżonego wyroku.

60 — Zobacz motyw 4 wspólnego stanowiska 2006/318. Sporne rozporządzenie nie zawiera zresztą żadnej wzmianki o tym, że fundusze członków rodziny należy również zamrozić.

65. Zakończę analizę na ten temat, przypominając, że gwarancje prawne podczas pierwotnego umieszczenia nazwiska danej osoby w takim jak zawartym w załączniku VI do spornego rozporządzenia wykazie, są co do zasady mniej korzystne dla tej osoby niż w przypadku ponownego umieszczenia w wykazie z tego względu, że wymogi skuteczności środków ograniczających mogą uzasadniać w pewnym stopniu brak pełnego zastosowania prawa do obrony, przynajmniej w ramach niesądowej procedury<sup>61</sup>. Nie można wykluczyć, że względy te będą nadal aktualne w przypadku odnowienia wspomnianych środków. Sąd Unii powinien wówczas jednak czuwać nad tym w stosownym przypadku, aby w razie gdy szczególne okoliczności uzasadniają to, że podczas pierwotnego umieszczenia osób w wykazie ich prawo do obrony zostaje ograniczone, okoliczności te znajdowały również zastosowanie podczas ponownego umieszczenia w wykazie. Należy do niego również zadanie wyważenia z jednej strony celu realizowanego przez Unię i niemożności poddania instytucji zbyt uciążliwym ograniczeniom o charakterze proceduralnym, grożącym sparaliżowaniem ich działań, a z drugiej strony konieczności przyznania podmiotom prawa wystarczającej możliwości skorzystania z gwarancji proceduralnych. Należy stwierdzić, że Sąd nigdy nie dokonał takiego zestawienia, pomimo faktu, że miał do czynienia z osobą fizyczną, niebędącą ani przywódcą birmańskim, ani członkiem rodziny przywódcy birmańskiego, lecz jedynie synem osoby, która czerpie korzyści z polityki gospodarczej ustanowionej przez tych przywódców.

66. Co się tyczy prawa do zostania wcześniej wysłuchanym, można przyjąć analogiczne stanowisko do tego, które przedstawiono w stosunku do wymogu wcześniejszego powiadomienia o przyczynach. O ile Sąd stwierdził w wyroku w sprawie Kadi, że „[co się tyczy] prawa do obrony, a w szczególności prawa do bycia wysłuchanym, to jeśli chodzi o środki ograniczające, takie jak nakładane spornym rozporządzeniem, nie można wymagać od organów wspólnotowych, by informowały o tych motywach przed pierwotnym umieszczeniem osoby lub podmiotu [w tym wykazie]”<sup>62</sup> oraz że „[z powodów] także związanych z celem spornego rozporządzenia oraz skutecznością przewidzianych w nim środków organy wspólnotowe nie miały również obowiązku wysłuchania wnoszących odwołanie przed pierwotnym umieszczeniem ich w wykazie z załącznika I do tego rozporządzenia”<sup>63</sup>, to stanowisko Trybunału ogranicza się tutaj jasno do pierwotnego umieszczenia w wykazie. W niniejszej sprawie mamy jednak do czynienia z ponownym umieszczeniem w wykazie.

67. Analiza Sądu w pkt 127–133 zaskarżonego wyroku opiera się na całościowym podejściu. Sąd sprawdził bowiem, czy począwszy od 2003 r. – daty, w której wnoszący odwołanie po raz pierwszy został objęty środkami ograniczającymi – miał on możliwość skutecznie przedstawić swoje stanowisko, oraz wywnioskował, iż biorąc pod uwagę ewolucję aktów w systemie prawnym Unii, wnoszący odwołanie mógł na swoją prośbę wielokrotnie przedstawić swoje stanowisko<sup>64</sup>.

68. Takie podejście nie wydaje mi się całkowicie satysfakcjonujące z dwóch względów. Po pierwsze, obciąża się wnoszącego odwołanie tym, aby przedstawił Radzie ze swej własnej inicjatywy swoje stanowisko. Po drugie, takie podejście nie odpowiada na pytanie, czy w ramach samego przyjęcia spornego rozporządzenia należało przewidzieć wcześniejsze wysłuchanie. Sąd odpowiada na argument wnoszącego odwołanie, zgodnie z którym Rada winna była zaproponować mu przedstawienie swojego stanowiska zanim wydano sporne rozporządzenie w ten sposób, że wnoszący odwołanie mógł przedstawić Radzie swój punkt widzenia przed przyjęciem rozporządzenia, biorąc pod uwagę ewolucję aktów, a mianowicie przy okazji poszczególnych przeglądów i odnawiania wspólnych stanowisk.

61 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Kadi, pkt 339, 340.

62 — Ibidem, pkt 338.

63 — Ibidem, pkt 341.

64 — Zobacz pkt 129–131 zaskarżonego wyroku.



69. Rozumowanie Sądu opiera się na bardzo hipotetycznych podstawach. Kiedy stwierdza, że Rada mogła skutecznie mieć na względzie wyraźną interwencję wnoszącego odwołanie w kontekście przeglądu wspólnego stanowiska 2006/318<sup>65</sup>, nie odpowiada na pytanie, czy w przypadku gdyby wnoszący odwołanie nie skorzystał z tej możliwości, skutkowałoby to mimo wszystko zwolnieniem Rady z obowiązku wcześniejszego wysłuchania podczas przyjęcia rozporządzenia, które wdraża w odniesieniu do Wspólnoty to wspólne stanowisko.

70. Wreszcie Sąd uznał również, że nawet jeśli należało przyznać wnoszącemu odwołanie prawo do zostania wcześniej wysłuchanym, byłoby to zgodnie z utrwalonym orzecznictwem bez wpływu na zgodność z prawem spornego rozporządzenia, ponieważ takie wysłuchanie nie mogłoby zakończyć się innym rezultatem<sup>66</sup>. Aby dojść do takiego wniosku, Sąd opiera się w szczególności na okoliczności, że wnoszący odwołanie nie zakwestionował ani dokonanego w spornym rozporządzeniu przedstawienia sytuacji politycznej w Myanmarze, ani stanowiska zawodowego swojego ojca, ani swojego związku rodzinnego z tym ostatnim. Nie wykazał także, że odciął się od ojca w taki sposób, że „stanowisko tego ostatniego [...] nic mu już więcej nie przynosiło”<sup>67</sup>.

71. Ponieważ wnoszący odwołanie nie był wcześniej powiadomiony o przyczynach umieszczenia go w wykazie, nie jest według mnie możliwe zarzucanie mu, iż nie podniósł argumentów, które należało podnieść po przyjęciu spornego rozporządzenia oraz wywieść z tego, iż brak wcześniejszego wysłuchania nie ma wpływu na zgodność z prawem aktu. Poza tym nie jest możliwe, aby wnoszący odwołanie mógł zakwestionować związek rodzinny, który łączy go z ojcem, gdyż synostwo jest, poza rzadkimi wyjątkami, stanem trwałym.

72. Prawdą jest, że w następstwie opublikowania zawiadomienia z dnia 11 marca 2008 r. wnoszący odwołanie zwrócił się z własnej inicjatywy do Rady o podanie mu powodów jego umieszczenia w wykazie. W swoim piśmie wnoszący odwołanie, kontynuując rozważania nad powodami umieszczenia go w wykazie, powołuje się na fakt, iż był on akcjonariuszem w dwóch spółkach swojego ojca jedynie w okresie od 2005 do 2007 r., a zatem nie był nim w roku przyjęcia spornego rozporządzenia. W swojej odpowiedzi Rada nie zechciała wziąć pod uwagę tej oczywiście nowej okoliczności oraz podtrzymała umieszczenie wnoszącego odwołanie w wykazie. Jasne jest, że jest to wyłącznym uprawnieniem dyskrejonalnym Rady. Jednakże Sąd posługuje się tymi okolicznościami, aby wywieść, że dowodzi to tego, iż nawet w przypadku wcześniejszego wysłuchania stanowisko Rady nie uległoby zmianie. Przemawia do mnie jednak argument przedstawiony przez wnoszącego odwołanie w trakcie rozprawy, podczas której opisał on swoją sytuację jako jednostki niemającej innej możliwości, jak podejrzewać przyczyny umieszczenia w wykazie, a następnie przedstawić je Radzie, aby na końcu usiłować przekonać ją do usunięcia swojego nazwiska z wykazu. Inaczej mówiąc, nie można zarzucać wnoszącemu odwołanie, iż nie potrafił on, nawet ex-post, obalić domniemania, na którym oparte było jego umieszczenie w wykazie, skoro nie był on nawet nigdy powiadomiony o wspomnianym domniemaniu. W tych warunkach nie jest technicznie możliwe, aby Sąd mógł stwierdzić, iż ewentualny brak wcześniejszego wysłuchania wnoszącego odwołanie nie miałby i tak wpływu na zgodność z prawem spornego rozporządzenia, podczas gdy bezsporne jest, iż w braku powiadomienia o przyczynach umieszczenia go w wykazie nie miał on nigdy możliwości należytego przedstawienia swojego stanowiska<sup>68</sup>.

73. Ze względu na całość powyższych rozważań pierwsza część trzeciego zarzutu wydaje mi się zasadna.

65 — Ibidem, pkt 131.

66 — Ibidem, pkt 132.

67 — Idem.

68 — Zobacz analogicznie ww. wyrok w sprawie Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran przeciwko Radzie, pkt 162.

c) W przedmiocie podniesionego zarzutu naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej (druga część zarzutu trzeciego)

74. Wnoszący odwołanie zarzucił Sądowi, iż nie zastosował on odpowiedniego poziomu kontroli sądowej w ramach kontroli zgodności z prawem środków ograniczających. Argument Komisji kwestionującej dopuszczalność nie może zostać przyjęty, gdyż wnoszący odwołanie powołał się skutecznie w swym odwołaniu na kwestię intensywności kontroli sądowej, kiedy zarzucał naruszenie swojego prawa do skutecznej ochrony sądowej.

75. Co do istoty zarzutu, w pkt 144 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, iż należy przyznać Radzie szeroki zakres swobodnego uznania w odniesieniu do okoliczności podlegających uwzględnieniu w celu podjęcia środków w postaci sankcji ekonomicznych na podstawie art. 60 WE i 301 WE oraz że w konsekwencji Sąd nie może „zastąpić oceny Rady własną oceną dowodów, faktów i okoliczności uzasadniających przyjęcie takich środków, a sprawowana przez Sąd kontrola legalności decyzji o zamrożeniu funduszy musi być ograniczona do badania zgodności z wymogami proceduralnymi i obowiązkiem uzasadnienia, prawidłowości ustaleń faktycznych oraz tego, czy nie zachodzi oczywisty błąd w ocenie lub nadużycie władzy”.

76. Zauważam przede wszystkim, że w tym punkcie Sąd, mówiąc o „decyzji” o zamrożeniu funduszy, wydaje się odsyłać na drugi plan ogólny zasięg spornego aktu, na który Sąd tak bardzo naciskał w ramach badania podstawy prawnej oraz że nie zawahał się, by wzmocnić swoje stanowisko, przytaczając orzecznictwo Sądu z zakresu walki z terroryzmem, chociaż w innych fragmentach zaskarżonego wyroku wydawał się przecież ustanawiać jasne rozróżnienie pomiędzy środkami ograniczającymi przyjętymi w ramach walki z terroryzmem, a środkami przyjętymi wobec państwa trzeciego. Zaskarżony wyrok jest zatem dotknięty pewną liczbą wewnętrznych sprzeczności, które uwidocznił omawiany pkt 144.

77. Powracając do kwestii intensywności kontroli sądowej, prawdą jest, że orzecznictwo Sądu z tego zakresu jest niestałe. Jego stanowisko w zaskarżonym wyroku zostało bezpośrednio zainspirowane punktem 159 ww. wyroku w sprawie *Organisation des Modjahedines du Peule d’Iran przeciwko Radzie*. Tymczasem kilka punktów wyżej w tym ostatnim wyroku Sąd uznał zasadę kontroli bardziej kompleksowej<sup>69</sup>. W każdym razie Sąd przyjął bardzo jasną linię orzecznictwa opowiadającą się za pełną kontrolą w wyroku w sprawie *People’s Mojahedin Organization of Iran przeciwko Radzie*<sup>70</sup>, w wyrokach w sprawach *Melli Bank przeciwko Radzie* i *Bank Melli Iran przeciwko Radzie*<sup>71</sup>, a ostatnio w wyroku w sprawie *Kadi przeciwko Komisji*, wydanym po odesłaniu przez Trybunał sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd<sup>72</sup>.

78. W moim przekonaniu z pewnością to wyroki w sprawach *Melli Bank przeciwko Radzie* i *Bank Melli Iran przeciwko Radzie* mają największe zastosowanie do naszej sprawy, ponieważ dotyczyły one środków ograniczających wprowadzonych w ramach systemu sankcji skierowanych przeciwko państwu trzeciemu. W tych dwóch wyrokach Sąd uznał, iż należy dokonać rozróżnienia między z jednej strony postanowieniami ustanawiającymi przepisy ogólne określające zasady dla środków ograniczających, w stosunku do których ma zastosowanie ograniczona kontrola sądowa, tak aby nie wkraczać w szeroki zakres uznania tradycyjnie przyznany Radzie w tym zakresie, a z drugiej strony wykazami wymieniającymi osoby konkretnie objęte środkami ograniczającymi, które muszą z kolei podlegać pełnej kontroli sądowej.

69 — Zobacz pkt 154 ww. wyroku.

70 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 74, 75.

71 — Odpowiednio ww. wyroki: z dnia 9 lipca 2009 r. *Melli Bank przeciwko Radzie*, pkt 45, 46; z dnia 14 października 2009 r. w sprawie *Bank Melli Iran przeciwko Radzie*, pkt 36, 37.

72 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 126, 132–135. W celu omówienia orzecznictwa Sądu w tym zakresie zob. pkt 139 i nast. tego wyroku.

79. Stanowisko to wydaje się być całkiem spójne z orzecznictwem Trybunału. To prawda, że Trybunał nie miał jeszcze okazji wypowiedzieć się w kwestii intensywności kontroli sądowej środków ograniczających, takich jak te w ramach niniejszego odwołania. Jednakże już wspomniałem, że orzecznictwo z zakresu walki z terroryzmem może *mutatis mutandis* również mieć zastosowanie w ramach systemu sankcji skierowanych wobec państwa trzeciego. Tymczasem zauważam, że od czasu wydania wyroku w sprawie Kadi<sup>73</sup> Trybunał zaleca pełną kontrolę środków ograniczających, a stanowisko to zostało jednoznacznie potwierdzone w wyroku E i F, w którym Trybunał uznał, iż „brak uzasadnienia, jakim jest dotknięty rzeczony wpis, może również udaremnić odpowiednią kontrolę sądową zgodności z prawem co do istoty, obejmującą w szczególności badanie okoliczności faktycznych oraz dowodów i informacji powołanych na jego poparcie. Otóż [...] możliwość takiej kontroli jest niezbędna, aby pozwolić na zapewnienie właściwej równowagi między wymogami walki z międzynarodowym terroryzmem a ochroną swobód i praw podstawowych”<sup>74</sup>. Niedawno Trybunał był też proszony o to, by wypowiedział się w sposób definitywny na ten temat<sup>75</sup>.

80. Przy określaniu intensywności kontroli nie jest ważny sam kontekst przyjęcia środków ograniczających – taki jak walka z terroryzmem – lecz znaczące konsekwencje wspomnianych środków dla indywidualnej sytuacji osób wymienionych w wykazie, które są bezspornie poważnie nimi dotknięte.

81. Proponuję więc Trybunałowi, aby w ramach niniejszego odwołania przyznał ten sam poziom wymagań w zakresie dotyczącym zdefiniowania intensywności kontroli sądowej, jaki sąd Unii musi stosować w przypadku występowania środków ograniczających skierowanych wobec osób fizycznych niebędących przywódcami w ramach systemu sankcji przyjętych wobec państwa trzeciego, uznając jednocześnie szeroki zakres uznania Rady w ocenie stosowności i szczegółowych zasad ich wprowadzenia.

82. W sposób oczywisty wynika z pkt 144 i 145 zaskarżonego wyroku, że Sąd nie zastosował odpowiedniego poziomu kontroli sądowej, ograniczając się do sprawdzenia, czy został dopełniony obowiązek uzasadnienia oraz nie upewniając się nigdy w szczególności o istnieniu dowodów na poparcie stwierdzenia Rady, zgodnie z którym wnoszący odwołanie rzeczywiście czerpie korzyści z polityki gospodarczej reżimu birmańskiego.

83. Ze względu zatem na kolejne naruszenie prawa w zaskarżonym wyroku, należy uznać za zasadną tę drugą część trzeciego zarzutu.

d) W przedmiocie kwestii powiadomienia (trzecia część zarzutu trzeciego)

84. Co się tyczy odpowiedzi na pytanie, czy należało powiadomić indywidualnie wnoszącego odwołanie o spornym rozporządzeniu, mam poważne wątpliwości co do dopuszczalności tej kwestii. Żaden bowiem zarzut podniesiony przed Sądem nie miał na celu kwestionowania braku indywidualnego powiadomienia. W konsekwencji Sąd nie dokonał w zaskarżonym wyroku żadnej oceny tego zarzutu ze względu właśnie na jego nieistnienie. W związku z powyższym nawet gdyby przyjąć, że wnoszący odwołanie miał zamiar na etapie odwołania poruszyć tę kwestię, jego argumentacja nie jest w każdym razie skierowana przeciwko zaskarżonemu wyrokowi. Mamy więc tutaj do czynienia z nowym zarzutem przedstawionym przez wnoszącego odwołanie na etapie repliki w reakcji na odpowiedź Komisji, w której przypomina ona argumenty przedstawione w ramach innych odwołań<sup>76</sup>, nie zadając sobie jednak trudu wcześniejszego sprawdzenia, czy jest to użyteczne w ramach niniejszej sprawy,

73 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 326.

74 — Wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-550/09, Zb. Orz. s. I-6213, pkt 57.

75 — Zobacz pkt 254, 255 opinii rzecznika generalnego E. Sharpston przedstawionej w sprawie C-27/09 P Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, w toku.

76 — Zgodnie z jej własnymi wyjaśnieniami: zob. pkt 41 odpowiedzi na skargę Komisji.

ponieważ wnoszący odwołanie w swoim odwołaniu w żadnym miejscu nie sformułował zarzutu ani nie podniósł argumentu opartego na niedopełnieniu obowiązku powiadomienia. W związku z powyższym spór między stronami postępowania zapoczątkowany przy okazji złożenia repliki i dupliki, a później podczas rozprawy, nie powinien zmylić Trybunału w kwestii dopuszczalności argumentów związanych z powiadomieniem, które stanowią nowy zarzut, oparty na naruszeniu spoczywającego na Radzie obowiązku powiadomienia, a zatem niedopuszczalny, jako że właściwość Trybunału jest ograniczona do oceny rozwiązania prawnego zawartego w rozstrzygnięciu, które zostało wydane w odpowiedzi na zarzuty przedstawione przed sądem rozpoznającym sprawę w pierwszej instancji<sup>77</sup>.

85. Z wyżej wymienionych powodów proponuję, aby Trybunał uwzględnił zarzut trzeci w jego dwóch pierwszych częściach.

*C – W przedmiocie zarzutu drugiego opartego na niedopełnieniu obowiązku uzasadnienia spornego rozporządzenia*

#### 1. Argumentacja stron

86. Wnoszący odwołanie utrzymuje, iż w związku z tym, że Rada umieszcza w wykazie imiennie osobę fizyczną, jest ona zobowiązana dostarczyć szczególnych i konkretnych powodów, które uzasadniają taki wpis. To wskazanie jest tym bardziej istotne, że wnoszący odwołanie nie mógł zostać wcześniej wysłuchany. Rada uznała sama ten obowiązek wskazania szczególnych i konkretnych powodów każdego indywidualnego umieszczenia w wykazie<sup>78</sup>. Dalej, opierając się na orzecznictwie Sądu<sup>79</sup>, wnoszący odwołanie przypomina, że Rada jest zobowiązana wskazać powody, dla których uznała, iż dana jednostka lub podmiot zostały zaliczone do omawianej kategorii w rozporządzeniu nakazującym zamrożenie funduszy. Rada winna była zatem wskazać dokładne powody pozwalające jej uznać, że wnoszący odwołanie czerpał korzyści z polityki gospodarczej rządu. Nie zostały wskazane ani powód umieszczenia w wykazie, taki jak na przykład zarzucane zachowanie czy fakt, że wnoszący odwołanie jest synem swojego ojca, ani domniemanie, zgodnie z którym członkowie rodziny sami czerpią korzyści z polityki gospodarczej. Sąd uznał więc niesłusznie, że Rada dopełniła swego obowiązku uzasadnienia.

87. Rada ze swej strony uważa, że powody umieszczenia wnoszącego odwołanie w wykazie zostały jasno przedstawione we wspólnym stanowisku 2003/297, na podstawie którego po raz pierwszy zamrożono jego fundusze, a także we wspólnym stanowisku 2006/318 oraz że nie była zobowiązana do wskazania innych powodów oprócz jedynej wzmianki o tym, że wnoszący odwołanie jest synem swojego ojca. Według Komisji wnoszący odwołanie poprzestaje na powtórzeniu argumentów już przedstawionych Sądowi, na które ten ostatni odpowiedział w sposób zupełnie poprawny, stosując tradycyjne kryteria określone w orzecznictwie Sądu i Trybunału, aby ocenić, czy uzasadnienie danego aktu jest wystarczające. Wnoszący odwołanie nie może utrzymywać, iż nie znał kontekstu, w jakim przyjęto sporne rozporządzenie, gdyż podlegał on sam tym środkom od 2003 r. Nie mógł też nie wiedzieć, że umieszczenie go w wykazie uzasadnione było ryzykiem obejścia podjętych wobec jego ojca środków. Ponieważ nie nastąpiła od tego czasu żadna znacząca zmiana faktyczna lub prawna, Rada nie miała obowiązku przypomnieć w sposób wyraźny powodów umieszczenia wnoszącego odwołanie w wykazie. W każdym razie w załączniku VI do spornego rozporządzenia wskazano, że wnoszący odwołanie jest synem swojego ojca i z samego tego tytułu mógł on zostać umieszczony w wykazie. Rada i Komisja wnoszą zatem o oddalenie zarzutu.

77 — Spośród bogatego orzecznictwa zob. wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb. Orz. s. I-1233, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, Zb. Orz. s. I-8533, pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo.

78 — W tym względzie wnoszący odwołanie odnosi się do dokumentu 7697/07 z dnia 3 kwietnia 2007 r., na który powołała się przed Sądem również Rada w swojej odpowiedzi na skargę.

79 — Wyżej wymienione wyroki w sprawie Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran przeciwko Radzie, a także w sprawie Melli Bank przeciwko Radzie.



## 2. Analiza

88. Jak słusznie podniósł to Sąd, obowiązek uzasadnienia ma na celu postawienie zainteresowanego w sytuacji, w jakiej posiada on wystarczające wskazówki, aby ocenić, czy akt, który go dotyczy, jest zasadny, czy też jest ewentualnie dotknięty wadą<sup>80</sup>. Sprawdzenie przestrzegania przez instytucję będącą autorem aktu swojego obowiązku uzasadnienia pozwala więc określić, czy zainteresowany miał możliwość obrony swoich praw<sup>81</sup>.

89. Prowadzone przez Sąd rozumowanie w tym względzie dzieli się wyraźnie na dwa etapy. Najpierw sprawdził on, czy uzasadnienie przyjęcia systemu sankcji wobec Unii Birmańskiej było wystarczające<sup>82</sup>; następnie sprawdził, czy środki ograniczające przyjęte wobec wnoszącego odwołanie były również wystarczająco uzasadnione<sup>83</sup>. Co się tyczy ogólnego uzasadnienia systemu sankcji, wnioski do jakiego doszedł Sąd jest nie do zakwestionowania i nie będą do tego wracał.

90. Inaczej jest w przypadku dokonanej przez Sąd oceny uzasadnienia środków ograniczających nałożonych na wnoszącego odwołanie. Rada ma obowiązek jasno i jednoznacznie przedstawić tok rozumowania, który doprowadził ją do umieszczenia nazwiska wnoszącego odwołanie w załączniku zawierającym wykaz „osób odnoszących korzyści z polityki gospodarczej rządu”, aby mógł on zapoznać się z uzasadnieniem tego środka i bronić swych praw. Spoczywający na Radzie obowiązek uzasadnienia, gdy mamy do czynienia ze środkami ograniczającymi, należy również ustalać w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej, do której zagwarantowania musi przyczyniać się uzasadnienie aktu. W związku z tym Sąd ze swej strony powinien ustalić, czy wnoszący odwołanie miał skutecznie możliwość zrozumienia, co mu się zarzuca, oraz oceny zasadności przyjętych wobec niego środków ograniczających<sup>84</sup>.

91. Z samego punktu J1c załącznika VI do zaskarżonego rozporządzenia dowiadujemy się, oprócz tożsamości wnoszącego odwołanie, o jego płci, dacie urodzin i pokrewieństwie ze strony ojca. Ponadto w spornym rozporządzeniu nie znajduje się nigdzie wzmianka o domniemaniu, zgodnie z którym członkowie rodziny osób czerpiących korzyści z polityki gospodarczej rządu birmańskiego sami czerpią korzyści z tej polityki.

92. Nie jestem przekonany co do argumentu Sądu, zgodnie z którym Rada dopełniła swego obowiązku uzasadnienia spornego rozporządzenia, przyjętego w 2008 r., ponieważ w 2003 r. przedstawiła we wspólnym stanowisku, w którym wnoszący odwołanie został po raz pierwszy umieszczony w wykazie, powody, dla których rozszerzyła ona zamrożenie funduszy na członków rodziny<sup>85</sup>. Po pierwsze, motyw 3 wspólnego stanowiska 2003/297, na którym Sąd oparł swoje rozumowanie, zaznacza jedynie, że zakres zastosowania środków ograniczających rozszerza się na osoby, które czerpią korzyści z polityki gospodarczej rządu birmańskiego, a także na ich rodzinę, nie podając powodów tego rozszerzenia na członków rodziny. Po drugie, nie jest możliwe stwierdzenie, na tej jedynej podstawie, że wnoszący odwołanie, liczący wówczas 16 lat, był w stanie bronić swoich praw oraz że stan ten trwał aż do czasu przyjęcia spornego rozporządzenia, podczas gdy wnoszący odwołanie został umieszczony w załączniku, z nazwy którego wynika, iż powodem jego umieszczenia jest właśnie fakt, że czerpie on korzyści z polityki gospodarczej rządu birmańskiego<sup>86</sup>. Okoliczność, że wszyscy członkowie rodziny Tay Za nie zostali umieszczeni we wspomnianym załączniku, przekonuje mnie kolejny raz o tym, że wnoszący odwołanie nie mógł przypuszczać, że jego umieszczenie w wykazie zostało oparte i opierało się dalej

80 — Punkt 94 zaskarżonego wyroku i przytoczone tam orzecznictwo.

81 — Wyrok z dnia 17 marca 1983 r. w sprawie 294/81 Control Data Belgium przeciwko Komisji, Rec. s. 911, pkt 14.

82 — Punkt 99 i nast. zaskarżonego wyroku.

83 — Punkt 103 i nast. zaskarżonego wyroku.

84 — Zobacz analogicznie ww. wyrok w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 87.

85 — Zobacz pkt 104 zaskarżonego wyroku.

86 — Przyjęcie rozporządzenia nr 353/2008 dodającego odniesienie do innych osób związanych z reżimem (zob. pkt 13 niniejszej opinii) nie polepszyło sytuacji wnoszącego odwołanie w tym względzie.

wyłącznie na jego więzach rodzinnych. Deklaracje zawarte w pierwotnym wspólnym stanowisku i powielone w późniejszych wspólnych stanowiskach, a w szczególności w tym, który wykonuje sporne rozporządzenie, ograniczają się do stwierdzenia, iż należy zamrozić fundusze członków rodzin osób czerpiących korzyści<sup>87</sup>. Tego rodzaju proste stwierdzenie nie może stanowić uzasadnienia w zakresie, w jakim sama podstawa zamrożenia funduszy tych osób nie została ciągle ustalona. Świadczy o tym fakt, iż Sąd był zmuszony, jak już to podniosłem, stworzyć *ex nihilo* domniemanie pozwalające wyjaśnić *ex post* powody, dla których umieszczono wnoszącego odwołanie w wykazie.

93. Jednak nawet takie domniemanie nie jest jednoznaczne. Z jednej strony bowiem Sąd przyznaje, że rozszerzenie zamrożenia funduszy na członków rodziny jest uzasadnione z uwagi na to, iż można domniemywać, że sami czerpią korzyści z polityki gospodarczej rządu birmańskiego. Sąd zresztą stwierdził, że Rada dostatecznie sprecyzowała charakter zysków „czerpanych przez [wnoszącego odwołanie] lub ojca z tej polityki”<sup>88</sup>, uznając, że zyski te są czerpane ze sprawowania przez ojca funkcji dyrektora zarządzającego. Z drugiej strony Sąd uznał właśnie w ramach badania, czy uzasadnienie było wystarczające, że wnoszący odwołanie nie mógł utrzymywać, iż nie były mu znane powody umieszczenia go w wykazie, podczas gdy w swych pismach powołał się na „ryzyko obejścia przez jego ojca zamrożenia aktywów poprzez ewentualne przeniesienie funduszy na innych członków jego rodziny”<sup>89</sup>.

94. Wyjątkowo dynamiczna interpretacja spornego rozporządzenia, której dokonał Sąd, nie doprowadziła tym samym do usunięcia wszystkich wątpliwości co do rzeczywistego powodu umieszczenia wnoszącego odwołanie w wykazie, tak że nie jest możliwe, w świetle rozumowania Sądu przedstawionego w pkt 106 i 107 zaskarżonego wyroku, uznanie, iż dostarczone uzasadnienie przedstawiało w sposób jasny i jednoznaczny tok rozumowania Rady przy dokonywaniu wspomnianego umieszczenia w wykazie.

95. Ta wewnętrzna niespójność przy badaniu zarzutu opartego na niedopełnieniu obowiązku uzasadnienia w zaskarżonym wyroku powoduje w ostateczności odwrotny skutek do tego, który miał na celu Sąd, w zakresie w jakim świadczy o kłopotliwej sytuacji, w jakiej Rada postawiła sąd Unii przy dokonywaniu kontroli sądowej spornego rozporządzenia. W tych warunkach może się nawet wydawać, że sąd ten nie był w stanie dokonać poprawnie swojej kontroli, podczas gdy jest to również cel realizowany przez obowiązek uzasadnienia.

96. W konsekwencji orzekając w pkt 108 zaskarżonego wyroku, że Rada spełniła swój obowiązek uzasadnienia środków ograniczających przyjętych wobec wnoszącego odwołanie, Sąd naruszył prawo. Wynika stąd, że zarzut drugi należy uwzględnić.

*D – W przedmiocie czwartego i ostatniego zarzutu opartego na naruszeniu prawa własności i zasady proporcjonalności*

#### 1. Argumentacja stron

97. Wnoszący odwołanie podnosi dwa rodzaje argumentów. Po pierwsze, gwarancje procesowe, które dotyczą prawa własności, nie były względem niego przestrzegane, ponieważ nie miał on możliwości odpowiedniego przedstawienia swojej sprawy. Ani Rada, ani Sąd nie zebrały materiału dowodowego uzasadniającego, że konieczne było utrzymywanie tak surowych względem niego środków, a nigdy nawet nie ustalono, że wnoszący odwołanie czerpał korzyści, w szerszym zakresie niż każdy inny obywatel birmański, z polityki gospodarczej będącego u władzy reżimu. Po drugie, wnoszący odwołanie

<sup>87</sup> — Zobacz w szczególności motyw 4 wspólnego stanowiska 2006/318.

<sup>88</sup> — Punkt 107 zaskarżonego wyroku.

<sup>89</sup> — Punkt 106 zaskarżonego wyroku.

uważa, że środki ograniczające, którymi został objęty, stanowią istotne ograniczenie jego prawa własności, mając na względzie ich zasięg ogólny i czas trwania. Przypomina w tym względzie, że jest objęty takimi środkami, poczynsz od 2003 r., czyli odkąd miał 16 lat. Zamrożenie jego funduszy jest poza tym zamrożeniem całkowitym i bez ograniczenia czasowego ani nawet ilościowego; wnoszący odwołanie jest więc dotknięty w sposób permanentny przez wspomniane środki. W ten sposób prawo własności wnoszącego odwołanie zostało w sposób nieproporcjonalny naruszone.

98. Rada ze swej strony wnosi o oddalenie zarzutu i przychyła się całkowicie do stwierdzenia Sądu, zgodnie z którym ograniczenie prawa własności wnoszącego odwołanie nie może jawić się jako nieproporcjonalne lub niewłaściwe, przypominając wagę realizowanego przez sporne rozporządzenie celu oraz otwartą dla wnoszącego odwołanie możliwość wykazania, iż odciął się od ojca, i spowodowania zaprzestania w ten sposób naruszeń jego prawa własności. Środki obejmujące wnoszącego odwołanie są więc, zdaniem Rady, ograniczone w czasie. Ponadto Rada uważa również, że wnoszący odwołanie miał możliwość odpowiedniego przedstawienia swojej sprawy, gdyż Rada na jego prośbę ponownie zbadała jego sytuację. Środki ograniczające, którymi został objęty, jawią się zatem jako uzasadnione i proporcjonalne ograniczenie jego prawa własności.

99. Komisja popiera stanowisko Rady. Dodaje niemniej jednak dwa elementy. W pierwszej kolejności Komisja uważa, że argument, zgodnie z którym wnoszący odwołanie nie miał możliwości przedstawienia swojej sprawy, jest nieistotny dla sprawy. Następnie Komisja kwestionuje stwierdzenie wnoszącego odwołanie, zgodnie z którym środki ograniczające, którymi został objęty, są skierowane przeciwko wszystkim jego aktywom, podczas gdy z art. 21 spornego rozporządzenia wynika, że wspomniane środki stosują się wyłącznie na terytorium Unii, a poza terytorium Unii wyłącznie względem obywateli Unii, osób prawnych utworzonych zgodnie z prawem państwa członkowskiego Unii lub osób fizycznych lub prawnych w odniesieniu do wykonywanej w Unii działalności.

## 2. Analiza

100. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przypomnianym przez Sąd w pkt 156 zaskarżonego wyroku prawo własności nie jest pojmowane, w systemie prawnym Unii jako prawo bezwzględne, lecz przeciwnie, stanowi prawo, które może podlegać ograniczeniom. W szczególności wykonywanie tego prawa może być poddane ograniczeniom, pod warunkiem że odpowiadają one celom realizowanym przez Wspólnotę w ogólnym interesie i nie stanowią ze względu na zamierzony cel nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji, która narusza samą istotę tego prawa.

101. Zauważam już na wstępie, że wnoszący odwołanie nie kwestionował faktu, że sporne rozporządzenie realizuje cel leżący w ogólnym interesie. Pozostałe strony postępowania nie kwestionowały także faktu, iż na skutek nałożonych środków nastąpiło ograniczenie wykonywania prawa własności wnoszącego odwołanie, które należy zakwalifikować jako istotne<sup>90</sup>. Pozostaje sprawdzić, czy wspomniane ograniczenie nie stanowi ingerencji nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia, która naruszałaby istotę prawa własności wnoszącego odwołanie.

102. W tym względzie Sąd słusznie przypomniał wynikającą z orzecznictwa zasadę, zgodnie z którą „waga celów uregulowania przewidującego sankcje może usprawiedliwić negatywne konsekwencje – nawet daleko idące – dla pewnych osób nimi objętych, w tym osób, które nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za sytuację skutkującą przyjęciem danych środków, ale których prawa własności w szczególności zostały dotknięte tymi sankcjami”<sup>91</sup>.

90 — Zobacz pkt 157 zaskarżonego wyroku.

91 — Punkt 160 zaskarżonego wyroku i przytoczone tam orzecznictwo.

103. Co się tyczy argumentu dotyczącego czasu trwania zastosowanych środków ograniczających, przypominam, że przedmiotem wniesionej do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności jest zakwestionowanie zgodności z prawem spornego rozporządzenia, a dokładniej środków ograniczających, które wprowadza względem wnoszącego odwołanie. Wprawdzie wspomniane środki są w rzeczywistości odnowione, jednak uważam, że argumenty podniesione najpierw w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, a później odwołania, nie miały na celu żądania, aby Sąd wypowiedział się, nawet w drodze pośredniej, co do zgodności z prawem środków skierowanych przeciwko niemu, poczynając od 2003 r. Pod rygorem znaczącego rozszerzenia przedmiotu sporu, co jest zasadniczo zabronione w ramach odwołania, moim zdaniem Trybunał nie może uznać odnowionych spornym rozporządzeniem w 2008 r. środków ograniczających za naruszenie prawa własności ze względu na fakt, że środki te są nakładane, poczynając od 2003 r. i kiedy wnoszący odwołanie był jeszcze nieletni. W niniejszym odwołaniu argument oparty na fakcie, że utrzymywane spornym rozporządzeniem środki ograniczające są stosowane od 2003 r. na podstawie innych aktów prawnych i stanowią zatem niemożliwe do przyjęcia ograniczenie wykonywania przez wnoszącego odwołanie prawa własności musi zostać uznany za nieistotny.

104. Co się tyczy argumentu dotyczącego bezwzględnego i nieograniczonego charakteru zamrożenia funduszy, należy przypomnieć, że po pierwsze, w świetle tego, co stwierdził Sąd, sporne rozporządzenie przewiduje możliwość zezwolenia na uwolnienie lub udostępnienie zasobów gospodarczych w pewnych warunkach, w szczególności na pokrycie podstawowych potrzeb wymienionych osób<sup>92</sup>.

105. Wreszcie wnoszący odwołanie zarzuca Sądowi, że nie uwzględnił, wbrew temu co wymaga art. 1 protokołu dodatkowego do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, (zwanej dalej „EKPC”), iż nie miał on nigdy możliwości odpowiedniego przedstawienia swojej sprawy. Ta część zarzutu dotyka zatem gwarancji proceduralnych w zakresie prawa własności.

106. W tym względzie właściwym jest stwierdzenie, że Trybunał przejął wymagania określone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, według którego „pomimo że art. 1 protokołu dodatkowego do EKPC milczy na temat wymagań proceduralnych, obowiązujące procedury [...] powinny umożliwiać zainteresowanej osobie odpowiednie przedstawienie jej sprawy właściwym organom, tak aby mogła ona skutecznie zakwestionować środki naruszające prawa zagwarantowane w tym postanowieniu. Aby upewnić się, czy warunek ten jest spełniony, należy rozważyć obowiązujące procedury w aspekcie ogólnym”<sup>93</sup>.

107. W zaskarżonym wyroku Sąd uwzględnił te wymagania proceduralne i uznał, że poczynając od 2003 r., wnoszący odwołanie miał wielokrotnie możliwość przedstawienia swojej sprawy<sup>94</sup>. Aby wyciągnąć taki wniosek, Sąd odsyła w szczególności do swojej analizy dotyczącej zarzutu opartego na naruszeniu prawa do skutecznej ochrony sądowej.

108. Mimo że nie jestem przekonany, tak jak utrzymywałem wcześniej<sup>95</sup>, że należy uwzględniać w tym kontekście ewentualne i potencjalnie zaoferowane wnoszącemu odwołanie możliwości przedstawienia swojej sprawy, biorąc pod uwagę ewolucję aktów, które wpłynęły na jego sytuację od 2003 r., uważam za o wiele bardziej przekonujący argument dotyczący opublikowanego przez Radę w dniu 11 marca 2008 r.<sup>96</sup> w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* zawiadomienia, które miało w szczególności na celu przyciągnąć uwagę osób wymienionych w wykazach odnośnie do możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie przez Radę decyzji o umieszczeniu ich

92 — Punkt 165 zaskarżonego wyroku i art. 13 spornego rozporządzenia.

93 — Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie Bäck przeciwko Finlandii, *Recueil des arrêts et décisions*, 2004-VII, § 56 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. również ww. wyrok w sprawie Kadi, pkt 368.

94 — Punkt 170 zaskarżonego wyroku.

95 — Zobacz pkt 103 niniejszej opinii.

96 — Wyżej wymienione w pkt 14 niniejszej opinii.



nazwisk oraz odnośnie do możliwości zakwestionowania ich zgodności z prawem przed Sądem. Wspomniane zawiadomienie, które jakkolwiek pojawiło się nieco po opublikowaniu spornego rozporządzenia, stanowi bezspornie istotne posunięcie proceduralne mające na celu ochronę prawa własności i jego wykonywania. Wnoszący odwołanie nawiązał zresztą z Radą korespondencję w rezultacie opublikowania tego zawiadomienia. Jego istnienie stanowi również głęboką różnicę w porównaniu z sytuacją Y.A. Kadiego, na którą powoływał się wnoszący odwołanie. Bowiem w wyroku w sprawie Kadi sporne rozporządzenie „zostało wydane bez zapewnienia [skarżącemu] jakiegokolwiek gwarancji umożliwiającej mu przedstawienie swojej sprawy właściwym organom”<sup>97</sup>. Nie można tego samego powiedzieć odnośnie do naszej sprawy.

109. Proponuję zatem, by Trybunał oddalił zarzut czwarty.

#### **IV – W przedmiocie skargi wniesionej przed Sądem**

110. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

111. Tak jest moim zdaniem w niniejszej sprawie, przynajmniej w zakresie dotyczącym zarzutu pierwszego.

112. Tak jak proponuję w pkt 46 niniejszej opinii, należałoby stwierdzić nieważność zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd oddalił w pierwszej instancji podniesiony przez wnoszącego odwołanie zarzut pierwszy oparty na braku podstawy prawnej spornego rozporządzenia.

113. Jak już wspomniałem, według mnie Sąd naruszył prawo, dokonując nadmiernie szerokiej wykładni art. 60 WE i 301 WE. W tych warunkach i z przedstawionych powyżej powodów należy uwzględnić, moim zdaniem, zarzut pierwszy skargi i tym samym stwierdzić nieważność spornego rozporządzenia w zakresie dotyczącym wnoszącego odwołanie ze względu na brak podstawy prawnej.

#### **V – W przedmiocie kosztów**

114. Zgodnie z art. 122 regulaminu postępowania, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał orzeka wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie, rozstrzyga on o kosztach.

115. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ wnoszący odwołanie tego zażądał, należy obciążyć Radę kosztami związanymi z postępowaniem przed Sądem i niniejszym odwołaniem.

#### **VI – Wnioski**

116. Biorąc powyższe pod uwagę, proponuję, by Trybunał orzekł, co następuje:

- 1) Wyrok Sądu z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie T-181/08 Tay Za przeciwko Radzie zostaje uchylony.

<sup>97</sup> — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 369.

- 2) Stwierdza się nieważność rozporządzenia Rady (WE) nr 194/2008 z dnia 25 lutego 2008 r. w sprawie przedłużenia obowiązywania i wzmocnienia środków ograniczających wobec Birmy/Związku Myanmar, uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 817/2006, w zakresie w jakim dotyczy wnoszącego odwołanie.
- 3) Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania w obydwu instancjach.
- 4) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.