



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (szósta izba w składzie powiększonym)

z dnia 16 października 2014 r. *

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom w ramach walki z terroryzmem — Zamrożenie funduszy — Zastosowanie rozporządzenia (WE) nr 2580/2011 do konfliktów zbrojnych —
Możliwość zakwalifikowania władz państwa trzeciego jako właściwej władzy w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB — Podstawa faktyczna decyzji o zamrożeniu funduszy — Odwołanie do aktów terrorystycznych — Konieczność istnienia decyzji właściwej władzy w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931

W sprawach połączonych T-208/11 i T-508/11

Tygrysy – Wyzwoliciele Tamilskiego Ilamu (LTTE), z siedzibą w Herning (Dania), reprezentowane przez adwokatów V. Koppego, A.M. van Eika oraz T. Burumę,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez G. Étienne'a oraz E. Finnegan, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Królestwo Niderlandów, reprezentowane w sprawie T-208/11 początkowo przez M. Bulterman, N. Noort oraz C. Schillemans, a w sprawie T-508/11 przez C. Wissels, M. Bulterman oraz J. Langerę, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient w sprawach T-208/11 i T-508/11,

oraz przez

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane początkowo przez S. Behzadi-Spencer, H. Walker oraz S. Brighthouse, a następnie przez S. Behzadi-Spencer, H. Walker i E. Jenkinson, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez M. Gray, barrister,

interwenient w sprawie T-208/11,

oraz przez

* Język postępowania: angielski.

Komisję Europejską, reprezentowaną przez początkowo F. Castilla de la Torrego oraz S. Boelaert, a następnie przez F. Castilla de la Torrego oraz É. Cujo, działających w charakterze pełnomocników, interwenient w sprawach T-208/11 oraz T-508/11,

mającej początkowo za przedmiot: w sprawie T-208/11: żądanie stwierdzenia nieważności rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 83/2011 z dnia 31 stycznia 2011 r. dotyczącego wdrożenia art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu oraz uchylenia rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 610/2010 (Dz.U. L 28, s. 14), a w sprawie T-508/11: żądanie stwierdzenia nieważności rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 687/2011 z dnia 18 lipca 2011 r. dotyczącego wdrożenia art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu oraz uchylenia rozporządzeń wykonawczych (UE) nr 610/2010 oraz (UE) nr 83/2011 (Dz.U. L 188, s. 2) w zakresie, w jakim akty te dotyczą skarżącej,

SĄD (szósta izba w składzie powiększonym),

w składzie: F. Dehousse (sprawozdawca), pełniący funkcje prezesa, I. Wiszniewska-Białecka, E. Buttigieg, A.M. Collins i I. Ulloa Rubio, sędziowie,

sekretarz: S. Spyropoulos, administrator,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 lutego 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i przebieg postępowania

- 1 W dniu 27 grudnia 2001 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 344, s. 93), rozporządzenie (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu (Dz.U. L 344, s. 70) oraz decyzję 2001/927/WE ustanawiającą listę przewidzianą w art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 (Dz.U. L 344, s. 83).
- 2 W dniu 29 maja 2006 r. Rada przyjęła decyzję 2006/379/WE wykonującą art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylającą decyzję 2005/930/WE (Dz.U. 144, s. 21). Na mocy tej decyzji Rada wpisała skarżącą, Tygrysy – Wyzwolicielei Tamilskiego Ilamu (LTTE), na przewidzianą w art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 listę podmiotów, których fundusze miały ulec zamrożeniu (zwaną dalej „listą podmiotów, których fundusze zostały zamrożone”). Od tego czasu skarżąca pozostaje wpisana na tej liście.
- 3 W dniu 31 stycznia 2011 r. Rada przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 83/2011 wykonujące art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylające rozporządzenie (UE) nr 610/2010 (Dz.U. L 28, s. 14). Skarżąca została utrzymana na liście stanowiącej załącznik do rozporządzenia wykonawczego nr 83/2011.

- 4 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 11 kwietnia 2011 r., skarżąca wniosła skargę, wpisaną do rejestru jako sprawa T-208/11, mającą za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności rozporządzenia wykonawczego nr 83/2011 w zakresie, w jakim akt ten jej dotyczył.
- 5 Pismem z dnia 30 maja 2011 r. Rada przesłała skarżącej uzasadnienie utrzymania jej na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, które miało nastąpić po przeprowadzeniu najbliższej kontroli tejże listy.
- 6 Pismami, które wpłynęły do sekretariatu Sądu odpowiednio w dniach: 28 lipca, 2 i 3 sierpnia 2011 r. Królestwo Niderlandów, Komisja Europejska oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej złożyły wnioski o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów wspierających żądania Rady w sprawie T-208/11. Po wysłuchaniu stron, postanowieniem z dnia 16 września 2011 r., prezes drugiej izby Sądu rozpatrzył te wnioski pozytywnie.
- 7 W dniu 18 lipca 2011 r. Rada przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 687/2011 wykonujące art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylające rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 610/2010 i 83/2011 (Dz.U. L 188, s. 2). Skarżąca została utrzymana na liście stanowiącej załącznik do rozporządzenia wykonawczego nr 687/2011.
- 8 Pismem z dnia 19 lipca 2011 r. Rada przesłała skarżącej uzasadnienie utrzymania jej na tej liście.
- 9 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 28 września 2011 r. i którego braki zostały uzupełnione w dniu 19 października 2011 r., skarżąca wniosła skargę, wpisaną do rejestru jako sprawa T-508/11, mającą za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności rozporządzenia wykonawczego nr 687/2011 w zakresie, w jakim akt ten jej dotyczył.
- 10 Pismami, które wpłynęły do sekretariatu Sądu odpowiednio w dniach: 9 i 17 stycznia 2012 r., Królestwo Niderlandów i Komisja Europejska złożyły wnioski o dopuszczenie ich do sprawy w charakterze interwenientów wspierających żądania Rady w sprawie T-508/11. Po wysłuchaniu stron, postanowieniem z dnia 9 marca 2012 r., prezes drugiej izby Sądu rozpatrzył te wnioski pozytywnie.
- 11 Pismem z dnia 18 listopada 2011 r. Rada przesłała skarżącej uzasadnienie utrzymania jej na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, które miało nastąpić po przeprowadzeniu najbliższej kontroli tejże listy.
- 12 W dniu 22 grudnia 2011 r. Rada przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 1375/2011 dotyczące wykonania art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu oraz uchylenia rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 687/2011 (Dz.U. L 343, s. 10). Skarżąca została utrzymana na liście stanowiącej załącznik do rozporządzenia wykonawczego nr 1375/2011.
- 13 Pismem z dnia 3 stycznia 2012 r. Rada przesłała skarżącej uzasadnienie utrzymania jej na liście.
- 14 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 27 lutego 2012 r., skarżąca wniosła o połączenie do łącznego rozpoznania spraw T-208/11 i T-508/11, zmianę żądań podnoszonych w niniejszych skargach tak, aby odnosiły się do rozporządzenia wykonawczego nr 1375/2011, i złożyła wnioski dowodowe.
- 15 Pismami noszącymi daty: 24 i 25 maja 2012 r. Komisja, Rada i Królestwo Niderlandów przedstawiły uwagi w przedmiocie wniosku o zmianę żądań skarg i wniosków dowodowych.
- 16 Postanowieniem z dnia 15 czerwca 2012 r. prezes drugiej izby Sądu, po wysłuchaniu stron, połączył sprawy T-208/11 i T-508/11 do łącznego rozpoznania.

- 17 W dniu 25 czerwca 2012 r. Rada przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 542/2012 wykonujące art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylające rozporządzenie wykonawcze nr 1375/2011 (Dz.U. L 165, s. 12). Skarżąca została utrzymana na liście stanowiącej załącznik do rozporządzenia wykonawczego nr 542/2012.
- 18 Pismem z dnia 26 czerwca 2012 r. Rada przesłała skarżącej uzasadnienie utrzymania jej na tej liście.
- 19 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 19 lipca 2012 r. skarżąca wniosła o zmianę żądań podnoszonych w niniejszych skargach, tak aby odnosiły się do rozporządzenia wykonawczego nr 542/2012.
- 20 Jako że pisma noszące daty: 27 lutego i 19 lipca 2012 r. zostały dołączone do akt sprawy jako wnioski o zmianę żądań, w dniu 2 sierpnia 2012 r. skarżąca złożyła na żądanie Sądu pismo dotyczące zmiany żądań podnoszonych w niniejszych skargach, tak aby odnosiły się do rozporządzeń wykonawczych nr 1375/2011 i 542/2012.
- 21 Pismami, które wpłynęły do sekretariatu Sądu w dniach 5 i 6 września 2012 r., Zjednoczone Królestwo, Komisja i Rada przedstawiły uwagi w przedmiocie wniosku o zmianę żądań skarg.
- 22 W dniu 10 grudnia 2012 r. Rada przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 1169/2012 wykonujące art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylające rozporządzenie wykonawcze nr 542/2011 (Dz.U. L 337, s. 2). Skarżąca została utrzymana na liście stanowiącej załącznik do rozporządzenia wykonawczego nr 1169/2012.
- 23 W dniu 7 lutego 2013 r. skarżąca wniosła o zmianę żądań podnoszonych w niniejszych skargach, tak aby odnosiły się do rozporządzenia wykonawczego nr 1169/2012.
- 24 Pismami, które wpłynęły do sekretariatu Sądu w dniach 21 lutego, 12 i 13 marca 2013 r., Komisja, Rada i Zjednoczone Królestwo przedstawiły uwagi w przedmiocie wniosku o zmianę żądań skarg.
- 25 W dniu 25 lipca 2013 r. Rada przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 714/2013 wykonujące art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylające rozporządzenie nr 1169/2012 (Dz.U. L 201, s. 10). Skarżąca została utrzymana na liście stanowiącej załącznik do rozporządzenia nr 714/2013.
- 26 W dniu 22 sierpnia 2013 r. skarżąca wniosła o zmianę żądań podnoszonych w niniejszych skargach, tak aby odnosiły się do rozporządzenia wykonawczego nr 714/2013.
- 27 Pismami, które wpłynęły do sekretariatu Sądu w dniach 9, 17 i 25 września 2013 r., Komisja, Królestwo Niderlandów, Zjednoczone Królestwo i Rada przedstawiły uwagi w przedmiocie wniosku o zmianę żądań skarg.
- 28 W związku ze zmianą składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do szóstej izby, której wobec tego zostały przekazane niniejsze sprawy.
- 29 Postanowieniem z dnia 13 listopada 2013 r. Sąd przekazał niniejsze sprawy do rozpoznania szóstej izbie w składzie powiększonym.
- 30 Pismem z dnia 15 stycznia 2014 r. Sąd wezwał uczestników postępowania do udzielenia odpowiedzi na pewne pytania. Uczestnicy postępowania wywiązali się z tego obowiązku w pismach, które wpłynęły do sekretariatu Sądu w dniu 6 lutego 2014 r.
- 31 W dniu 10 lutego 2014 r. Rada przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 125/2014 wykonujące art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylające rozporządzenie nr 714/2013 (Dz.U. L 40, s. 9). Skarżąca została utrzymana na liście stanowiącej załącznik do rozporządzenia nr 125/2014.

- 32 W dniu 18 lutego 2014 r. skarżąca wniosła o zmianę żądań podnoszonych w niniejszych skargach, tak aby odnosiły się do rozporządzenia wykonawczego nr 125/2014.
- 33 W dniu 25 lutego 2014 r., jako że jeden z sędziów nie mógł uczestniczyć w dalszym postępowaniu, prezes Sądu wyznaczył na podstawie art. 32 § 3 regulaminu postępowania przed Sądem innego sędziego w celu uzupełnienia składu izby.
- 34 Na rozprawie w dniu 26 lutego 2014 r. Królestwo Niderlandów, Zjednoczone Królestwo, Rada i Komisja wskazały, że nie zamierzają sprzeciwić się zmianie żądań, o którą skarżąca wniosła w dniu 18 lutego 2014 r.
- 35 W dniu 22 lipca 2014 r. Rada przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 790/2014 wykonujące art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylające rozporządzenie wykonawcze nr 125/2014 (Dz.U. L 217, s. 1). Skarżąca została utrzymana na liście stanowiącej załącznik do rozporządzenia wykonawczego nr 790/2014 w oparciu o uzasadnienie o zmienionej treści.
- 36 W dniu 20 sierpnia 2014 r. skarżąca wniosła o zmianę żądań podnoszonych w niniejszych skargach, tak aby odnosiły się do rozporządzenia wykonawczego nr 790/2014.
- 37 Pismami, które wpłynęły do sekretariatu Sądu w dniach 23 i 25 września 2014 r., Rada i Królestwo Niderlandów przedstawiły uwagi w przedmiocie wniosku o zmianę żądań skarg.

Żądania stron

- 38 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności rozporządzeń: nr 83/2011, nr 687/2011, nr 1375/2011, nr 542/2012, nr 1169/2012, nr 714/2013 i nr 125/2014 (zwanym dalej „zaskarżonymi rozporządzeniami”) w zakresie, w jakim jej one dotyczą;
 - obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 39 Rada, wspierana w sprawie T-208/11 przez Królestwo Niderlandów, Zjednoczone Królestwo i Komisję w sprawie T-508/11 przez Królestwo Niderlandów i Komisję, wnosi do Sądu o:
- oddalenie skarg jako bezzasadnych;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

- 40 Skarżąca podnosi zasadniczo siedem zarzutów, z których sześć tych samych dotyczy spraw T-208/11 i T-508/11, a jeden – tylko sprawy T-508/11.
- 41 Sześć zarzutów podnoszonych w obydwu sprawach dotyczy, po pierwsze, braku możliwości stosowania rozporządzenia nr 2580/2001 do konfliktu pomiędzy skarżącą a rządem Sri Lanki, po drugie, błędnego uznania skarżącej za grupę terrorystyczną w rozumieniu art. 1 ust. 3 wspólnego stanowiska Rady 2001/931/WPZiB, po trzecie, braku decyzji wydanej przez właściwą władzę, po czwarte braku kontroli, której przeprowadzenia wymaga art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska Rady 2001/931, po piąte, naruszenia obowiązku uzasadnienia, po szóste, naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej skarżącej. Zarzut siódmy, podnoszony jedynie w sprawie T-508/11, dotyczy naruszenia zasad proporcjonalności i pomocniczości.

W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego braku możliwości stosowania rozporządzenia nr 2580/2001 do konfliktu pomiędzy skarżącą a rządem Sri Lanki

Argumenty stron

- 42 Skarżąca twierdzi, że rozporządzenie nr 2580/2001 nie znajduje zastosowania do sytuacji konfliktów zbrojnych, ponieważ jej zdaniem konflikty zbrojne – a w związku z tym akty dokonane w ich ramach – mogą zostać objęte jedynie zakresem międzynarodowego prawa humanitarnego.
- 43 Jednakże zdaniem skarżącej przebieg wydarzeń dowodzi, że była stroną konfliktu zbrojnego z siłami zbrojnymi rządu Sri Lanki, którego celem było spowodowanie samookreślenia się przez ludność Tamoulu i „wyzwolenie z opresji” tego rządu. Biorąc pod uwagę organizację i sposób funkcjonowania sił zbrojnych skarżącej, członkowie tych sił zbrojnych spełniają – w jej przekonaniu – wszelkie wymogi prawa międzynarodowego związane z uznaniem ich statusu bojowników. Status ten powodowałby przyznanie im immunitetu w zakresie działań wojennych legalnych w świetle prawa konfliktów zbrojnych, a w przypadku ewentualnych działań nielegalnych czyniłby ich odpowiedzialnymi jedynie na podstawie tego prawa, z wyłączeniem wszelkich uregulowań dotyczących zwalczania terroryzmu. Jako że legalne działania wojenne nie mogą zostać uznane za nielegalne na mocy prawa krajowego, popełnienie ich powoduje – zdaniem skarżącej – wyłączenie zastosowania wspólnego stanowiska 2001/931, które w art. 1 ust. 3 wyklucza z zakresu swojego zastosowania czyny niestanowiące przestępstw na mocy prawa krajowego.
- 44 Wpisanie skarżącej na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, stanowi zatem w jej opinii ingerencję państwa trzeciego w konflikt zbrojny, niezgodną z zasadą nieingerencji w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego.
- 45 W replikach skarżąca utrzymuje, że należy dokonać precyzyjnego rozróżnienia pomiędzy konfliktem zbrojnym a terroryzmem. Pierwszą kwestią wymagającą rozstrzygnięcia nie jest według niej ta, czy pewne zdarzenie wykazuje cechy aktu terrorystycznego, lecz ta, czy ma miejsce konflikt zbrojny, a w takim przypadku zastosowanie znajduje wyłącznie prawo humanitarne. Skarżąca podnosi, że prawo humanitarne nie zabrania konfliktów zbrojnych, a zabójstwa popełniane w kontekście wojny i bez naruszenia prawa konfliktów zbrojnych są w jej przekonaniu „wybaczalne”. Kwalifikowanie jako terroryzmu samobójczego ataku wymierzonego w nieprzyjacielskie państwo, czego dokonała w niniejszej sprawie Rada, sprowadza się bowiem w opinii skarżącej do nadania statusu czynu karalnego działaniu wojennemu, które z punktu widzenia międzynarodowego prawa humanitarnego jest jednak akceptowalne.
- 46 Skarżąca przywołuje w uzasadnieniu swoich argumentów między innymi wyrok Rechtbank’s-Gravenhague (sądu pierwszej instancji w Hadze, Niderlandy) z dnia 21 października 2011 r. oraz wyrok Tribunale di Napoli (sądu pierwszej instancji w Neapolu, Włochy) z dnia 23 czerwca 2011 r., w których orzeczono jakoby, że skarżąca była stroną „wewnętrznego konfliktu zbrojnego” w rozumieniu prawa międzynarodowego, i odmówiono zakwalifikowania jej jako grupy terrorystycznej.
- 47 Rada, wspierana przez interwenientów, kwestionuje argumenty skarżącej. Przypomina ona, że w prawie międzynarodowym kwalifikacja jako „konfliktu zbrojnego” nie stoi na przeszkodzie stosowaniu – w przypadku popełnienia aktów terrorystycznych – międzynarodowych przepisów prawnych obowiązujących w dziedzinie zwalczania terroryzmu, w którym to zwalczaniu terroryzmu Unia odgrywa aktywną rolę, wspierając środki przyjęte przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych (zwaną dalej „Radą Bezpieczeństwa”). W jej opinii międzynarodowe prawo humanitarne nie wyklucza stosowania szczególnych umów międzynarodowych dotyczących zwalczania terroryzmu. Definicja „aktu terrorystycznego” we wspólnym stanowisku 2001/931 pozostaje w jej przekonaniu aktualna

niezależnie od okoliczności, w jakich takie akty zostają popełnione. Rada kwestionuje, jakoby dokonana przez skarżącą kwalifikacja sytuacji w Sri Lance mogła wyłączyć ją z zakresu zastosowania międzynarodowych uregulowań dotyczących zwalczania terroryzmu.

- 48 W duplikach Rada podtrzymuje zajęte wcześniej stanowisko. W kontekście wyroku Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze podnosi ona, że od wyroku tego wniesiono środek odwoławczy i że – wbrew twierdzeniu skarżącej – Sąd nie może wywodzić z niego wskazówek interpretacyjnych dotyczących międzynarodowego prawa humanitarnego i prawa europejskiego.
- 49 Komisja uważa, że skarżąca myli się w kwestii rzekomej niekompatybilności pomiędzy konfliktami zbrojnymi i aktami terrorystycznymi. Twierdzi ona, że nie istnieje immunitet bojowników w odniesieniu do aktów terrorystycznych popełnionych w czasie trwania konfliktu zbrojnego. Jej zdaniem skarżąca nie umotywowała swojego twierdzenia, zgodnie z którym akty zarzucane jej w uzasadnieniu zaskarżonych rozporządzeń byłyby legalnymi działaniami wojennymi. Komisja uważa, że skarżąca niesłusznie twierdzi, jakoby akty terrorystyczne popełnione w ramach konfliktu zbrojnego powodowały jedynie powstanie odpowiedzialności na podstawie prawa humanitarnego. W przekonaniu Komisji instytucje Unii mają szeroki zakres uprawnień dyskrejonalnych w dziedzinie stosunków zewnętrznych Unii i jeżeli chodzi o elementy brane pod uwagę na potrzeby zastosowania środka w postaci zamrożenia funduszy. Unia sporządza wykaz organizacji terrorystycznych w celu pozbawienia ich źródeł finansowania i to niezależnie od ich ewentualnego statusu strony konfliktu zbrojnego. Taki sposób postępowania jest w opinii Komisji spójny z punktem widzenia Unii, poza tym w znacznym stopniu podzielany przez pozostałą część świata, zgodnie z którym to poglądem wszelkie akty terrorystyczne należy karać i eliminować, niezależnie od tego, czy zostały dokonane w czasie pokoju, czy też w czasie trwania konfliktu zbrojnego.
- 50 Ponadto Komisja uważa, że określenie dokładnego charakteru konfliktu pomiędzy skarżącą a rządem Sri Lanki – jako zbrojnego czy też nie, wewnętrznego czy też międzynarodowego, wojny czy też wyzwolenia – ma niewielkie znaczenie.
- 51 W kwestii podnoszonego naruszenia zasady nieingerencji Komisja zauważa, że zasada ta obowiązuje na rzecz państw i w związku z tym może być ona powoływana tylko przez nie, a nie przez „grupy rebeliantów”. Argument, iż jedynie skarżąca, a nie rząd Sri Lanki jest wpisana na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, stanowi argument dotyczący okoliczności, którego Sąd nie może brać pod uwagę. Komisja uważa odwołanie się do art. 6 ust. 5 protokołu dodatkowego do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokołu dodatkowego II) z dnia 8 czerwca 1977 r. za pozbawione znaczenia w sprawie.
- 52 Komisja, tak jak i pozostali interwenienci, kwestionuje znaczenie, względnie zasadność odwołania się przez skarżącą do wyroków *Rechtbank's-Gravenhage* i *Tribunale di Napoli*.
- 53 Komisja uważa za oczywiste, że kwestia tego, czy dany atak ma charakter aktu terrorystycznego nie jest związana z politycznym powodem leżącym u podstawy tego ataku, lecz raczej użytych środków i zastosowanych metod działania. Prawo konfliktów zbrojnych nie przewiduje wyjątków od zakazu dokonywania aktów terrorystycznych i żaden przepis prawa humanitarnego nie wyłącza przyjmowania środków, takich jak zamrożenie funduszy, których celem jest położenie kresu finansowaniu terroryzmu, niezależnie od tego, gdzie odnośne akty miałyby miejsce.

Ocena Sądu

- 54 W ramach niniejszego zarzutu skarżąca podnosi zasadniczo, że w sytuacji konfliktu zbrojnego w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego – która to, jej zdaniem, zachodzi w niniejszym przypadku – do ewentualnych nielegalnych aktów popełnionych w ramach tego konfliktu zastosowanie znajduje jedynie to prawo, z wyłączeniem prawa regulującego zapobieganie

terroryzmowi i jego zwalczanie. Skarżąca twierdzi, iż jest ruchem wyzwoleniczym prowadzącym konflikt zbrojny z „ciemnizyjskim rządem”. Jej wpis na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, stanowi jej zdaniem naruszenie zasady nieinterwencji będącej zasadą międzynarodowego prawa humanitarnego, a Rada błędnie zastosowała wobec niej przepisy prawa Unii dotyczące terroryzmu.

- 55 W uzasadnieniu podnoszonych przez siebie argumentów skarżąca dokonuje rozlicznych odwołań do uregulowań prawa międzynarodowego i prawa Unii.
- 56 Wbrew twierdzeniu skarżącej zastosowanie międzynarodowego prawa humanitarnego do sytuacji konfliktu zbrojnego i do czynów popełnionych w jego ramach nie oznacza jednak niemożliwości zastosowania do tych okoliczności uregulowania dotyczącego terroryzmu. Dotyczy to zarówno przepisów prawa Unii znajdujących zastosowanie w niniejszej sprawie, w szczególności wspólnego stanowiska 2001/931 i rozporządzenia nr 2580/2001, jak i przywołanego przez skarżącą prawa międzynarodowego.
- 57 Jeżeli chodzi, w pierwszej kolejności, o prawo Unii, należy rzeczywiście zauważyć, że istnienie konfliktu zbrojnego w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego nie wyklucza stosowania przepisów prawa Unii dotyczących terroryzmu względem ewentualnych aktów terrorystycznych popełnionych w jego ramach.
- 58 Po pierwsze bowiem, wspólne stanowisko 2001/931 nie dokonuje w kontekście określenia swojego zakresu zastosowania żadnego rozróżnienia w zależności od tego, czy dany akt został popełniony w ramach konfliktu zbrojnego w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego, czy też nie. Po drugie, jak słusznie zauważyła Rada, cele Unii i jej państw członkowskich dotyczą zwalczania terroryzmu w każdej jego formie, zgodnie z celami obowiązującego prawa międzynarodowego.
- 59 Rada przyjęła wspólne stanowisko 2001/931 w szczególności w celu wprowadzenia w życie na poziomie Unii rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych uchwalonej w dniu 28 września 2001 r., która potwierdza „konieczność zwalczania wszelkimi środkami, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, zagrożeń międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa spowodowanych przez akty terrorystyczne” i nakłada na państwa członkowskie obowiązek „zacieśniania międzynarodowej współpracy poprzez podjęcie dodatkowych środków w celu zapobiegania finansowaniu i przygotowywaniu wszelkich aktów terrorystycznych na ich terytorium” (zob. motywy 5–7 tego wspólnego stanowiska oraz, zgodnie z tym wspólnym stanowiskiem, motywy 3, 5 i 6 rozporządzenia nr 2580/2001).
- 60 Jeżeli chodzi, w drugiej kolejności, o przywołane przez skarżącą prawo międzynarodowe, należy zauważyć, że poza tym, iż nie można zaprzeczyć, że konflikt zbrojny może doprowadzić do popełnienia aktów odpowiadających, ze względu na ich charakter, aktom terrorystycznym, międzynarodowe prawo humanitarne wyraźnie kwalifikuje takie akty jako niezgodne z tym prawem „akty terrorystyczne”.
- 61 Konwencja genewska z dnia 12 sierpnia 1949 r. o ochronie osób cywilnych podczas wojny stanowi wyraźnie w swoim art. 33, że wzbronione są wszelkie środki terroryzowania. Podobnie protokoły dodatkowe I i II do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych i nie międzynarodowych konfliktów zbrojnych z dnia 8 czerwca 1977 r. mające na celu lepszą ochronę tychże ofiar, stanowią, że akty terrorystyczne są zakazane niezależnie od czasu i miejsca ich dokonywania przez art. 4 ust. 2 protokołu dodatkowego II) oraz że zakazane są akty przemocy lub groźby jej użycia, których głównym celem jest zastraszenie ludności cywilnej (art. 51 ust. 2 protokołu dodatkowego I i art. 13 ust. 2 protokołu dodatkowego II).
- 62 Z powyższych rozważań wynika, że dokonywanie aktów terrorystycznych przez strony konfliktu zbrojnego jest wyraźnie objęte zakresem międzynarodowego prawa humanitarnego i przez nie jako takie zakazane.

- 63 Należy dodać ponadto, że istnienie konfliktu zbrojnego w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego nie wydaje się w przypadku aktu terrorystycznego dokonanego w ramach tego konfliktu wykluczać stosowania – poza przepisami tego prawa humanitarnego dotyczącego naruszenia prawa do wojny – szczególnych przepisów prawa międzynarodowego dotyczących terroryzmu.
- 64 Międzynarodowa Konwencja ONZ o zwalczaniu finansowania terroryzmu, podpisana w Nowym Jorku w dniu 9 grudnia 1999 r. (zwana dalej „konwencją nowojorską z 1999 r.”) wymienia mianowicie wyraźnie dokonywanie aktów terrorystycznych w ramach konfliktu zbrojnego w rozumieniu prawa międzynarodowego. W swoim art. 2 ust. 1 lit. b) uznaje ona za przestępstwo „każdy czyn mający spowodować śmierć bądź ciężki uszczerbek na zdrowiu osoby cywilnej lub innej osoby nieuczestniczącej aktywnie w działaniach wojennych w sytuacji konfliktu zbrojnego, jeżeli celem takiego czynu wynikającym z jego charakteru bądź kontekstu, w jakim jest popełniony, jest zastraszenie ludności albo skłonienie rządu lub organizacji międzynarodowej do dokonania danej czynności lub do jej zaniechania”.
- 65 Konwencja ta potwierdza, że nawet w sytuacji konfliktu zbrojnego w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego mogą mieć miejsce akty terrorystyczne, które mogą być karane jako takie i niekoniecznie jako przestępstwa wojenne. Akty te obejmują czyny mające spowodować śmierć ludności cywilnej bądź ciężki uszczerbek na zdrowiu.
- 66 Argument a contrario skarżącej, w myśl którego art. 2 ust. 1 lit. b) konwencji nowojorskiej z 1999 r. wyłącza z zakresu zastosowania tej konwencji wszelkie akty wymierzone w osoby „[...] uczestnicząc[e] aktywnie w działaniach wojennych w sytuacji konfliktu zbrojnego” w żaden sposób nie podaje w wątpliwość tego stwierdzenia.
- 67 Wobec tego twierdzenie skarżącej, jakoby na gruncie prawa międzynarodowego pojęcia konfliktu zbrojnego i terroryzmu były niekompatybilne, jest błędne.
- 68 Z powyższych rozważań wynika, że okoliczność, iż akty terrorystyczne były dokonywane przez uczestniczących w konflikcie zbrojnym przeciwko „ciemnizyelskiemu rządowi” bojowników w imię wolności bądź przez ruch wyzwolenczy, jest również pozbawiona znaczenia. Tego rodzaju wyjątek od zakazu dokonywania aktów terrorystycznych w sytuacji konfliktów zbrojnych nie znajduje żadnej podstawy ani w prawie Unii, ani też w prawie międzynarodowym. Zakazując dokonywania aktów terrorystycznych ani prawo Unii, ani prawo międzynarodowe nie ustanawiają żadnego rozróżnienia w oparciu o kryterium cech sprawcy aktu, czy realizowanego przez niego celu.
- 69 W kwestii odwołania się przez skarżącą do zasady nieingerencji, która w jej przekonaniu została naruszona przez Radę poprzez wpisanie jej na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, należy podnieść, że ta zasada zwyczajowego prawa międzynarodowego, nazywana również zasadą nieinterwencji, dotyczy prawa wszystkich suwerennych państw do prowadzenia swojej polityki bez ingerencji z zewnątrz i wynika z zasady równości i suwerenności państw [wyroki Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości: z dnia 26 listopada 1984 r. w sprawie Nikaragua przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki, dotyczący działalności militarnej i paramilitarnej w Nikaragui i przeciwko niej – w kwestii właściwości i dopuszczalności, CIJ Recueil 1984, s. 392, pkt 73; z dnia 27 czerwca 1986 r. – co do istoty sprawy, CIJ Recueil 1986, s. 96, pkt 202]. Jak podnosi Rada, adresatami tej zasady prawa międzynarodowego są suwerenne państwa a nie grupy czy ruchy. Wpis na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, ruchu – choćby i ruchu wyzwolenczego – w sytuacji konfliktu zbrojnego z suwerennym państwem z powodu zaangażowania tego ruchu w terroryzm, nie stanowi więc – wbrew twierdzeniu skarżącej – naruszenia zasady nieingerencji.
- 70 Ponadto argument skarżącej, w myśl którego ingerencja Unii wynika z dyskryminującego charakteru stanowiska Unii, polegającego na przyjęciu środków restrykcyjnych wyłącznie względem skarżącej, a nie względem Demokratyczno-Socjalistycznej Republiki Sri Lanki, nie może zostać uwzględniony.

- 71 Zgodność z prawem środków przyjętych przez Radę względem grupy na podstawie wspólnego stanowiska 2001/931 zależy bowiem od tego, czy instytucja ta, podejmując swoją decyzję, spełniła warunki i wymogi zdefiniowane w tym wspólnym stanowisku, a nie od kwestii, czy inne podmioty mogłyby ewentualnie również zostać objęte środkami restrykcyjnymi. Wspólne stanowisko 2001/931 i jego wdrożenie przez Radę nie mają na celu określenia, kto w konflikcie pomiędzy państwem i grupą ma rację, względnie jej nie ma, lecz ma ono na celu zwalczanie terroryzmu. W tej sytuacji, biorąc pod uwagę szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych przyznanych instytucjom Unii w dziedzinie stosunków zewnętrznych Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 października 1982 r., Faust/Komisja, 52/81, Rec, EU:C:1982:369, pkt 27; z dnia 16 czerwca 1998 r., Racke, C-162/96, Rec, EU:C:1998:293, pkt 52; z dnia 27 września 2007 r., Ikea Wholesale, C-351/04, Zb.Orz., EU:C:2007:547, pkt 40; postanowienie z dnia 6 września 2011 r., Mugraby/Rada i Komisja, T-292/09, T-292/09 i T-292/09, EU:T:2011:418, pkt 60), na potrzeby niniejszego sporu nie zachodzi potrzeba badania, czy środki restrykcyjne przyjęte na podstawie prawa Unii mogły być zostać przyjęte względem Demokratyczno-Socjalistycznej Republiki Sri Lanki. W każdym razie, nawet przy założeniu, że Demokratyczno-Socjalistyczna Republika Sri Lanki dopuściła się aktów mogących wzbudzić krytykę i uzasadnić podjęcie działania przez Unię, należy podkreślić, że zasada równego traktowania powinna być w zgodzie z zasadą legalności, zgodnie z którą nikt nie może powoływać się na swoją korzyść na bezprawność popełnioną na rzecz drugiego podmiotu (wyroki: z dnia 9 lipca 2009 r., Melli Bank/Rada, T-246/08 i T-332/08, Zb.Orz., EU:T:2009:266, pkt 75; z dnia 14 października 2009 r., Bank Melli Iran/Rada, T-390/08, Zb.Orz., EU:T:2009:401, pkt 56, 59).
- 72 Skarżąca nie ma również słuszności, powołując się – w celu zakwestionowania możliwości stosowania rozporządzenia nr 2580/2001 do aktów terrorystycznych dokonanych w kontekście konfliktu zbrojnego – na decyzję ramową Rady 2002/475/ WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 164, s. 3), a w szczególności na motyw 11 tej decyzji ramowej, zgodnie z którym przepisy tej decyzji ramowej „nie regulują działań sił zbrojnych w okresach konfliktów zbrojnych, regulowanych międzynarodowym prawem humanitarnym, w rozumieniu tych warunków na mocy tego prawa, ani działań sił zbrojnych kraju w ramach wypełniania oficjalnych zobowiązań w zakresie, w jakim są one regulowane innymi zasadami prawa międzynarodowego”. Skarżąca dodaje, że decyzji ramowej 2002/475 towarzyszyła deklaracja Rady wyraźnie wykluczająca zbrojny opór – taki jak realizowany przez różne europejskie ruchy oporu w okresie drugiej wojny światowej – z jej zakresu zastosowania.
- 73 Po pierwsze, rozporządzenie nr 2580/2001 nie zostało przyjęte w oparciu o decyzję ramową 2002/475, która dotyczy prawa karnego, lecz w oparciu o wspólne stanowisko 2001/931. Decyzja ramowa 2002/475 nie może zatem określać zakresu rozporządzenia nr 2580/2001.
- 74 Po drugie, wspólne stanowisko 2001/931, tak jak i rezolucja Rady Bezpieczeństwa 1373 (2001), którą wspólne stanowisko wprowadza w życie na poziomie Unii, nie zawierają żadnego przepisu porównywalnego z motywem 11 decyzji ramowej 2002/475.
- 75 Z tego wynika, że odesłanie przez skarżącą do decyzji ramowej 2002/475 i towarzyszącej jej deklaracji Rady jest pozbawione znaczenia.
- 76 Ponadto – podobnie jak Komisja – należy uznać, że brak we wspólnym stanowisku 2001/931 motywu porównywalnego z motywem 11 decyzji ramowej 2002/475, należy tym bardziej interpretować jako oczywistą wolę Rady nieustanawiania żadnego wyjątku od stosowania przepisów prawa Unii w odniesieniu do zapobiegania terroryzmowi poprzez zwalczanie jego finansowania. Ten brak wyjątku jest zgodny z konwencją nowojorską z 1999 r., która również nie zawiera żadnego postanowienia takiego typu jak postanowienie zawarte w motywie 11 decyzji ramowej 2002/475.
- 77 Jeżeli chodzi o odesłanie przez skarżącą do zaleceń Parlamentu Europejskiego w kwestii roli Unii w zwalczaniu terroryzmu [2001/2016 (INI)] (Dz.U. 2002, C 72 E, s. 135)], należy zauważyć, że dotyczy ono dokumentu pozbawionego mocy wiążącej. Ponadto zalecenie to nie legitymizuje dokonywania

aktów terrorystycznych przez ruchy wyzwolenicze. W jednym z motywów tego zalecenia Parlament ogranicza się jedynie do dokonania rozróżnienia pomiędzy aktami terrorystycznymi popełnionymi w Unii – której państwa członkowskie są państwami prawa – a „aktami oporu podejmowanymi w państwach trzecich przeciwko strukturom państwowym, które same stosują metody terrorystyczne”.

- 78 Odesłanie przez skarżącą do art. 6 ust. 5 protokołu dodatkowego II do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. (zob. pkt 61 powyżej) jest pozbawione znaczenia. Postanowienie to, zgodnie z którym „[p]o zakończeniu [wewnątrz krajowych] działań zbrojnych władze sprawujące rządy dołożą starań, by objąć możliwie szeroką amnestią osoby, które uczestniczyły w konflikcie zbrojnym” dotyczy bowiem postępowania na gruncie prawa karnego, które może zostać wszczęte przez odnośny rząd wobec, w szczególności, członków zbrojnych ugrupowań, którzy sięgnęli do broni przeciwko temu rządowi, podczas gdy rozporządzenie nr 2580/2001 nie dotyczy wszczynania takich postępowania ani wymierzania sankcji karnych, lecz podejmowania przez Unię środków prewencyjnych w kontekście terroryzmu.
- 79 Jeżeli chodzi o wyrażenie „określony jako przestępstwo na mocy prawa krajowego”, zawarte w art. 1 ust. 3 wspólnego stanowiska 2001/931, z którego to wyrażenia skarżąca wywodzi uznanie przez Unię w jej wspólnym stanowisku immunitetu względem zamrożenia funduszy w przypadku legalnych działań wojennych, należy stwierdzić, że wyrażenie to dotyczy rzeczywiście immunitetu bojowników uczestniczących w konfliktach zbrojnych w odniesieniu do legalnych działań wojennych; chodzi tu o immunitet, który protokoły dodatkowe I i II (zob. pkt 61 powyżej) opisują z użyciem podobnych słów w następujący sposób: nikt nie może być skazany za działania lub zaniechania, które według obowiązującego w chwili ich popełnienia prawa krajowego lub międzynarodowego nie stanowiły czynu przestępczego [art. 75 ust. 4 lit. c) protokołu dodatkowego I i art. 6 ust. 2 lit. c) protokołu dodatkowego II].
- 80 Obecność tego wyrażenia we wspólnym stanowisku 2001/931 nie umniejsza zatem w niczym fakt, że rozporządzenie nr 2580/2001 ma zastosowanie do aktów terrorystycznych, które – gdy zostały dokonane w ramach konfliktów zbrojnych – stanowią nadal nielegalne działania wojenne.
- 81 Z całokształtu powyższych postanowień wynika, że wbrew twierdzeniu skarżącej rozporządzenie nr 2580/2001 znajduje zastosowanie do aktów terrorystycznych dokonanych w ramach konfliktów zbrojnych.
- 82 Skarżąca nie może więc powoływać się na istnienie rzekomego konfliktu zbrojnego pomiędzy nią i rządem Sri Lanki celem wykluczenia zastosowania względem niej wspólnego stanowiska 2001/931 w odniesieniu do ewentualnych aktów terrorystycznych, których miałyby dokonać w tym kontekście.
- 83 Niniejszy zarzut należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego braku decyzji wydanej przez właściwą władzę

Argumenty stron

- 84 Skarżąca podnosi, że uzasadnienia zaskarżonych rozporządzeń zawierają, poza listą przypisaną jej ataków odwołania do decyzji Zjednoczonego Królestwa i Indii. Twierdzi ona, że żaden z tych elementów uzasadnienia nie może być uznany za decyzję wydaną przez właściwą władzę w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931.

- 85 W pierwszej kolejności, jeżeli chodzi o listę ataków przypisywanych skarżącej, uważa ona, że jest oczywiste, iż lista ta nie stanowi decyzji właściwej władzy. Nie przeszkodziło jej to jednak w zauważeniu, że zawarte w niej przypisane jej działania nie zostały uzasadnione i że w związku z tym nie mogą stanowić podstawy utrzymania skarżącej na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone.
- 86 W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o decyzje Zjednoczonego Królestwa przywoływane w zaskarżonych rozporządzeniach, skarżąca uważa, że nie stanowią one decyzji właściwej władzy. Uważa ona, że jako iż te decyzje nie zawierają skazania za czyny istotne z punktu widzenia wspólnego stanowiska 2001/931, mogłyby posłużyć za podstawę prawną tylko wtedy, gdyby dotyczyły one wszczęcia dochodzenia bądź postępowania i gdyby zostały one wydane w oparciu o poważne i wiarygodne dowody lub poszlaki. Jej zdaniem nie ma to jednakże miejsca w przypadku decyzji Zjednoczonego Królestwa, które stanowią w jej opinii raczej decyzje administracyjne aniżeli karne, kwalifikujące skarżącą jako terrorystę i zarządzające zamrożenie jej funduszy. Jedynie decyzje wpisujące się w ramy postępowań karnych mogą posłużyć – w opinii skarżącej – za podstawę wpisu na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone. Jako jedyny przypadek decyzji niebędącej decyzją karną zaakceptowanej jako podstawa wpisu na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, skarżąca wskazuje decyzje Rady Bezpieczeństwa przywołane w art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931.
- 87 Skarżąca dodaje, że odnośne władze Zjednoczonego Królestwa nie stanowią właściwej władzy, ponieważ żadna z nich nie jest władzą sądowniczą i to, mimo iż w Zjednoczonym Królestwie istnieją władze sądownicze posiadające kompetencję w zakresie objętym przez art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931.
- 88 Subsydiarnie, na wypadek gdyby Sąd uznał, że decyzje Zjednoczonego Królestwa należało potraktować na równi z decyzjami o wszczęciu dochodzenia bądź postępowania lub o skazaniu za dokonanie aktu terrorystycznego, skarżąca twierdzi, że decyzje te nie są oparte na poważnych i wiarygodnych dowodach ani poszlakach. W tym zakresie uzasadnienia zaskarżonych rozporządzeń nie precyzują – w jej opinii – podstaw wydania decyzji Zjednoczonego Królestwa. Skarżąca zauważa, że zakwalifikowania jej przez władze Zjednoczonego Królestwa dokonano nie indywidualnie, lecz „en bloc” [zbiorowo], wraz z dwudziestoma innymi grupami.
- 89 W trzeciej kolejności, jeżeli chodzi o decyzje indyjskie, skarżąca uważa zasadniczo, że biorąc pod uwagę zasadę lojalnej współpracy, jedynie decyzje władz krajowych państwa członkowskiego – z wyjątkiem jednakże decyzji Rady Bezpieczeństwa – mogą być uważane za decyzję właściwej władzy. W jej opinii przyjęcie innej definicji prowadziłoby do wypaczenia systemu sankcji Unii na skutek „podważenia” głównej roli państw członkowskich, co prowadziłoby do tego, że Rada opierałaby się na informacjach pochodzących od państw trzecich, które nie są związane zasadą lojalnej współpracy, w związku z czym Rada nie mogłaby zakładać, że decyzje są wydawane z poszanowaniem norm Unii dotyczących ochrony prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony.
- 90 Subsydiarnie, na wypadek gdyby Sąd uznał, że Rada mogła wydać swoją decyzję w oparciu o decyzję władzy państwa trzeciego, skarżąca podnosi, że przedmiotowe decyzje indyjskie nie mogą być uważane za decyzje właściwej władzy. Podobnie jak decyzje Zjednoczonego Królestwa nie są one równoważne z decyzjami o wszczęciu dochodzenia bądź postępowania, czy też o skazaniu, a ponadto istnieją w Indiach władze sądownicze właściwe w sprawach z zakresu terroryzmu.
- 91 Ponadto, podczas gdy prawo indyjskie przewiduje jakoby odesłanie przed sąd wszelkich stowarzyszeń uznanych za nielegalne celem orzeczenia przez sąd w przedmiocie zasadności takiego stwierdzenia, skarżąca podnosi, iż nigdy nie została odesłana przed sąd i powody utrzymania skarżącej na ustanowionej przez Unię liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, w żadnym stopniu

nie nawiązują do tej kwestii ani też do żadnego argumentu uzasadniającego stwierdzenie, jakoby ustalenia rządu indyjskiego były decyzjami wydanymi przez właściwą władzę w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931.

- 92 Pomocniczo względem pierwszego twierdzenia subsydiarnego: na wypadek gdyby Sąd uznał, że decyzje indyjskie są równoważne z decyzjami o wszczęciu dochodzenia bądź postępowania, czy też o skazaniu za popełnienie aktu terrorystycznego, skarżąca podnosi, że decyzje te nie są oparte na poważnych i wiarygodnych dowodach ani poszlakach. W uzasadnieniu tego twierdzenia wskazuje ona, że uzasadnienia zaskarżonych rozporządzeń nie precyzują podstaw wydania decyzji indyjskich. Jej zdaniem Rada nie może po prostu polegać na decyzjach władz krajowych, nie gwarantując, że stanowią one decyzje w rozumieniu art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931. W jej opinii dotyczy to w tym większym stopniu decyzji wydawanej przez państwo niebędące państwem członkowskim Unii.
- 93 W końcu skarżąca podnosi, że władze indyjskie nie mogą być uważane za godne zaufania źródło informacji, ponieważ były stronnicze w konflikcie zaistniałym pomiędzy skarżącą a rządem Sri Lanki.
- 94 Skarżąca podnosi, że argument obrony, w myśl którego mogła kwestionować przed sądami krajowymi okoliczności przywołane w uzasadnieniu decyzji o utrzymaniu jej na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, nie bierze pod uwagę, że sama Rada nie wskazuje, w jaki sposób przywołane decyzje krajowe zbadały i przypisały te akty skarżącej. Argument, zgodnie z którym Rada nie potrzebuje przedstawiać dodatkowych dowodów, ponieważ środek zastosowany przez Unię ma charakter administracyjny a nie karny, jest w jej opinii bezzasadny. Ponadto skarżąca uważa, że nie może być zobowiązana do wszczynania postępowań w każdym krajowym porządku prawnym, w którym zostały wydane decyzje, w oparciu o które Rada wydaje swoją własną decyzję.
- 95 Rada, popierana przez interwenientów, kwestionuje argumenty skarżącej.
- 96 Jeżeli chodzi o listę ataków przywołaną w uzasadnieniu decyzji o utrzymaniu skarżącej na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, Rada kwestionuje, jakoby musiała przedstawić więcej dowodów dotyczących przypisania tych aktów skarżącej. Rada podnosi, że jeśli skarżąca pragnie zakwestionować zasadność zarzucanych jej czynów, to musi dokonać tego przed sądami krajowymi państw, które pierwotnie przyjęły względem niej środki.
- 97 Jeżeli chodzi o decyzje Zjednoczonego Królestwa, Rada kwestionuje argument, w myśl którego nie stanowią one decyzji właściwych władz, ponieważ nie wszczynają one dochodzenia ani postępowania, względnie nie są oparte na poważnych i wiarygodnych dowodach ani poszlakach. Rada kwestionuje również argument, jakoby odnośne władze Zjednoczonego Królestwa nie były władzami sądowniczymi. Podnosi ona, że wspólne stanowisko 2001/931 nie ustanawia wymogu, aby decyzja krajowa miała charakter karny. W odniesieniu do oceny dowodów i poszlak leżących u podstawy decyzji krajowej, zasada lojalnej współpracy nakłada na Radę – w jej rozumieniu – obowiązek uwzględnienia w największym możliwym zakresie oceny właściwej władzy krajowej, przy czym najistotniejsze dla Rady są jej percepcja i ocena ryzyka użycia przedmiotowych funduszy – w sytuacji gdyby nie zostały zamrożone – do finansowania terroryzmu. Okoliczność, czy władza krajowa jest władzą administracyjną, a nie jest władzą sądowniczą, nie jest przy tym, w jej przekonaniu, decydująca.
- 98 Dokładniej rzecz ujmując, w odniesieniu do decyzji Secretary of State for the Home Department (ministra spraw wewnętrznych Zjednoczonego Królestwa, zwanego dalej „Home Secretary”) z dnia 29 marca 2001 r. Rada przypomina, że Sąd miał już okazję orzec, że chodzi o decyzję właściwej władzy w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931. Rada przypomina, że decyzja ta została wydana przez Home Secretary zgodnie z art. 3 ust. 3 lit. a) Terrorism Act 2000 (ustawy antyterrorystycznej z 2000 r.), przyznającej mu kompetencję do delegalizowania, po zatwierdzeniu przez Parlament, wszelkich organizacji, które uzna za „zaangażowane w terroryzm”.

- 99 W opinii Rady ta decyzja Home Secretary jest sama w sobie wystarczająca dla wydania na jej podstawie decyzji Rady, nawet bez konieczności badania decyzji UK Treasury (ministra finansów Zjednoczonego Królestwa, zwanego dalej UK Treasury) z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie zamrożenia funduszy, wymienionej w uzasadnieniu z dnia 15 listopada 2010 r. do rozporządzenia nr 83/2001, a następnie pominiętej, ponieważ w Zjednoczonym Królestwie nie istniała już osobna decyzja w sprawie zamrożenia funduszy. Rada zauważa, że treść tej ostatniej decyzji została następnie odtworzona w kolejnej decyzji z dnia 7 października 2009 r., mającej taki sam charakter i takie same skutki jak zamrożenie funduszy, i uważa, że stanowi ona, tak jak decyzja Home Secretary, decyzję właściwej władzy w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931.
- 100 Jeżeli chodzi o decyzję wydaną przez rząd indyjski w 1992 r. na podstawie indyjskiej Unlawful Activities Act (ustawy dotyczącej nielegalnych działań) z 1967 r., zmienionej w 2004 r., Rada podnosi, że ma kompetencję do wydawania decyzji o zamrożeniu funduszy na podstawie decyzji właściwych władz państw trzecich czy to, opierając się na propozycji państwa członkowskiego złożonej po przeprowadzeniu pierwszej kontroli danego przypadku, czy też na wniosek samego zainteresowanego państwa trzeciego. Rada wskazuje, iż w związku z tym upewnia się ona, czy odnośne decyzje zostały wydane z poszanowaniem podstawowych zasad ochrony praw człowieka, państwa prawa, zasady domniemania niewinności, prawa do rzetelnego procesu, zakazu ponownego sądzenia i skazania za ten sam czyn. Twierdzi ona, że było tak w niniejszym przypadku.
- 101 W duplice, utrzymując zasadniczo swoje stanowisko, Rada wskazuje, iż w odniesieniu do decyzji Zjednoczonego Królestwa odsyła do informacji zawartych w uwagach Zjednoczonego Królestwa przedstawionych w charakterze interwenienta. Dodaje, że uzyskała następujące informacje, zgodnie z którymi skarżąca była niezmiennie objęta wydanym przez władze indyjskie zakazem działalności: ostatnia decyzja zaczęła obowiązywać na okres dwóch lat w dniu 14 maja 2010 r. i została potwierdzona w dniu 12 listopada 2010 r. przez sąd orzekający w postępowaniu odwoławczym. Skarżąca pozostaje zatem w Indiach na liście organizacji terrorystycznych.
- 102 Zjednoczone Królestwo podnosi w swoich uwagach interwenienta, że decyzje Home Secretary i UK Treasury w oczywisty sposób spełniają wymogi kwalifikacji jako decyzje właściwych władz. W odniesieniu do decyzji indyjskiej Zjednoczone Królestwo przychyliła się do stanowiska Rady, zgodnie z którym decyzje te należy uznać za decyzje właściwej władzy.

Ocena Sądu

- 103 Poza pierwszą, trafną, uwagą, zgodnie z którą zawarta w uzasadnieniach zaskarżonych rozporządzeń lista ataków nie stanowi decyzji właściwej władzy, skarżąca twierdzi, że przywołane w uzasadnieniu zaskarżonych rozporządzeń decyzje Zjednoczonego Królestwa oraz decyzje indyjskie nie stanowią decyzji właściwej władzy w rozumieniu art. 1 ust. 4 akapit drugi wspólnego stanowiska 2001/931.
- 104 Ogólny sprzeciw skarżącej przeciwko uznaniu, iż odnośne władze Zjednoczonego Królestwa i indyjskie są właściwymi władzami, ponieważ nie są władzami sądowymi, podczas gdy w państwach tych istnieją władze sądowe właściwe w sprawach z zakresu terroryzmu, należy odrzucić z następujących powodów.
- 105 Sąd miał już okazję orzec w przypadku decyzji niderlandzkiej władzy administracyjnej [zarządzenia w sprawie sankcji Sanctieregeling w dziedzinie terroryzmu przyjętego przez niderlandzkich ministrów spraw zagranicznych i finansów], że okoliczność, iż decyzja ta stanowi decyzję administracyjną, a nie decyzję organu sądowego nie jest sama w sobie decydująca, ponieważ samo brzmienie art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 wyraźnie wskazuje, że organ inny niż sądowy również może być uznany za właściwą władzę w rozumieniu tego przepisu (wyrok z dnia 9 września 2010 r., Al-Aqsa/Rada, T-348/07, Zb.Orz., EU:T:2010:373, pkt 88, zwany dalej „wyrokiem Al-Aqsa T-348/07”). W wydanym w przedmiocie odwołania od ww. wyroku Al-Aqsa T-348/07 (EU:T:2010:373) Trybunał

- zasadniczo potwierdził, że Sanctieregeling może być uważane za decyzję właściwej władzy (wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Al-Aqsa/Rada, C-539/10 P i C-550/10 P, Zb.Orz., EU:C:2012:711, pkt 66–77, zwany dalej „wyrokiem Al-Aqsa C-539/10 P”).
- 106 We wcześniejszym wyroku dotyczącym decyzji Home Secretary Sąd orzekł, że w świetle mającego zastosowanie uregulowania krajowego decyzja ta jawi mu się jako decyzja właściwej władzy odpowiadająca definicji z art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 (wyrok z dnia 23 października 2008 r., People’s Mojahedin Organization of Iran/Rada, T-256/07, Zb.Orz., EU:T:2008:461, pkt 144, 145, zdanie ostatnie, zwany dalej „wyrokiem PMOI T-256/07”; zob. również podobnie ww. pkt 102 wyrok Al-Aqsa T-348/07, EU:T:2010:373, pkt 89 in fine).
- 107 I tak, nawet jeśli art. 1 ust. 4 akapit drugi wspólnego stanowiska 2001/931 zawiera preferencję dotyczącą decyzji pochodzących od władzy sądowniczej, nie wyklucza on w żaden sposób brania pod uwagę decyzji pochodzących od władz administracyjnych, gdy, po pierwsze, w świetle prawa krajowego władze te rzeczywiście posiadają kompetencję do wydawania decyzji dotyczących środków restrykcyjnych wobec ugrupowań zaangażowanych w terroryzm i, po drugie, gdy władze te, mimo iż mają status wyłącznie władzy administracyjnej, mogą niemniej być uważane za „równoważne” względem władz sądowniczych.
- 108 Podnoszona przez skarżącą okoliczność, iż sądy Zjednoczonego Królestwa i Indii posiadają kompetencję w zakresie represji w zakresie terroryzmu nie implikuje więc, że Rada nie mogła wziąć pod uwagę decyzji krajowej władzy administracyjnej, której zostało powierzone przyjmowanie środków restrykcyjnych w dziedzinie terroryzmu.
- 109 W tym kontekście należy zauważyć, że skarżąca nie twierdzi, iż decyzje wydane przez odnośne władze Zjednoczonego Królestwa i Indii zostały wydane przez władze pozbawione w tym zakresie kompetencji zgodnie z prawem krajowym odnośnych państw.
- 110 Z powyższych rozważań wynika, że ogólny sprzeciw skarżącej (zob. pkt 104 powyżej) należy odrzucić.
- 111 Skarżąca podnosi ponadto, że decyzje krajowe wskazane w uzasadnieniu zaskarżonych rozporządzeń, jako że nie zawierają skazania, mogą stanowić podstawę prawną jedynie wtedy, gdy dotyczą wszczęcia dochodzenia lub postępowania i jeżeli są oparte na poważnych i wiarygodnych dowodach lub poszlakach. W jej opinii nie jest tak jednak w przypadku decyzji krajowych, mających charakter raczej decyzji administracyjnych aniżeli karnych, dotyczących zakwalifikowania skarżącej jako terrorysty i zamrożenia jej funduszy. Skarżąca uważa, że jedynie decyzje wpisujące się w ramy postępowania karnego mogą być wykorzystywane jako podstawa decyzji o wpisaniu na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone. W jej przekonaniu jedynym przypadkiem decyzji niebędących decyzjami karnymi akceptowalnymi jako podstawa wpisania na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, są decyzje Rady Bezpieczeństwa, o których mowa w art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931.
- 112 Przywołując te argumenty skarżąca twierdzi zasadniczo, że jedynie decyzje karne mogą stanowić decyzje właściwych władz w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931. Ponadto sugeruje ona, że zwykle decyzje o wpisaniu na listę nie są wystarczające.
- 113 Należy przypomnieć, że wspólne stanowisko 2001/931 nie wymaga, by „decyzja właściwej władzy” wpisywała się w kontekst procedury karnej sensu stricto, choć tak zwykle będzie. Ze względu na cele realizowane przez wspólne stanowisko 2001/931 w ramach wprowadzania w życie rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa rozpatrywana procedura krajowa powinna jednak mieć za cel walkę z szeroko rozumianym terroryzmem. Ocena ta, dokonana przez Sąd w ww. w pkt 105 wyroku Al-Aqsa T-348/07 (EU:T:2010:373, pkt 98, 100), została zasadniczo potwierdzona w ww. w pkt 105 wyroku Al-Aqsa C-539/10 P (EU:C:2012:711, pkt 70), przy czym Trybunał uznał, że ochrona zainteresowanych

osób nie zostaje zagrożona, jeżeli decyzja władzy krajowej nie wpisuje się w ramy postępowania mającego na celu wymierzenie sankcji karnych, lecz postępowania mającego na celu zastosowanie środków o charakterze prewencyjnym.

- 114 Sąd orzekł również, że aby Rada mogła skutecznie powołać się na daną decyzję, decyzja o „wszczęciu dochodzenia lub postępowania” musi wpisywać się w ramy procedury krajowej mającej na celu bezpośrednio i przede wszystkim nałożenie na osobę, której dotyczy, środka o charakterze prewencyjnym lub represyjnym w ramach walki z terroryzmem i w związku z zaangażowaniem tej osoby. Sąd sprecyzował, że wymogu tego nie spełnia orzeczenie krajowej władzy sądowiczej, które jedynie pomocniczo i incydentalnie odnosi się do ewentualnego zaangażowania zainteresowanego w taką działalność na gruncie sprawy dotyczącej przykładowo praw i obowiązków o charakterze cywilnym (wyrok z dnia 30 września 2009 r., Sison/Rada, T-341/07, Zb.Orz., EU:T:2009:372, pkt 111, zwany dalej „wyrokiem Sison T-341/07”).
- 115 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że o ile decyzje władz Zjednoczonego Królestwa (mianowicie Home Secretary i UK Treasury) oraz Indii rzeczywiście nie stanowią decyzji o „wszczęciu dochodzenia lub postępowania z związku z popełnieniem aktu terrorystycznego” sensu stricto ani „skazania za te czyny” w ścisłym prawnokarnym znaczeniu tego pojęcia, decyzje te powodują jednak objęcie skarżącej zakazem istnienia w Zjednoczonym Królestwie oraz zamrożenie jej funduszy, jak również zakaz istnienia skarżącej w Indiach i że w związku z tym oczywiście jest, że wpisują się one w ramy krajowych postępowań mających na celu przede wszystkim nałożenie na skarżącą środka o charakterze prewencyjnym lub represyjnym w ramach walki z terroryzmem.
- 116 W związku z tym i wbrew temu, co sugeruje skarżąca, okoliczność, iż odnośne decyzje krajowe nie odpowiadają dokładnie brzmieniu art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931, sama w sobie w żaden sposób nie pozwala na dojście do wniosku, że nie mogą być one brane pod uwagę przez Radę.
- 117 W związku z tym skarżąca popełnia błąd, twierdząc, że jedynym przykładem decyzji niebędącej decyzją karną, która może zostać zaakceptowana jako podstawa wpisu na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, są decyzje Rady Bezpieczeństwa, wymienione w art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931. Celem ostatniego zdania art. 1 ust. 4 akapit pierwszy tego wspólnego stanowiska jest jedynie stworzenie Radzie dodatkowej możliwości [dokonania wpisu], obok możliwości dokonania wpisu na podstawie decyzji właściwych władz krajowych.
- 118 Co prawda działanie odnośnych władz administracyjnych prowadzi ostatecznie do wpisania na listę, ale okoliczność ta nie implikuje sama w sobie, że władze te nie przeprowadziły indywidualnej oceny każdej z zainteresowanych grup przed dokonaniem ich wpisu na te listy, ani że oceny te były arbitralne, czy pozbawione podstaw. Tym, co istotne, nie jest mianowicie to, że działanie odnośnych władz administracyjnych prowadzi do wpisania na listę osób, grup i podmiotów zaangażowanych w terroryzm, lecz aby działanie to było wykonywane w sposób obwarowany dostatecznymi gwarancjami, aby Rada mogła oprzeć się na nim w celu wydania jej własnej decyzji o wpisaniu na listę.
- 119 W związku z tym i abstrahując od zbadanych powyżej zarzutów natury ogólnej, należy ustalić, czy odnośne w niniejszej sprawie władze administracyjne, mianowicie Home Secretary i UK Treasury, z jednej strony i rząd indyjski, z drugiej strony, mogą w tym konkretnym przypadku być uważane za właściwe władze w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931.
- 120 Jeżeli chodzi, w pierwszej kolejności, o Home Secretary, należy przypomnieć, że Sąd miał już okazję orzec na tle relewantnego uregulowania krajowego, że ta władza administracyjna jest właściwą władzą w rozumieniu art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 (ww. w pkt 106 wyrok PMOI T-256/07, EU:T:2008:461, pkt 144).

- 121 Poza przywołanymi już i odrzuconymi przez Sąd (zob. pkt 104–116 powyżej) argumentami natury ogólnej skarżąca nie przytacza żadnego argumentu przemawiającego za wnioskiem przeciwnym, z wyjątkiem argumentu dotyczącego okoliczności wpisania jej na listę organizacji terrorystycznych w Zjednoczonym Królestwie w tym samym czasie co 20 innych grup oraz okoliczności, iż izba gmin Zjednoczonego Królestwa nie miała rzekomo innej możliwości aniżeli przyjęcie bądź odrzucenie przedstawionej jej przez Home Secretary listy w całości, bez możliwości potraktowania każdej organizacji indywidualnie.
- 122 Z przedstawionego przez skarżącą fragmentu zapisu obrad izby gmin w dniu 13 marca 2001 r. dotyczących projektu rozporządzenia przedłożonego przez Home Secretary w dniu 28 lutego 2001 r., nie wynika jednak, aby izba gmin była pozbawiona możliwości indywidualnego zbadania sytuacji każdej z organizacji objętych tym projektem rozporządzenia. Po pierwsze, wszyscy członkowie izby gmin otrzymali podsumowanie stanu faktycznego dotyczącego każdej z organizacji wpisanych na listę w projekcie rozporządzenia, co implikowało możliwość przeprowadzenia przez izbę gmin indywidualnej oceny. Po drugie obrady toczące się w izbie gmin faktycznie mogły dotyczyć indywidualnych organizacji, w szczególności jeżeli chodzi o Organizację Rewolucyjną 17 listopada. W końcu, jeżeli chodzi o okoliczność, iż środki przedstawione do akceptacji izby gmin zostały jej przedłożone w formie jednolitego rozporządzenia, a nie wielu rozporządzeń odpowiadających poszczególnym organizacjom, nie implikuje ona braku faktycznej możliwości dokonania oceny indywidualnej, jako że izba gmin zachowuje w każdym razie swobodę w kwestii odmowy zatwierdzenia rozporządzenia.
- 123 Z powyższych rozważań wynika, że status Home Secretary jako właściwej władzy nie zostaje podany w wątpliwość przez argumenty skarżącej.
- 124 Podobnie wygląda sytuacja UK Treasury, władzy, którą Rada przywołuje ponadto jedynie w uzasadnieniu rozporządzenia nr 83/2011, ale nie czyni tego już w uzasadnieniach późniejszych rozporządzeń. W ramach niniejszej skargi skarżąca nie podnosi ponadto żadnych szczególnych argumentów mających podważyć status UK Treasury jako właściwej władzy, wykraczających poza argumenty natury ogólnej przywołane w pkt 104–118 powyżej, które zostały już odrzucone przez Sąd.
- 125 W końcu, jeżeli chodzi o rząd indyjski, skarżąca podnosi w tym wypadku szczegółowe argumenty. Tytułem argumentu głównego uważa ona, że mając na uwadze zasadę lojalnej współpracy, która obowiązuje wyłącznie w stosunkach pomiędzy Unią i jej państwami członkowskimi, władza państwa trzeciego nie może w jej opinii zostać uznana za właściwą władzę w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931.
- 126 Ten zasadniczy argument, w myśl którego władza państwa trzeciego nie może być uważana za właściwą władzę w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931, należy odrzucić z następujących względów.
- 127 Po pierwsze, z motywów 5 i 7 wspólnego stanowiska 2001/931 wynika, że zostało ono wydane w ramach i w celu wprowadzenia w życie rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa, rezolucji, w której Rada Bezpieczeństwa zdecydowała, iż „wszystkie państwa członkowskie [muszą ...] podjąć środki mające na celu zapobieganie popełnianiu aktów terrorystycznych, w szczególności poprzez zapewnienie uprzedzania innych państw poprzez wymianę informacji” [tłum. nieoficjalne; pkt 2 lit. b) rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa], i „udzielać sobie wzajemnie jak największej pomocy w ramach prowadzonych dochodzeń karnych oraz innych postępowań dotyczących finansowania aktów terrorystycznych lub wsparcia, z którego akty te skorzystały, włącznie z pomocą w uzyskiwaniu środków dowodowych będących w ich posiadaniu i niezbędnych z punktu widzenia postępowania” [pkt 2 lit. f) rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa]. W rezolucji tej Rada Bezpieczeństwa wezwała także „wszystkie państwa [...] do wymiany informacji zgodnie z prawem międzynarodowym i krajowym oraz do kooperowania na płaszczyźnie administracyjnej i sądowej w celu zapobiegania aktom terrorystycznym” [pkt 3 lit. b) rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa].

- 128 Należy jednakże przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż jeżeli z faktu przyjęcia wspólnego stanowiska wynika, że Unia jest zobowiązana podjąć na podstawie traktatu środki wymagane tym aktem, to w sytuacji gdy chodzi o wprowadzenie w życie rezolucji Rady Bezpieczeństwa uchwalonej w trybie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, oznacza to, że przy opracowywaniu tych środków Unia powinna należycie wziąć pod uwagę brzmienie i cele danej rezolucji, jak również właściwe zobowiązania wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych dotyczące takiego wykonania (wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, Zb.Orz., EU:C:2008:461, pkt 296; zob. również wyrok z dnia 13 marca 2012 r., Melli Bank/Rada, C-380/09 P, Zb.Orz., EU:C:2012:137, pkt 55).
- 129 Mając na uwadze cele rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa polegające na zintensyfikowaniu zwalczania terroryzmu na poziomie światowym przez systematyczną i ścisłą współpracę wszystkich państw oraz fakt, że wspólne stanowisko 2001/931 zostało przyjęte w celu wprowadzenia w życie tej rezolucji, twierdzenie skarżącej podnoszone przez nią, mimo iż to wspólne stanowisko nie zawiera a priori żadnego ograniczenia w kwestii państwa pochodzenia właściwej władzy, nie bierze pod uwagę ani brzmienia, ani celu tego wspólnego stanowiska i w związku z tym jest sprzeczne z wykonaniem na poziomie Unii rezolucji Rady Bezpieczeństwa.
- 130 Ponadto należy zauważyć, że motyw 6 rozporządzenia nr 2580/2001 wskazuje, iż „rozporządzenie [to] jest niezbędnym środkiem na poziomie Wspólnoty i uzupełniającym procedury administracyjne i sądowe dotyczące organizacji terrorystycznych w Unii Europejskiej i państwach trzecich”.
- 131 Po drugie, należy uznać, iż argument skarżącej został oparty na niewłaściwej percepcji funkcji zasady lojalnej współpracy w ramach reżimu stworzonego przez wspólne stanowisko 2001/931 i przyjęcia przez Radę środków restrykcyjnych.
- 132 Zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE stosunki między państwami członkowskimi a instytucjami wspólnotowymi określa wzajemny obowiązek lojalnej współpracy (ww. w pkt 114 wyrok Sison T-341/07, EU:T:2009:372, pkt 94).
- 133 Jak wynika z orzecznictwa w odniesieniu do stosowania art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 i art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001, zasada lojalnej współpracy oznacza dla Rady obowiązek zdania się w miarę możliwości na ocenę właściwego organu krajowego, przynajmniej organu wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w kwestii istnienia „poważnych i wiarygodnych dowodów lub poszlak”, na których decyzja tego organu jest oparta (ww. w pkt 114 wyrok Sison T-341/07, EU:T:2009:372, pkt 95).
- 134 Wbrew twierdzeniu skarżącej zasada ta nie dotyczy zatem kwestii kwalifikacji krajowego organu jako właściwej władzy w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931, lecz jedynie zakresu obowiązków Rady w kontekście decyzji takiego organu, gdy organ ten jest organem odnośnego państwa członkowskiego.
- 135 Okoliczność, swoją drogą prawdziwa, że zasada lojalnej współpracy znajduje zastosowanie wyłącznie w stosunkach pomiędzy Unią i państwami członkowskimi, nie prowadzi więc do tego, że organ państwa trzeciego nie może zostać zakwalifikowany jako właściwa władza w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931 i że Rada nie może, w razie potrzeby, oprzeć się na ocenie tego organu.
- 136 Z powyższych rozważań wynika, że główny argument skarżącej, w myśl którego brak zastosowania zasady lojalnej współpracy w stosunkach pomiędzy Unią a państwami trzecimi wykluczałby, co do zasady, zakwalifikowanie organu państwa trzeciego jako właściwej władzy, należy odrzucić. Cel realizowany przez wspólne stanowisko 2001/931 prowadzi bowiem do przeciwnego wniosku.

- 137 Niemniej jednak, jak Sąd wywiódł z przepisów wspólnego stanowiska 2001/931, jako że mechanizm ustanowiony przez to wspólne stanowisko skutkuje umożliwieniem Radzie wpisania osoby na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone na podstawie decyzji organu krajowego, zbadanie, czy istnieje decyzja władzy krajowej odpowiadającej definicji art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931, zdaje się stanowić istotny warunek wstępny dla wydania przez Radę jej własnej decyzji o zamrożeniu funduszy (zob. podobnie ww. w pkt 114 wyrok Sison T-341/07, EU:T:2009:372, pkt 93).
- 138 Warunek ten, sformułowany przez Sąd w kontekście decyzji władz państw członkowskich Unii, wydaje się jeszcze istotniejszy w kontekście decyzji władz państw trzecich. W odróżnieniu od państw członkowskich bowiem wiele państw trzecich nie jest związanych wymogami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. i państwa te nie podlegają postanowieniom Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 139 W związku z tym na Radzie spoczywa obowiązek, by przed oparciem swojej decyzji na decyzji władzy państwa trzeciego uważnie zweryfikować, czy właściwe uregulowanie tego państwa zapewnia poszanowanie prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej, równoważnych wobec tych gwarantowanych na szczeblu Unii. Ponadto nie mogą istnieć dowody nieposzanowania przez państwo trzecie tego uregulowania w praktyce. W takim przypadku bowiem istnienie uregulowania odpowiadającego z formalnego punktu widzenia wyżej wymienionym wymogom nie pozwałoby jednak na sformułowanie wniosku, że decyzja została wydana przez właściwą władzę w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931.
- 140 Należy dodać, że w braku równoważności poziomu ochrony zapewnianego przez uregulowania państwa trzeciego oraz poziomu ochrony zapewnianego na poziomie Unii przyznanie władzy państwa trzeciego statusu właściwej władzy w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931 implikuje odmienną traktowania osób objętych unijnym środkiem zamrożenia funduszy w zależności od tego, czy leżące u podstawy tego środka decyzje zostały wydane przez władze państw trzecich, czy też przez władze państw członkowskich.
- 141 Należy jednak stwierdzić – za skarżącą – że uzasadnienia zaskarżonych rozporządzeń nie zawierają żadnego dowodu pozwalającego na stwierdzenie, że Rada dokonała takiej uważnej weryfikacji poziomu gwarancji prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej w odniesieniu do uregulowania indyjskiego. W uzasadnieniach tych czytamy jedynie, co następuje:
- „W związku z popełnianiem aktów terrorystycznych przez [LTTE] i z jej w nich udziałem w 1992 r. rząd indyjski zdelegalizował LTTE na podstawie Unlawful Activities Act 1967 (ustawy w sprawie nielegalnych działań z 1967 r.), a następnie objął ją wykazem organizacji terrorystycznych zawartych w załączniku do Unlawful Activities Prevention (Amendment) Act 2004 [ustawy (zmieniającej) w sprawie zapobiegania nielegalnym działaniom z 2004 r.]
- Decyzje wydane w stosunku do [LTTE] zostały zatem wydane przez właściwe władze w rozumieniu art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931”.
- 142 Natomiast w przypadku władz Zjednoczonego Królestwa będących władzami państwa członkowskiego Unii Rada dołożyła starań, aby po wskazaniu mającego zastosowanie uregulowania stwierdzić, że decyzje tych władz podlegały regularnej kontroli komisji rządowej (akapit piąty uzasadnień różnych zaskarżonych rozporządzeń) względnie mogły być zaskarżane przed sądem (akapit szósty uzasadnień z dnia 25 sierpnia i 15 listopada 2010 r.). W przypadku władz indyjskich (państwa trzeciego) jednakże Rada nie dostarczyła żadnej oceny poziomu ochrony prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej zapewnianego przez uregulowanie indyjskie.

- 143 W kwestii tej Rada w mało przekonujący sposób sugeruje na rozprawie, że brak oceny poziomów ochrony zapewnianej przez władze indyjskie wynika z tego, że zaskarżone rozporządzenia dotyczyły kontroli wpisów, a nie pierwotnego wpisu, czemu to towarzyszyłoby bardziej szczegółowe uzasadnienie odzwierciedlające pogłębioną pierwotną ocenę uregulowania indyjskiego.
- 144 Po pierwsze, twierdzeniu temu przeczy powtarzające się zamieszczanie specyficznego uzasadnienia dotyczącego władz Zjednoczonego Królestwa we wszystkich kolejnych zaskarżonych rozporządzeniach. Po drugie, Rada nie przedstawia dla uzasadnienia swojego twierdzenia jakoby bardziej szczegółowego uzasadnienia w rozporządzeniach dokonujących pierwotnego wpisu na listę ani nie twierdzi, a tym bardziej nie udowadnia, jakoby podała je do wiadomości skarżącej. Gdyby twierdzenie Rady okazało się prawdziwe, mielibyśmy w związku z przekazaniem skarżącej niekompletnego uzasadnienia do czynienia co najmniej z naruszeniem prawa do obrony. Po trzecie, należy przypomnieć, że środki zamrożenia funduszy, mimo ich charakteru prewencyjnego, mogą wywierać na dotknięte nimi osoby i grupy istotny negatywny wpływ (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, Zb.Orz., EU:C:2013:518, pkt 132 i przytoczone tam orzecznictwo). Zatem zarówno przyjęcie, jak i przedłużenie stosowania tych środków musi być oparte na dostatecznie solidnym i wyraźnym uzasadnieniu.
- 145 W przypadku rozporządzenia wykonawczego nr 790/2014 uzasadnienie utrzymania skarżącej na liście zostało uzupełnione wskazaniem, iż sekcje 36 i 37 Unlawful Activities Act 1967 zawierają przepisy dotyczące wpisów na listę i ich kontroli oraz że decyzja o uznaniu LTTE za organizację nielegalną podlega regularnej kontroli indyjskiego ministra spraw wewnętrznych. Rada dodaje, że ostatnia kontrola miała miejsce w dniu 14 maja 2012 r. i że w wyniku tej kontroli przeprowadzonej przez sąd utworzony na podstawie Unlawful Activities Act 1967 delegalizacja LTTE została potwierdzona przez indyjskiego ministra spraw wewnętrznych w dniu 11 grudnia 2012 r. Rada wskazuje, że decyzje te zostały podane do wiadomości publicznej przez opublikowanie ich w indyjskim dzienniku urzędowym.
- 146 W świetle rozważań zawartych w pkt 138–140 powyżej na Radzie spoczywa w odniesieniu do państw trzecich w szczególności obowiązek starannego zweryfikowania, że odnośne uregulowanie państwa trzeciego zapewnia ochronę prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej równorzędną z ochroną gwarantowaną na poziomie Unii. W tym kontekście zwykle odwołanie do sekcji aktów prawnych i regularnej kontroli dokonywanej przez ministra spraw wewnętrznych nie jest wystarczające dla uznania, że dokonano starannej kontroli udzielanych przez odnośne państwo trzecie gwarancji poszanowania prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej.
- 147 Z powyższych rozważań wynika, iż w świetle uzasadnień zaskarżonych rozporządzeń nie można uznać, że przed utrzymaniem skarżącej na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, Rada dokonała dogłębnej weryfikacji, czy państwo trzecie dysponowało uregulowaniami gwarantującymi poszanowanie prawa do obrony oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej w stopniu równoważnym z gwarancjami występującymi na poziomie Unii.
- 148 Jest tak tym bardziej, iż uzasadnienia zaskarżonych rozporządzeń nie przywołują w żadnym miejscu przepisów indyjskich, w szczególności Prevention of Terrorism Act (ustawy o zapobieganiu terroryzmowi, zwanej dalej „POTA”). Obrona podnosi, ale dopiero przed Sądem, że były one relewantne, ponieważ określały postępowanie dotyczące delegalizacji grup uważanych za naruszające indyjską ustawę dotyczącą nielegalnych działań. Ta luka w uzasadnieniach zaskarżonych rozporządzeń potwierdza brak dogłębnego zbadania, które jest przecież szczególnie istotne w odniesieniu do decyzji władz państw trzecich.
- 149 Ten brak dogłębnego zbadania na etapie przyjmowania zaskarżonych rozporządzeń oraz wynikające z tego naruszenie obowiązku uzasadnienia nie może zostać usunięty przez odesłania i wyjaśnienia przedstawione przez Radę po raz pierwszy przed Sądem.

- 150 W końcu w związku z rozważaniami zawartymi w pkt 139 zdanie drugie powyżej należy zauważyć, że ani Rada, ani żaden popierający ją interwenient nie odpowiedzieli na argumenty podnoszone w skardze i powtórzone w replice, zgodnie z którymi uchylenie POTA w 2004 r. wynikało z tego, że ustawa ta doprowadziła jakoby do arbitralnych decyzji o zatrzymaniu, aktów tortur, zaginięć i pozasądowych egzekucji, a zmiany legislacyjne dokonane po uchyleniu tego tekstu nie położyły kresu tym zjawiskom.
- 151 W konsekwencji, o ile przywołane w uzasadnieniach zaskarżonych rozporządzeń władze Zjednoczonego Królestwa mogły zostać prawidłowo zakwalifikowane przez Radę jako właściwe władze, nie mogło to nastąpić w stosunku do władz indyjskich, tym bardziej w świetle uzasadnień zaskarżonych rozporządzeń.
- 152 Należy zatem uwzględnić niniejszy zarzut w zakresie, w jakim dotyczy on władz indyjskich i odrzucić go w zakresie, w jakim dotyczy on władz Zjednoczonego Królestwa.
- 153 Badanie skargi należy kontynuować w odniesieniu do krytyki wyrażonej przez skarżącą względem podejścia przyjętego przez Radę i powodów, dla których postanowiła ona utrzymać skarżącą na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, a w szczególności należy przeprowadzić ocenę krytyki dotyczącej przypisania skarżącej aktów przemocy wymienionych w uzasadnieniach zaskarżonych rozporządzeń bez podstawy prawnej ani dostatecznego uzasadnienia faktycznego.
- 154 W tym celu należy dokonać łącznego zbadania zarzutów od czwartego do szóstego wraz z zarzutem drugim.

W przedmiocie zarzutów od czwartego do szóstego, rozpatrywanych łącznie z zarzutem drugim

Argumenty stron

- 155 Skarżąca podnosi, że Rada – daleka od przeprowadzenia zgodnie z wymogiem art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska Rady 2001/931 poważnej kontroli ewolucji procedur na poziomie krajowym – oparła zaskarżone rozporządzenia nie tyle na decyzjach właściwych władz co na liście aktów przypisywanych skarżącej bezpośrednio przez nią. Lista ta nie stanowi w opinii skarżącej decyzji właściwej władzy. Dokonywane przez nią przypisanie czynów skarżącej nie jest jej zdaniem oparte na żadnej podstawie prawnej i nie znajduje dostatecznego uzasadnienia faktycznego [zarzuty drugi i czwarty]. Ponadto uzasadnienia zaskarżonych rozporządzeń są w jej opinii zbyt niepełne, aby umożliwić skarżącej podjęcie skutecznej obrony i by umożliwić kontrolę sądową (zarzuty piąty i szósty).
- 156 Rada, wspierana przez interwenientów, kwestionuje argumenty skarżącej i twierdzi, jakoby dokonała szczegółowej kontroli zasadności przed podjęciem w zaskarżonych rozporządzeniach decyzji o utrzymaniu skarżącej na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone. Jeżeli chodzi o wynik tej kontroli, uważa ona, że chodzi o kwestię mającą charakter polityczny, której rozstrzygnięcie jest zastrzeżone wyłącznie dla prawodawcy. Rada podnosi, że dysponuje szerokim zakresem uprawnień dyskrecyjnych. W kwestii wzięcia przez nią pod uwagę ewolucji procedur na poziomie krajowym Rada odsyła do dwóch wniosków o wykreślenie z listy przedstawionych przez skarżącą w 2007 r. i 2009 r. Home Secretary, które to wnioski zostały odrzucone. Rada kwestionuje, jakoby nie uwzględniła w należyty sposób ewolucji sytuacji na Sri Lance od czasu porażki wojskowej skarżącej w 2009 r. Uważa, że wywiązała się ze spoczywającego na niej obowiązku uzasadnienia i kwestionuje, jakoby naruszone zostało prawo skarżącej do obrony. W odniesieniu do aktów przypisywanych skarżącej uważa ona, że skarżąca powinna była kwestionować przypisanie ich jej na poziomie krajowym. Ponadto fakty te stanowią elementy publicznie znanego kontekstu, znanego skarżącej od dawna, które to fakty zdecydowała się ona zakwestionować dopiero przed Sądem.

Ocena Sądu

- 157 Po pierwsze, należy przypomnieć, że po przyjęciu na podstawie decyzji właściwych władz krajowych decyzji o wpisaniu osoby lub grupy na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, Rada musi w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz na pół roku, upewnić się, że utrzymanie zainteresowanej na spornej liście jest nadal uzasadnione.
- 158 O ile zbadanie, czy istnieje decyzja władzy krajowej odpowiadająca definicji art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 zdaje się stanowić istotny warunek wstępny dla wydania przez Radę początkowej decyzji o zamrożeniu funduszy, zbadanie skutków tej decyzji na poziomie krajowym wydaje się niezbędne do wydania kolejnej decyzji o zamrożeniu funduszy (wyroki: z dnia 12 grudnia 2006 r., Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rada, T-228/02, Zb.Orz., EU:T:2006:384, pkt 117, zwany dalej „wyrokiem OMPI T-228/02”; z dnia 11 lipca 2007 r., Sison/Rada, T-47/03, EU:T:2007:207, pkt 164). Istotną przy kontroli faktu pozostawienia danej osoby w spornym wykazie kwestią jest ustalenie, czy od czasu umieszczenia nazwiska tej osoby w rzeczonym wykazie lub od czasu poprzedniej kontroli sytuacja faktyczna zmieniła się w taki sposób, że nie pozwala na dalsze trwanie przy konkluzji o zaangażowaniu tej osoby w działalność terrorystyczną (ww. w pkt 105 wyrok Al-Aqsa C-539/10, EU:C:2012:711, pkt 82).
- 159 Po drugie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać uzasadnienie podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać kontroli jej zgodności z prawem. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru przywołanych powodów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie (zob. ww. w pkt 158 wyrok OMPI T-228/02, EU:T:2006:384, pkt 141 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 160 W kontekście wydania decyzji o zamrożeniu funduszy na podstawie rozporządzenia nr 2580/2001 jej uzasadnienie powinno być przede wszystkim ocenione w świetle prawnych przesłanek stosowania tego rozporządzenia w danym przypadku, które zostały wymienione w jego art. 2 ust. 3 w związku z art. 1 ust. 4 lub art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931, w zależności od tego, czy chodzi o początkową, czy późniejszą decyzję o zamrożeniu funduszy (ww. w pkt 158 wyrok OMPI T-228/02, EU:T:2006:384, pkt 142).
- 161 W tym względzie Sąd nie może zgodzić się, że uzasadnienie może jedynie polegać na ogólnym, schematycznym sformułowaniu wzorowanym na brzmieniu art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i art. 1 ust. 4 lub 6 wspólnego stanowiska 2001/931. Zgodnie z przypomnianymi powyżej zasadami Rada jest zobowiązana do wymienienia okoliczności faktycznych i prawnych, od których zależy prawne uzasadnienie jej decyzji, oraz względów prowadzących do jej wydania. Uzasadnienie takiego środka musi więc wskazywać szczególne i konkretne powody, dla których Rada uznaje, że właściwe uregulowania znajdują zastosowanie do zainteresowanego (zob. ww. w pkt 158 wyrok OMPI T-228/02, EU:T:2006:384, pkt 143 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 162 Uzasadnienie zarówno decyzji początkowej o zamrożeniu funduszy, jak i decyzji późniejszych, musi dotyczyć nie tylko przesłanek prawnych stosowania rozporządzenia nr 2580/2001, a w szczególności istnienia decyzji wydanej przez właściwe władze krajowe, ale również szczególnych i konkretnych powodów, na podstawie których Rada uznała w ramach swoich uprawnień dyskrecyjnych, że fundusze zainteresowanej osoby powinny być zamrożone (ww. w pkt 114 wyrok Sison T-341/07, EU:T:2009:372, pkt 60).
- 163 Po trzecie, co się tyczy kontroli dokonywanej przez Sąd, stwierdził on, że Rada dysponuje szerokim zakresem uznania w odniesieniu do okoliczności podlegających uwzględnieniu w celu podjęcia środków w postaci sankcji ekonomicznych i finansowych na podstawie art. 75 TFUE, 215 TFUE i 352 TFUE,

zgodnie ze wspólnym stanowiskiem wydanym w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. To uprawnienie dyskrecjonalne dotyczy w szczególności oceny względów związanych z celowością wydania decyzji (zob. ww. w pkt 114 wyrok Sison T-341/07, EU:T:2009:372, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo). Jednakże, jeżeli Sąd przyznaje Radzie zakres uznania w tej dziedzinie, to nie oznacza to, że sam powinien się powstrzymać od kontroli dokonanej przez tę instytucję wykładni istotnych faktów. Sąd Unii powinien bowiem dokonać w szczególności nie tylko faktycznej weryfikacji dokładności przytoczonego materiału dowodowego, jego ścisłości i spójności, ale także kontroli tego, czy te materiały stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny sytuacji i czy może on stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na jego podstawie. Jednakże w ramach tej kontroli Sąd nie może zastąpić własną oceną celowości oceny dokonanej przez Radę (zob. ww. w pkt 114 wyrok Sison T-341/07, EU:T:2009:372, pkt 98 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 164 Po czwarte, jeżeli chodzi o prawne i faktyczne uzasadnienie decyzji o zamrożeniu funduszy w dziedzinie terroryzmu, należy przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931, lista podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, jest sporządzana na podstawie dokładnych informacji lub materiałów zawartych w odpowiednich aktach, które wskazują, że decyzja została podjęta przez właściwą władzę w odniesieniu do osób, grup i podmiotów, których to dotyczy, bez względu na to, czy dotyczy to wszczęcia dochodzenia lub postępowania w sprawie o akt terrorystyczny, usiłowania popełnienia takiego aktu, uczestniczenia w nim lub ułatwienia dokonania takiego aktu, opartego na poważnych i wiarygodnych dowodach lub poszlakach, lub skazaniu za takie czyny.
- 165 W swoim ww. w pkt 105 wyroku Al-Aqsa C-539/10 P (EU:C:2012:711) Trybunał przypomniał, że z odwołania się do decyzji „właściwej władzy” oraz ze wzmianki o „dokładnych informacjach” oraz „poważnych i wiarygodnych dowodach lub poszlakach” wynika, że celem art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 jest ochrona zainteresowanych osób poprzez zapewnienie, że ich umieszczenie w spornym wykazie będzie miało miejsce wyłącznie na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej oraz że wspomniane wspólne stanowisko zmierza do osiągnięcia tego celu poprzez odwołanie się do wymogu istnienia decyzji wydanej przez władzę krajową (pkt 68 wyroku). Trybunał zauważył bowiem, że Unia nie dysponuje środkami umożliwiającymi jej samodzielne prowadzenie dochodzeń dotyczących uczestniczenia określonej osoby w aktach terrorystycznych (pkt 69 wyroku).
- 166 To w świetle powyższych rozważań należy zbadać względy powołane przez Radę w uzasadnieniu zaskarżonych rozporządzeń.
- 167 Uzasadnienie rozpoczyna akapit określający skarżącą jako „grupę terrorystyczną”, utworzoną w 1976 r. i walczącą o utworzenie w północnej i wschodniej części Sri Lanki niepodległego państwa tamilskiego Ilamu, po drugie Rada potwierdza, że skarżąca popełniła „pewną liczbę aktów terrorystycznych obejmujących ataki na ludność cywilną i jej zastraszanie, częste ataki na cele rządowe, zakłócanie procesów politycznych, porwania i zabójstwa o podłożu politycznym”, a po trzecie wyraża opinię, że „nawet jeśli ostatnia porażka wojskowa LTTE znacznie osłabiła jej strukturę, prawdopodobną intencją tej organizacji jest kontynuowanie ataków terrorystycznych na Sri Lance” (akapity pierwsze uzasadnień zaskarżonych rozporządzeń).
- 168 Następnie Rada sporządza listę „aktów terrorystycznych”, które jej zdaniem skarżąca popełniła w okresie od sierpnia 2005 r. do kwietnia 2009 r., względnie – zgodnie z zaskarżonymi rozporządzeniami – do czerwca 2010 r. (akapity drugie uzasadnień zaskarżonych rozporządzeń).
- 169 Po tym, jak uznała, że „akty te są objęte zakresem art. 1 ust. 3 lit. a), b), c), f) i g) wspólnego stanowiska 2001/931 i zostały popełnione z zamiarem realizacji celów określonych w art. 1 ust. 3 lit. i) i iii) tego wspólnego stanowiska” i że „[LTTE] jest objęta zakresem art. 2 ust. 3 lit. ii) rozporządzenia nr 2580/2001” (akapity trzecie i czwarte uzasadnień zaskarżonych rozporządzeń), Rada przywołuje decyzje wydane względem skarżącej przez władze Zjednoczonego Królestwa i Indii w latach 1992, 2001

i 2004 (akapity piąte i szóste uzasadnień zaskarżonych rozporządzeń wykonawczych od nr 83/2011 do nr 125/2014), a także w roku 2012 (akapity szóste i siódme uzasadnień rozporządzenia wykonawczego nr 790/2014).

- 170 Jeżeli chodzi o decyzje Zjednoczonego Królestwa i – jedynie w uzasadnieniu rozporządzenia wykonawczego nr 790/2014 – Rada powołuje się na fakt, że są one regularnie kontrolowane, względnie że przysługuje od nich środek zaskarżenia.
- 171 Rada wnioskuje z tego, że „decyzje wydane względem [LTTE] zostały w związku z tym wydane przez właściwą władzę w rozumieniu art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931” (akapity siódme uzasadnień zaskarżonych rozporządzeń).
- 172 W końcu Rada „stwierdza, że przywołane decyzje [...] pozostają nadal w mocy i [...] uznaje, że względy, które uzasadniły wpisanie [LTTE] na listę [podmiotów, których fundusze zostały zamrożone] pozostają aktualne” (akapity ósme uzasadnień zaskarżonych rozporządzeń). Rada dochodzi w związku z tym do wniosku, że skarżąca musi pozostać ujęta w tym wykazie (akapity dziewiąte uzasadnień zaskarżonych rozporządzeń).
- 173 Na samym początku należy zauważyć, że nawet jeśli lista aktów sporządzona przez Radę w drugim akapicie uzasadnień zaskarżonych rozporządzeń odgrywa decydującą rolę w ocenie celowości utrzymania w mocy zamrożenia funduszy skarżącej, ponieważ lista ta stanowi podstawę stwierdzenia przez Radę występowania popełnionych przez skarżącą aktów terrorystycznych, żaden z tych aktów nie został zbadany w decyzjach krajowych przywołanych w akapitach piątym i szóstym uzasadnień rozporządzeń wykonawczych od nr 83/2011 do nr 125/2014, a także akapitach szóstym i siódmym uzasadnień rozporządzenia wykonawczego nr 790/2014.
- 174 W kontekście rozporządzeń wykonawczych od nr 83/2011 do nr 125/2014 wszystkie te fakty są bowiem późniejsze od decyzji krajowych przywołanych w uzasadnieniach tych rozporządzeń. Nie mogły w związku z tym zostać zbadane w tych decyzjach.
- 175 Tymczasem uzasadnienia zaskarżonych rozporządzeń wykonawczych od nr 83/2011 do nr 125/2014, choć stanowią, że przywołane przez nie decyzje krajowe pozostały nadal w mocy, nie zawierają jednak żadnego odesłania do późniejszych decyzji krajowych, a tym bardziej do uzasadnień tych decyzji.
- 176 Skonfrontowana z krytyką skarżącej w tym zakresie Rada nie przedstawia żadnej nowszej decyzji Zjednoczonego Królestwa ani Indii, co do których dowodzi, iż dysponowała nimi na etapie przyjmowania zaskarżonych rozporządzeń wykonawczych od nr 83/2011 do nr 125/2014i z których miało konkretnie wynikać, że okoliczności faktyczne wymienione w tych uzasadnieniach zostały rzeczywiście zbadane i potwierdzone przez te władze.
- 177 W odniesieniu do postępowania w Zjednoczonym Królestwie Rada przedstawia jedynie decyzje z 2001 r. przywołane w uzasadnieniach zaskarżonych rozporządzeń. Rada nie przedstawia żadnej późniejszej decyzji, a tym bardziej jej uzasadnienia. Ponadto powołuje się ona – nie przedstawiając jej jednak ani nie udzielając żadnej konkretnej wskazówki co do uzasadnienia – na decyzję UK Treasury z dnia 7 grudnia 2009 r. oraz dwukrotne odrzucenie wniosków LTTE z 2007 r. i 2009 r. dotyczących usunięcia jej w Zjednoczonym Królestwie z listy podmiotów, których fundusze zostały zamrożone.
- 178 W świetle rozważań zawartych w pkt 138–140 powyżej decyzja indyjskich władz sądowniczych z dnia 12 listopada 2010 r., przedstawiona przez Radę na etapie duplik oraz decyzja indyjskich władz sądowniczych z dnia 7 listopada 2012 r., przywołana przez Radę w odpowiedzi z dnia 6 lutego 2014 r. udzielonej przez nią na pytania Sądu, lecz nieprzedstawiona, są pozbawione znaczenia. Ponadto, mając na uwadze zupełność wyводу, należy zauważyć, że decyzja z dnia 12 listopada 2010 r. nie przywołuje, ani tym bardziej nie ustosunkowuje się do żadnego spośród 24, następnie 21, czynów wyliczonych w uzasadnieniach zaskarżonych rozporządzeń wykonawczych od nr 83/2011 do nr 125/2014.

- 179 W kontekście rozporządzenia wykonawczego nr 790/2014 aktualne pozostają rozważania zawarte w pkt 178 powyżej dotyczące przywołanych po raz pierwszy w akapicie siódmym uzasadnienia tego rozporządzenia decyzji indyjskich z 2012 r. (a wśród nich decyzji władz sądowniczych z dnia 7 listopada 2012 r.).
- 180 W odniesieniu do dwóch decyzji francuskich z dnia 23 listopada 2009 r. i z dnia 22 lutego 2012 r. (pierwszej wydanej w postępowaniu w pierwszej instancji i drugiej – w drugiej instancji) przywołanych przez Radę w jej duplice w sprawie T-508/11, które w opinii Rady uwzględniły pewną liczbę czynów wyliczonych w uzasadnieniach do zaskarżonych rozporządzeń, należy zauważyć, co następuje.
- 181 Po pierwsze decyzje te nie są wymienione w uzasadnieniach zaskarżonych rozporządzeń przyjętych przed złożeniem dupliki. Z tego powodu stanowią one niedopuszczalną próbę spóźnionego uzasadnienia (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 listopada 2013 r., North Drilling/Rada, T-552/12, EU:T:2013:590, pkt 26; z dnia 12 grudnia 2013 r., Nabipour i in./Rada, T-58/12, EU:T:2013:640, pkt 36–39).
- 182 Po drugie i co ma znaczenie jeszcze bardziej podstawowe, te francuskie decyzje nie są nawet wymienione w zaskarżonych rozporządzeniach przyjętych po złożeniu dupliki (rozporządzenia wykonawcze nr 542/2012, nr 1169/2012, nr 714/2013, nr 125/2014 i nr 790/2014). Rada nie może powoływać jako „elementów uzasadnienia” przyjętych środków restrykcyjnych decyzji krajowych, których nie przywołuje w uzasadnieniach zaskarżonych rozporządzeń przyjętych po powzięciu przez nią wiedzy o tych decyzjach.
- 183 Rozważania zawarte w pkt 180–182 powyżej odnoszą się również do decyzji niemieckiej, przywołanej przez Radę po raz pierwszy na rozprawie.
- 184 W duplice Rada podnosi jednakże, że czyny wyliczone w uzasadnieniach „wpisują się w powszechnie znany [...] kontekst konfliktu na Sri Lance, w którym skarżąca brała czynny udział” i że „te elementy kontekstu, znajdujące oparcie w powszechnie znanych zdarzeniach, mają na celu poinformowanie adresata przyjętych środków prewencyjnych o względach, na których Rada oparła swoją ocenę stanowionego przez niego zagrożenia terrorystycznego”. Uzasadniając odwołanie do „elementów kontekstu”, Rada przywołuje ww. w pkt 106 wyrok PMOI T-256/07 (EU:T:2008:461, pkt 90). W uzasadnianiu swojego argumentu dotyczącego powszechnej znajomości aktów, które przypisuje skarżącej, Rada odsyła do pobranych z Internetu artykułów prasowych.
- 185 Rada dodaje, że „to uzasadnienie faktyczne nie ma na celu zastąpienia korzystającej z powagi rzeczy osądzonej ewentualnej oceny sądowej odpowiedzialności cywilnej lub karnej sprawców tych czynów, ani im ich przypisania, ponieważ nie było to jego celem”. Rada podnosi, że „elementy te były nie tylko publicznie znane, lecz również świetnie znane skarżącej w chwili przyjęcia [zaskarżonych rozporządzeń]”.
- 186 Argumenty te, w połączeniu z brakiem w uzasadnieniach zaskarżonych rozporządzeń jakiegokolwiek odesłania do decyzji właściwych władz późniejszych aniżeli przypisywane skarżącej czyny, świadczą wyraźnie o tym, że Rada oparła zaskarżone rozporządzenia nie na ocenach zawartych w decyzjach właściwych władz, lecz na informacjach uzyskanych przez nią z prasy i Internetu.
- 187 Jednakże, co wynika ze względów przywołanych w pkt 164 i 165 powyżej, ze względu na ochronę zainteresowanych osób i ze względu na brak środków umożliwiających prowadzenie dochodzenia przez Unię wspólne stanowisko 2001/931 wymaga, aby podstawa faktyczna decyzji Unii o zamrożeniu funduszy w przypadku terroryzmu opierała się nie na informacjach uzyskanych przez Radę z prasy lub z Internetu, lecz na informacjach konkretnie zbadanych i uznanych za ustalone w decyzjach właściwych władz krajowych w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931.

- 188 Tylko w oparciu o tego rodzaju pewny stan faktyczny Rada może następnie wykorzystać szeroki zakres uznania przysługujący jej w ramach przyjmowania decyzji o zamrożeniu funduszy na poziomie Unii, w szczególności jeżeli chodzi o względy celowości, na których decyzje te są oparte.
- 189 Z powyższych rozważań wynika, że Rada nie uszanowała tych wymogów wspólnego stanowiska 2001/931.
- 190 Uzasadnienie zaskarżonych rozporządzeń wskazuje ponadto na rozumowanie Rady niezgodne z wymogami tego wspólnego stanowiska.
- 191 Zamiast bowiem oprzeć swoją ocenę na stanie faktycznym, na który składają się decyzje wydane przez właściwe władze, które wzięły pod uwagę konkretne fakty i zadziałały w oparciu o nie, następnie zweryfikować, czy fakty te wypełniają znamiona „aktów terrorystycznych”, a odnośna grupa jest „grupą” w rozumieniu definicji wspólnego stanowiska 2001/931, by w końcu zdecydować, na tej podstawie i korzystając ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych, o ewentualnym przyjęciu decyzji na poziomie Unii, w uzasadnieniu zaskarżonych rozporządzeń Rada postępuje odwrotnie.
- 192 Rada rozpoczyna od ocen – będących w rzeczywistości jej ocenami – kwalifikując skarżącą jako terrorystkę w pierwszym zdaniu uzasadnień – co przesądza kwestię, którą mają rozstrzygnąć uzasadnienia – i przypisując jej szereg czynów dokonanych z użyciem przemocy, zaczerpniętych z prasy i Internetu (akapity pierwszy i drugi uzasadnień zaskarżonych rozporządzeń).
- 193 Należy w tej kwestii zauważyć, że okoliczność, iż chodzi o kontrolę listy podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, a w związku z tym o kontrolę następczą względem wcześniejszego badania, nie może uzasadnić dokonania tej kwalifikacji w sposób uprzedzający ocenę. Nie ignorując przeszłości, kontrola środka dotyczącego zamrożenia funduszy jest, z założenia, otwarta na możliwość, że odnośna osoba lub grupa nie ma już statusu terrorysty w chwili podejmowania decyzji przez Radę. W związku z tym Rada może sformułować swoje wnioski dopiero na zakończenie kontroli.
- 194 Rada stwierdza następnie, że czyny przypisywane przez nią skarżącej są objęte zakresem definicji aktów terrorystycznych w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931 i że skarżąca jest grupą w rozumieniu tego wspólnego stanowiska (akapity trzeci i czwarty uzasadnień zaskarżonych rozporządzeń).
- 195 Dopiero po tych stwierdzeniach Rada przywołuje decyzje organów krajowych (akapity od piątego do ósmego uzasadnień zaskarżonych rozporządzeń), które są jednak wcześniejsze, w każdym razie w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych od nr 83/2011 do nr 125/2014, aniżeli czyny przypisywane skarżącej.
- 196 Rada nie próbuje wykazać w uzasadnieniach zaskarżonych rozporządzeń, że ewentualne wcześniejsze decyzje krajowe dotyczące kontroli lub inne decyzje właściwych władz rzeczywiście przeprowadziły kontrolę i działały w oparciu o konkretne fakty przywołane na początku tych uzasadnień. W motywach zaskarżonych rozporządzeń wykonawczych od nr 83/2011 do nr 125/2014 Rada ogranicza się do zacytowania pierwotnych decyzji krajowych i do samego tylko wskazania, że pozostają one nadal w mocy. Jedynie w uzasadnieniu rozporządzenia wykonawczego nr 790/2014 Rada przywołuje decyzje krajowe wcześniejsze aniżeli przypisane skarżącej konkretne czyny, ale także w tym przypadku nie wykazując, że decyzje te – pozbawione znaczenia w świetle pkt 138–140 powyżej – podjęto w oparciu o rzeczywiście przeprowadzone kontrole i działania dotyczące konkretnych faktów przywołanych na początku tych uzasadnień.
- 197 W związku z tym niniejsza sprawa wyraźnie różni się od innych spraw, w których doszło przed Sądem do sporów związanych z zamrożeniem funduszy w dziedzinie terroryzmu po przyjęciu wspólnego stanowiska 2001/931 (sprawy Al-Aqsa/Rada; Sison/Rada; People’s Mojahedin Organization of Iran/Rada).

- 198 Podczas bowiem, gdy w pierwszych sprawach angażujących Unię w dziedzinie terroryzmu uzasadnienie faktyczne przyjęcia rozporządzeń Rady miało swoje źródło w decyzjach właściwych władz krajowych, w niniejszej sprawie Rada nie oparła się już na faktach, które w pierwszej kolejności zostały poddane ocenie przez władze krajowe, lecz przystępuje sama do autonomicznego przypisania czynów w oparciu o prasę i Internet. Dokonując tego, Rada wykonuje funkcję właściwej władzy w rozumieniu art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931, co – jak podkreśla co do istoty Trybunał – nie stanowi jej kompetencji zgodnie z tym wspólnym stanowiskiem ani też nie leży w jej możliwościach.
- 199 Bez skutku pozostaje więc powołanie się przez Radę (zob. pkt 184 powyżej) w szczególności na ww. w pkt 106 wyrok PMOI T-256/07 (EU:T:2008:461, pkt 90). W sprawie tej akty przywołane w uzasadnieniu zamrożenia funduszy przekazanych przez Radę People’s Mojahedin Organization of Iran (zwanej dalej „PMOI”) nie wynikały z autonomicznej oceny Rady, lecz z oceny właściwej władzy krajowej. Jak wynika z pkt 90 ww. w pkt 106 wyroku PMOI T-256/07 (EU:T:2008:461), przekazane zainteresowanej grupie (PMOI) uzasadnienie z dnia 30 stycznia 2007 r. wymieniało akty terrorystyczne, za które PMOI miała być odpowiedzialna, i wskazywało, że „w związku z popełnieniem tych czynów właściwa władza krajowa wydała decyzję”. Czyny przywołane w uzasadnieniu Rady z dnia 30 stycznia 2007 r. przekazanych PMOI zostały zatem zbadane i uznane za popełnione przez tę grupę przez właściwą władzę krajową. W przeciwieństwie do niniejszej sprawy ich zestawienie nie wynikało z autonomicznej oceny Rady.
- 200 Podobnie w sprawie T-348/07 Al-Aqsa/Rada Sąd dysponował tekstem decyzji właściwych władz przywołanych w uzasadnieniach zaskarżonych rozporządzeń i dokonał ich szczegółowej analizy. Sąd doszedł do wniosku, że Rada nie popełniła żadnego oczywistego błędu w ocenie uznając, że skarżąca wiedziała, iż gromadzone przez nią fundusze będą wykorzystywane do finansowania terroryzmu (ww. w pkt 105 wyrok Al-Aqsa T-348/07, EU:T:2010:373, pkt 121–133). Stan faktyczny, na którym oparła się Rada, był więc, zgodnie z ustaleniami Sądu, całkowicie prawidłowy, wynikał bowiem bezpośrednio z ustaleń dokonanych przez właściwe władze krajowe. Z uzasadnienia wyroku z dnia 11 lipca 2007 r., Al-Aqsa/Rada (T-327/03, EU:T:2007:211) wynika również wyraźnie (pkt 17–20 wyroku), że oceny stanowiące podstawę przyjęcia unijnego środka w postaci zamrożenia funduszy zostały sformułowane w oparciu o ustalenia stanu faktycznego dokonane nie przez Radę, lecz w decyzjach właściwych władz krajowych.
- 201 Również w sprawie T-341/07 Sison/Rada oceny dokonane w kontekście środka w postaci zamrożenia funduszy zostały dokonane w oparciu o ustalenia stanu faktycznego, dokonane nie przez Radę, lecz pochodzące z decyzji mających powagę rzeczy osądzonej i wydanych przez właściwe władze krajowe [Raad van State (niderlandzka rada państwa) i Rechtbank (sąd pierwszej instancji, Niderlandy)] (ww. w pkt 114 wyrok Sison T-341/07, EU:T:2009:372, pkt 1, 88, 100–105).
- 202 Należy dodać, że co prawda uzasadnienia faktyczne zaskarżonych rozporządzeń, a więc lista czynów przypisywanych przez Radę skarżącej w niniejszej sprawie, nie stanowią – cytując argument Rady (zob. pkt 185 powyżej) – „oceny sądowej, korzystającej z powagi rzeczy osądzonej”. Niemniej jednak to uzasadnienie faktyczne zaskarżonych rozporządzeń odegrało decydującą rolę w ocenie przez Radę celowości utrzymania skarżącej na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, a Rada, daleka od twierdzenia, że wyprowadziła to uzasadnienie z decyzji właściwych władz, poświadcza w rzeczywistości, że oparła się na informacjach pochodzących z prasy i Internetu.
- 203 Sąd uznaje, że takie podejście jest niezgodne z dwupoziomowym systemem kompetencji ustanowionym przez wspólne stanowisko 2001/931 w dziedzinie terroryzmu.
- 204 Jeżeli – jak zauważa Trybunał – decydująca kwestia na etapie kontroli decyzji o zastosowaniu środka restrykcyjnego to ta, czy od czasu wpisania odnośnej osoby na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, względnie od czasu poprzedniej kontroli, stan faktyczny uległ takiej zmianie, że nie pozwala on już na dalsze trwanie przy konkluzji o zaangażowaniu tej osoby w działalność terrorystyczną (ww. w pkt 105 wyrok Al-Aqsa C-539/10, EU:C:2012:711, pkt 82), co w konsekwencji

- oznacza, że Rada może, w danym przypadku i w ramach szerokiego zakresu uznania, zdecydować o utrzymaniu osoby na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone w sytuacji braku zmian stanu faktycznego, niemniej jednak każdy nowy akt terrorystyczny, który Rada dodaje do swojego uzasadnienia przy okazji kontroli decyzji o zastosowaniu środka restrykcyjnego w celu uzasadnienia utrzymania danej osoby na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, musi w ustanowionym przez wspólne stanowisko 2001/931 dwupoziomowym systemie kompetencji do podejmowania decyzji i wobec braku możliwości przeprowadzenia dochodzenia przez Radę, zostać zbadany i stanowić przedmiot decyzji właściwej władzy w rozumieniu tego wspólnego stanowiska.
- 205 Rada i Komisja bezskutecznie sugerują, że brakiem odesłania w uzasadnieniach zaskarżonych rozporządzeń do konkretnych decyzji właściwych władz, które zbadały konkretny stan faktyczny i potwierdziły fakty przywołane na początku uzasadnienia, należy obciążyć skarżącą, która zdaniem Rady i Komisji mogła i powinna była zaskarżyć środki restrykcyjne przyjęte wobec niej na poziomie krajowym.
- 206 Po pierwsze, ciążący na Radzie obowiązek opierania swoich decyzji o zamrożeniu funduszy w dziedzinie terroryzmu na stanie faktycznym określonym w decyzjach właściwych władz wynika bezpośrednio z dwupoziomowego systemu kompetencji ustanowionego przez wspólne stanowisko 2001/931, co zostało potwierdzone w ww. w pkt 105 wyroku Al-Aqsa C-539/10 (EU:C:2012:711, pkt 68, 69). Obowiązek ten nie jest więc warunkowany przez zachowanie danej osoby czy grupy. W związku z obowiązkiem uzasadnienia, który stanowi istotny wymóg formalny, Rada musi wskazać w uzasadnieniach swoich decyzji o zamrożeniu funduszy decyzje właściwych władz krajowych, które zbadały konkretny stan faktyczny i potwierdziły dokonanie aktów terrorystycznych, które to decyzje stanowią uzasadnienie faktyczne jej własnych decyzji.
- 207 Po drugie, argument Rady i Komisji ostatecznie jedynie potwierdza stwierdzenie sformułowane już w pkt 186 powyżej, iż w rzeczywistości Rada oparła się nie na ocenach zawartych w decyzjach właściwych władz, lecz na informacjach uzyskanych przez nią za pośrednictwem prasy i Internetu. W tym kontekście wydaje się paradoksalne, że Rada zarzuca skarżącej niezakwestionowanie na poziomie krajowym przypisanych jej czynów, których ona sama nie jest w stanie powiązać z jakąkolwiek konkretną decyzją właściwej władzy.
- 208 W końcu argument tej wydaje się co najmniej problematyczny, ponieważ pozwala myśleć, że krajowe decyzje o zamrożeniu funduszy, na których Rada decyduje się oprzeci zgodnie z konkretną praktyką wykształconą na podstawie wspólnego stanowiska 2001/931, mogłyby – jeśli zainteresowany nie zakwestionował ich na poziomie krajowym – nie być oparte na żadnym konkretnym akcie terrorystycznym.
- 209 Równie bezskutecznie Rada i Komisja kwestionują obowiązek wywodzenia uzasadnienia faktycznego rozporządzeń dotyczących zamrożenia funduszy z decyzji właściwych władz, argumentując, że w przypadku braku takich decyzji mogłoby doprowadzić to do nieuzasadnionych wykreśleń osób lub grup z listy podmiotów, których fundusze zostały zamrożone. Rada i Komisja podnoszą w szczególności możliwość występowania różnicy czasowej pomiędzy kontrolą przeprowadzaną w państwach członkowskich w porównaniu z co 6-miesięcznym rytmem mającym zastosowanie na poziomie Unii.
- 210 Po pierwsze, twierdzenie to jest, ponownie, niezgodne z postanowieniami wspólnego stanowiska 2001/931 (art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931), co zostało potwierdzone w ww. w pkt 105 wyroku Al-Aqsa C-539/10 (EU:C:2012:711, pkt 68, 69), które ze względu na ochronę zainteresowanych osób i ze względu na brak instrumentów dochodzenia właściwych Unii wymaga, aby podstawa faktyczna uzasadniająca wydanie decyzji o zamrożeniu funduszy w dziedzinie terroryzmu była oparta na konkretnie zbadanym elemencie, potwierdzonym w decyzjach właściwych władz krajowych w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931. Po drugie, należy zauważyć, że w ustanowionym w tym wspólnym stanowisku dwupoziomowym systemie kompetencji i w celu zapewnienia

skuteczności zwalczania terroryzmu do państw członkowskich należy regularne przekazywanie Radzie decyzji właściwych władz wydanych w tych państwach oraz ich uzasadnień, a do Rady – ich gromadzenie.

- 211 To niezbędne przekazywanie i gromadzenie decyzji właściwych władz odzwierciedlają ponadto obieg informacji przewidziany w szczególności w pkt 2, 3, 8 i 24 dokumentu zatytułowanego „Working methods of the Working Party on implementation of Common Position 2001/931 on the application of specific measures to combat terrorism” (metody pracy grupy roboczej ds. wdrożenia wspólnego stanowiska 2001/931 dotyczącego stosowania środków specyficznych dla zwalczania terroryzmu), stanowiącego załącznik II do dokumentu Rady 10826/1/07 REV 1 z dnia 28 czerwca 2007 r.
- 212 Jeżeli mimo takiego przekazu informacji Rada nie dysponuje decyzją właściwej władzy dotyczącą konkretnego czynu mogącego stanowić akt terrorystyczny, to – ze względu na brak własnych instrumentów dochodzeniowych na Radzie spoczywa obowiązek zwrócenia się o dokonanie oceny tego czynu do właściwej władzy krajowej, w celu uzyskania decyzji tej władzy.
- 213 W tym celu Rada może zwrócić się do 28 państw członkowskich, a w szczególności do tych państw członkowskich spośród nich, które ewentualnie zbadały już sytuację danej osoby lub grupy. Rada może również zwrócić się do państwa trzeciego spełniającego wymogi w zakresie ochrony prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej. Zgodnie z brzmieniem wspólnego stanowiska 2001/931 odnośna decyzja, która musi być decyzją o „wszczęci[u] dochodzenia lub postępowania” [...] lub „o skazaniu”, nie musi być koniecznie krajową decyzją stanowiącą wynik okresowej kontroli wpisu odnośnej osoby lub grupy na krajową listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone. W tym ostatnim przypadku istnienie na poziomie krajowym rytmu okresowych kontroli odmiennego od rytmu obowiązującego na poziomie Unii nie może jednak uzasadnić odmowy przeprowadzenia badania danego stanu faktycznego, o które wnosi Rada. Biorąc pod uwagę zarówno dwupoziomą strukturę systemu kompetencji ustanowionego przez wspólne stanowisko 2001/931 oraz wzajemne zobowiązania do lojalnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i Unią, państwa członkowskie, do których zwraca się Rada, muszą reagować bezzwłocznie na żądanie Rady dotyczące dokonania oceny, względnie na wydania decyzji właściwej władzy w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931 w przedmiocie czynu mogącego stanowić akt terrorystyczny.
- 214 Z powyższych rozważań wynika, że argument, w myśl którego wymóg istnienia decyzji właściwej władzy mógłby prowadzić do nieuzasadnionych wykreśleń z listy podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, nie jest przekonujący.
- 215 Należy ponadto dodać, że brak nowego aktu terrorystycznego w okresie 6 miesięcy nie implikuje w żaden sposób obowiązku Rady do wykreślenia danej osoby lub grupy z listy podmiotów, których fundusze zostały zamrożone. Jak bowiem mógł już orzec Sąd, ani przepisy rozporządzenia nr 2580/2011, ani postanowienia wspólnego stanowiska 2001/931 nie zakazują nakładania lub utrzymywania środków restrykcyjnych względem niektórych osób i podmiotów, które popełniły akty terrorystyczne w przeszłości, pomimo braku dowodów na to, że takie osoby lub podmioty obecnie dokonują rzeczonych aktów lub w nich uczestniczą (zob. podobnie ww. w pkt 106 wyrok PMOI T-256/07, EU:T:2008:461, pkt 107–113). Obowiązek przypisywania nowych aktów terrorystycznych wyłącznie na podstawie decyzji właściwych władz krajowych nie stoi zatem na przeszkodzie prawu Rady do utrzymania danej osoby na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, nawet po zaprzestaniu przez nią działalności terrorystycznej we właściwym tego słowa znaczeniu, jeżeli uzasadniają to okoliczności danej sprawy.
- 216 Jeżeli chodzi o również powoływaną przez Radę i Komisję możliwość wydawania przez właściwe władze decyzji niezgodnych z decyzjami Unii, nie może ona stanowić ważnego powodu dla kwestionowania obowiązku wywodzenia – w interesie ochrony odnośnych osób i grup – uzasadnienia faktycznego decyzji Unii z decyzji właściwych władz.

- 217 W końcu wbrew temu, co sugerują Rada i Komisja, tenże obowiązek wywodzenia uzasadnienia faktycznego decyzji o zamrożeniu funduszy z decyzji właściwych władz nie może z drugiej strony powodować powstania ryzyka nieuzasadnionego utrzymania danej osoby lub grupy na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone.
- 218 O ile art. 1 ust. 1–4 i 6 wspólnego stanowiska 2001/931 stoją bowiem na przeszkodzie temu, by w uzasadnieniu swoich decyzji o utrzymaniu danej osoby lub grupy na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone Rada przywoływała akty terrorystyczne (włącznie z usiłowaniami popełnienia takiego aktu, uczestniczeniem w nim lub ułatwieniem jego dokonania), które nie stanowią przedmiotu decyzji właściwej władzy (o wszczęciu dochodzenia, postępowania lub o skazaniu), wspólne stanowisko 2001/931 nie zawiera żadnego porównywalnego obowiązku w odniesieniu do nieutrzymania przez Radę danej osoby lub grupy na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone. To nieutrzymanie, korzystne dla danej osoby lub grupy, nie jest obwarowane takimi samymi wymogami proceduralnymi, nawet jeśli w większości przypadków nastąpi ono w oparciu o odnośne korzystne decyzje wydane na poziomie krajowym, takie jak umorzenie dochodzenia lub postępowania w sprawie aktów terrorystycznych, uniewinnienie czy usunięcie danej osoby lub grupy z krajowej listy podmiotów objętych środkiem restrykcyjnym.
- 219 Z rozważań zawartych w pkt 209–218 powyżej wynika, że Rada i Komisja błędnie twierdzą, iż obowiązek Rady do wywodzenia uzasadnienia faktycznego jej decyzji o zamrożeniu funduszy z decyzji właściwych władz może osłabić unijną politykę w zakresie zwalczania terroryzmu.
- 220 Należy dodać, że całokształt sformułowanych powyżej stwierdzeń nie wykracza poza ograniczony zakres kontroli realizowanej przez Sąd i polegającej, bez kwestionowania szerokiego zakresu uznania Rady, na kontroli poszanowania wymogów proceduralnych oraz wymogu materialnej zgodności ze stanem faktycznym. I tak w ww. w pkt 114 wyroku Sison T-341/07 (EU:T:2009:372) Sąd zbadał – i stwierdził – że dotyczące stanu faktycznego zarzuty sformułowane pod adresem J.M. Sisona w uzasadnieniu utrzymania go na liście podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, były należycie uzasadnione przez niezależnie dokonane ustalenia faktyczne w decyzjach władz niderlandzkich (Raad van State i Rechtbank), przywołanych przez Radę w tym samym uzasadnieniu (ww. w pkt 114 wyrok Sison T-341/07, EU:T:2009:372, pkt 87, 88).
- 221 Tymczasem w niniejszej sprawie Sąd nie dysponuje w uzasadnieniu zaskarżonych rozporządzeń odwołaniami do żadnej decyzji właściwej władzy, z których uzasadnieniem mógłby powiązać elementy stanu faktycznego powoływane przez Radę wobec skarżącej.
- 222 Ponadto, ponownie w nawiązaniu do ww. w pkt 114 wyroku Sison T-341/07 (EU:T:2009:372), należy zauważyć, że stwierdzając, iż fakty figurujące w uzasadnieniu rozporządzeń Rady jak najbardziej pochodziły z dwóch decyzji niderlandzkich przywołanych w tymże uzasadnieniu, następnie Sąd odmówił jednakże uznania tych decyzji niderlandzkich za mające charakter decyzji właściwej władzy w oparciu o uzasadnienie, że nie dotyczą one nałożenia na zainteresowanego środka o charakterze prewencyjnym lub represyjnym w ramach walki z terroryzmem (ww. w pkt 114 wyrok Sison T-341/07, EU:T:2009:372, pkt 107–115).
- 223 Jeżeli zatem Sąd mógł odrzucić ustalenia faktyczne, choć pochodziły one od właściwych władz w oparciu o uzasadnienie, iż decyzje tych władz nie były decyzjami „o skazaniu, wszczęciu dochodzenia lub postępowania”, implikuje to, że w niniejszej sprawie Sąd nie może przyznać artykułom prasowym – które w każdym razie nie zostały wymienione w uzasadnieniach zaskarżonych rozporządzeń – statusu proceduralnego i dowodowego zarezerwowanych przez wspólne stanowisko 2001/931 jedynie dla decyzji właściwych władz.
- 224 Sąd uznaje w końcu za celowe podkreślenie znaczenia gwarancji przyznawanych przez prawa podstawowe w tym kontekście (zob. opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Francja/ People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Zb.Orz., EU:C:2011:482, pkt 235–238).

- 225 W świetle całokształtu powyższych rozważań, z których wynika, po pierwsze, że rozporządzenie nr 2580/2001 ma zastosowanie do konfliktów zbrojnych i, po drugie, że Rada naruszyła art. 1 wspólnego stanowiska 2001/931 oraz – wobec braku odesłania w uzasadnieniu do decyzji właściwych władz dotyczących czynów przypisywanych skarżącej naruszyła obowiązek uzasadnienia, należy stwierdzić nieważność zaskarżonych rozporządzeń w zakresie, w jakim dotyczą one skarżącej.
- 226 Sąd podkreśla, że te stwierdzenia nieważności, spowodowane przez podstawowe względy proceduralne, nie implikują żadnej oceny merytorycznej kwestii związanej z kwalifikacją skarżącej jako grupy terrorystycznej w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931.
- 227 Jeżeli chodzi o skutki w czasie stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia, należy przypomnieć, iż zgodnie z art. 60 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, na zasadzie odstępstwa od art. 280 TFUE, orzeczenia Sądu, w których zostaje stwierdzona nieważność rozporządzenia, stają się skuteczne z dniem upływu terminu na wniesienie odwołania, o którym mowa w art. 56 akapit pierwszy tego statutu lub, jeżeli odwołanie zostało wniesione w tym terminie, z dniem jego oddalenia. Rada dysponuje więc minimalnym terminem dwóch miesięcy przedłużonym o termin dziesięciu dni uwzględniający odległość, licząc od dnia poinformowania o niniejszym wyroku, w celu usunięcia stwierdzonego naruszenia poprzez przyjęcie, w razie potrzeby, nowego środka restrykcyjnego wobec skarżącej.
- 228 Niemniej jednak na podstawie art. 264 TFUE akapit drugi Sąd może utrzymać w mocy skutki aktu, którego nieważność stwierdza (zob. podobnie ww. w pkt 128 wyrok Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, EU:C:2008:461, pkt 373–376; wyrok z dnia 16 września 2011 r., Kadio Morokro/Rada, T-316/11, EU:T:2011:484, pkt 39).
- 229 W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd uznaje, że w celu uniknięcia ryzyka poważnego i nieodwracalnego naruszenia skuteczności środków restrykcyjnych, uwzględniając istotny wpływ przedmiotowych środków na prawa i wolności skarżącej, należy na podstawie art. 264 TFUE utrzymać w mocy skutki rozporządzenia wykonawczego nr 790/2014 przez okres trzech miesięcy liczony od daty ogłoszenia niniejszego wyroku.

W przedmiocie kosztów

- 230 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada przegrała sprawę, należy zgodnie z żądaniem skarżącej obciążyć ją kosztami postępowania.
- 231 Zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. W związku z tym Królestwo Niderlandów, Zjednoczone Królestwo i Komisja ponoszą własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (szósta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdzona zostaje nieważność rozporządzeń wykonawczych Rady (UE): nr 83/2011 z dnia 31 stycznia 2011 r., nr 687/2011 z dnia 18 lipca 2011 r., nr 1375/2011 z dnia 22 grudnia 2011 r., nr 542/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r., nr 1169/2012 z dnia 10 grudnia 2012 r., nr 714/2013 z dnia 25 lipca 2013 r., nr 125/2014 z dnia 10 lutego 2014 r. i nr 790/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. dotyczących wdrożenia art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko**

niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu oraz uchylenia rozporządzeń wykonawczych (UE) nr 610/2010, nr 83/2011, nr 687/2011, nr 1375/2011, nr 542/2012, nr 1169/2012, nr 714/2013 i nr 125/2014 w zakresie, w jakim akty te dotyczą Tygrysów – Wyzwolicielei Tamilskiego Ilamu (LTTE).

- 2) Skutki rozporządzenia wykonawczego nr 790/2014 zostają utrzymane w mocy przez okres trzech miesięcy liczony od daty ogłoszenia niniejszego wyroku.**
- 3) Rada Unii Europejskiej pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez LTTE.**
- 4) Komisja Europejska, Królestwo Niderlandów oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej ponoszą własne koszty.**

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Buttigieg

Collins

Ulloa Rubio

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 16 października 2014 r.

E. Coulon

Spis treści

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i przebieg postępowania	2
Żądania stron	5
Co do prawa	5
W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego braku możliwości stosowania rozporządzenia nr 2580/2001 do konfliktu pomiędzy skarżącą a rządem Sri Lanki	6
Argumenty stron	6
Ocena Sądu	7
W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego braku decyzji wydanej przez właściwą władzę	11
Argumenty stron	11
Ocena Sądu	14
W przedmiocie zarzutów od czwartego do szóstego, rozpatrywanych łącznie z zarzutem drugim	21
Argumenty stron	21
Ocena Sądu	22
W przedmiocie kosztów	31