

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

M. POIARES A MADURA

przedstawiona w dniu 16 stycznia 2008 r.¹

1. Wnoszący odwołanie w niniejszym postępowaniu został wskazany przez komitet ds. sankcji Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych jako osoba podejrzana o wspieranie terroryzmu, której fundusze i inne środki finansowe mają zostać zamrożone. Przed Sądem Pierwszej Instancji wnoszący odwołanie zakwestionował zgodność z prawem rozporządzenia, mocą którego Rada wprowadziła w życie na terenie Wspólnoty nakaz zamrożenia środków. Podniósł on — bez powodzenia — że Wspólnota nie miała kompetencji do przyjęcia tego rozporządzenia oraz że rozporządzenie prowadziło do naruszenia szeregu jego praw podstawowych. Obecnie, opierając się zasadniczo na tych samych zarzutach, wnosi on do Trybunału Sprawiedliwości o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji. Rada i Komisja nie dzielą żadnego z tych dwóch zarzutów wnoszącego odwołanie. Najistotniejsze jest jednak to, iż stoją one na stanowisku, że rozporządzenie to jest niezbędne dla wprowadzenia w życie wiążących rezolucji Rady Bezpieczeństwa, a co za tym idzie, sądy wspólnotowe nie powinny oceniać jego zgodności z prawami podstawowymi. Rada i Komisja wyrażają w istocie pogląd, że gdy głos zabrała Rada Bezpieczeństwa, sądy wspólnotowe winny milczeć.

1 — Język oryginału: angielski.

I — Okoliczności wniesienia odwołania

2. Yassin Abdullah Kadi (zwany dalej „wnoszącym odwołanie”) zamieszkuje na terytorium Arabii Saudyjskiej. W dniu 19 października 2001 r. jego nazwisko zostało dopisane do wykazu w załączniku I do rozporządzenia nr 467/2001 jako osoby podejrzanej o wspieranie terroryzmu². W rezultacie nakazano zamrożenie wszystkich jego funduszy i innych środków finansowych na terytorium Wspólnoty. W dniu 27 maja 2002 r. rozporządzenie to zostało uchylone i zastąpione przez rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 (zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”) ³. Jednakże nazwisko wnoszącego odwołanie w dalszym ciągu figurowało w wykazie w załączniku I do zaskarżonego rozporządzenia jako osoby podejrzanej o wspieranie terroryzmu, której fundusze należy zamrozić.

2 — Rozporządzenie Rady z dnia 6 marca 2001 r. zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów, rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 337/2000. Nazwisko wnoszącego odwołanie zostało dodane rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2062/2001 z dnia 19 października 2001 r., zmieniającym po raz trzeci rozporządzenie (WE) nr 467/2001 (Dz.U. L 277, s. 25).

3 — Wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 467/2001 (Dz.U. L 139, s. 9).

3. Zaskarżone rozporządzenie przyjęto na podstawie art. 60 WE, 301 WE i 308 WE w celu wprowadzenia w życie, na terytorium Wspólnoty, wspólnego stanowiska Rady 2002/402/WPZiB⁴. To wspólne stanowisko było z kolei odzwierciedleniem rezolucji 1267(1999)⁵, 1333(2000)⁶ oraz 1390(2002)⁷ Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych. Biorąc pod uwagę, że zwalczanie międzynarodowego terroryzmu ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, Rada Bezpieczeństwa przyjęła te rezolucje na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

4. Rezolucje przewidują między innymi, że wszystkie państwa zobowiązane są do podjęcia działań w celu zamrożenia funduszy i innych środków finansowych osób fizycznych i podmiotów powiązanych z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida oraz talibami, wskazanych przez komitet Rady Bezpieczeństwa złożony ze wszystkich jej członków (zwany dalej „komitetem ds. sankcji”). W dniu 8 marca 2001 r. komitet ds. sankcji opublikował pierwszy ujednolicony wykaz podmiotów i osób objętych zamrożeniem funduszy. Wykaz ten był od tego czasu wielokrotnie zmieniany i uzupełniany. Nazwisko wnoszącego odwołanie zostało dodane do

wykazu przez komitet ds. sankcji w dniu 19 października 2001 r.

5. W dniu 20 grudnia 2002 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję 1452(2002) mającą na celu ułatwienie wdrożenia środków zwalczania terroryzmu. Rezolucja ta przewiduje pewną liczbę odstępstw od nakazanego na podstawie rezolucji 1267(1999), 1333(2000) i 1390(2002) zamrożenia funduszy, które mogą zostać przyznane przez państwa ze względów humanitarnych, pod warunkiem powiadomienia komitetu ds. sankcji i braku sprzeciwu ze strony tego komitetu, a w niektórych przypadkach udzielenia zgody przez komitet. Ponadto w dniu 17 stycznia 2003 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję 1455(2003) mającą na celu usprawnienie wykonania środków nałożonych w celu zamrażania funduszy.

6. W świetle tych rezolucji Rada przyjęła wspólne stanowisko 2003/140WPZiB⁸ mające na celu wprowadzenie odstępstw dopuszczonych przez Radę Bezpieczeństwa. Ponadto w dniu 27 marca 2003 r. Rada zmieniła zaskarżone rozporządzenie w zakresie, w jakim dotyczyło ono odstępstw odnoszą-

4 — Wspólne stanowisko z dnia 27 maja 2002 r. dotyczące środków ograniczających przeciwko Osamie bin Ladenowi, członkom organizacji Al-Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanym oraz uchylające wspólne stanowiska 96/746/WPZiB, 1999/727/WPZiB, 2001/154/WPZiB i 2001/771/WPZiB (Dz.U. L 139, s. 4). Zobacz w szczególności art. 3 oraz motyw dziesiąty preambuły.

5 — S/RES/1267(1999) z dnia 15 października 1999 r.

6 — S/RES/1333(1999) z dnia 19 grudnia 2000 r.

7 — S/RES/1390(2002) z dnia 16 stycznia 2002 r.

8 — Wspólne stanowisko z dnia 27 lutego 2003 r. dotyczące wyjątków od środków ograniczających nałożonych przez wspólne stanowisko 2002/402/WPZiB (Dz.U. L 53, s. 62).

cych się do zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych⁹.

7. Zaskarżone rozporządzenie, w zmienionym brzmieniu, stanowi w art. 2, że „wszystkie fundusze i środki finansowe należące do jakiejkolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organizacji, zidentyfikowanych przez [komitet ds. sankcji] i wymienionych w załączniku I zostają zamrożone”. Artykuł 2a przewiduje wprowadzanie pewnych odstępstw, dotyczących przykładowo środków spożywczych, wydatków na leczenie, a także kosztów sądowych i honorariów prawniczych w uzasadnionej wysokości, pod warunkiem że komitet ds. sankcji zostanie o tych odstępstwach powiadomiony i nie wyrazi wobec nich sprzeciwu.

8. Pismem z dnia 18 grudnia 2001 r. wnoszący odwołanie złożył przed Sądem Pierwszej Instancji skargę przeciwko Radzie i Komisji, wnosząc o stwierdzenie nieważności rozporządzeń nr 2062/2001 oraz 467/2001 w zakresie, w jakim dotyczą one jego osoby. Zjednoczone Królestwo zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania pozwa-

nych. Z uwagi na uchylenie rozporządzenia nr 467/2001 Sąd Pierwszej Instancji postanowił potraktować sprawę jako wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia skierowany wyłącznie przeciwko Radzie, popieranej przez Komisję i Zjednoczone Królestwo.

9. Przed Sądem Pierwszej Instancji wnoszący odwołanie podniósł zarzut braku kompetencji Rady do wydania zaskarżonego rozporządzenia. Przede wszystkim wnoszący odwołanie twierdził, że rozporządzenie narusza szereg jego praw podstawowych, w szczególności zaś prawo do poszanowania własności oraz prawo do przedstawienia stanowiska. W wyroku z dnia 21 września 2005 r. w sprawie T-315/01 Kadi przeciwko Radzie i Komisji (zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem”) ¹⁰, Sąd Pierwszej Instancji utrzymał w mocy zaskarżone rozporządzenie i oddalił wszystkie zarzuty wnoszącego odwołanie. W dniu 17 listopada 2005 r. wnoszący odwołanie wniósł niniejsze odwołanie od wyroku Sądu Pierwszej Instancji. Oprócz wnoszącego odwołanie stronami niniejszego postępowania odwoławczego są Rada, Komisja i Zjednoczone Królestwo, a także — w charakterze interwenientów — Hiszpania, Francja i Niderlandy. W celu zachowania związku z Radą, Komisją i Zjednoczonym Królestwem określać będą niekiedy mianem strony przeciwnej.

9 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 561/2003 zmieniające, w zakresie wyjątków odnoszących się do zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych, rozporządzenie (WE) nr 881/2002 (Dz.U. L 82, s. 1).

10 — Zb.Orz. s. II-3649

10. Analizę odwołania przeprowadzę w następujący sposób. Po pierwsze omówię zarzuty dotyczące podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia. Następnie odniosę się do zarzutów dotyczących właściwości sądów wspólnotowych w celu zbadania, czy zaskarżone rozporządzenie narusza prawa podstawowe. Na zakończenie omówię kwestię właściwych standardów kontroli sądowej oraz ocenę, czy zaskarżone rozporządzenie narusza prawa podstawowe, na które wskazuje wnoszący odwołanie.

II — Podstawa prawna zaskarżonego rozporządzenia

11. Pierwszy zarzut wnoszącego odwołanie dotyczy podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia. Zaskarżony wyrok poświęca temu zagadnieniu wiele uwagi. Po rozważeniu różnych alternatyw Sąd Pierwszej Instancji doszedł do wniosku, że kompetencje Wspólnoty do wydania zaskarżonego rozporządzenia wynikają z łącznego zastosowania art. 60 WE, 301 WE i 308 WE¹¹. Wnoszący odwołanie podnosi, że ustalenie to jest błędne pod względem prawnym i utrzymuje, że Wspólnota w żadnym razie nie posiadała kompetencji do wydania zaskarżonego rozporządzenia. Rada i Zjednoczone

Królestwo, mimo powołania się na nieco inne argumenty, dzielą stanowisko Sądu Pierwszej Instancji, że podstawę prawną zaskarżonego rozporządzenia stanowią art. 60 WE, 301 WE i 308 WE. Komisja wyraża jednak inny pogląd i formułuje wnioski, że wystarczającą podstawę prawną mogłyby stanowić same art. 60 WE i 301 WE.

12. Podzielam ten ostatni punkt widzenia. Sąd Pierwszej Instancji uznał, iż kompetencje w zakresie nakładania sankcji gospodarczych i finansowych przewidzianych w art. 60 WE i 301 WE, a mianowicie zerwania lub ograniczenia stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich, nie obejmują zerwania lub ograniczenia stosunków gospodarczych z osobami fizycznymi w tych krajach, lecz jedynie stosunków z ich władzami. Pogląd ten trudno jest pogodzić z brzmieniem i celem tych postanowień. Artykuł 301 WE upoważnia Radę do „zerwania lub ograniczenia [...] stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw trzecich” poprzez podjęcie „pilnych środków” niezbędnych dla realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa („WPZiB”). Jako taki, art. 301 WE koncentruje się zasadniczo na celach tych środków, a mianowicie na celach służących realizacji WPZiB, które mają zostać osiągnięte dzięki wywarceniu wpływu na stosunki gospodarcze Wspólnoty z państwami trzecimi. Artykuł 60 ust. 1 WE upoważnia Radę do podjęcia takich środków „w stosunku do danych państw trzecich” w odniesieniu do „przepływu kapitału i płatności”. Wskazuje on zatem środki dla realizacji wymienionych wyżej celów; środki te obejmują ograniczenie przepływu kapitału w kierunkach do wewnątrz i na zewnątrz terytorium Wspólnoty. Poza tymi dwoma postanowieniami,

11 — Punkty 87–135 zaskarżonego wyroku.

traktat WE nie precyzuje formy, jaką środki takie powinny przybrać, ani też adresatów tych środków czy osób, które winny ponieść ich ciężar. Istnieje jedynie wymóg, aby środki te polegały na „zerwaniu lub ograniczeniu” stosunków gospodarczych z krajami trzecimi, w dziedzinie przepływu kapitału lub płatności.

13. Sankcje finansowe przewidziane w zaskarżonym rozporządzeniu spełniają ten wymóg: wymierzone są zasadniczo przeciwko osobom i grupom w krajach trzecich. Wywierając wpływ na stosunki gospodarcze z podmiotami z terytorium danego kraju, sankcje te muszą także wpływać na ogólny stan stosunków gospodarczych między Wspólnotą a tym krajem. Stosunki gospodarcze z osobami i grupami pochodzącymi z krajów trzecich są częścią stosunków gospodarczych z tym krajem; zmiana kształtu tych pierwszych musi wpłynąć także na kształt tych drugich. Wyłączenie stosunków gospodarczych z osobami lub grupami ze sfery określonej mianem „stosunków gospodarczych z [...] państwami trzecimi” oznaczałoby zignorowanie jednego z podstawowych realiów międzynarodowego życia gospodarczego, a mianowicie, że władze większości krajów nie pełnią funkcji strażników stosunków gospodarczych i działalności gospodarczej każdego konkretnego podmiotu funkcjonującego w obrębie jego granic.

14. Ponadto zawężająca wykładnia art. 301 WE dokonana przez Sąd Pierwszej

Instancji pozbawia to postanowienie praktycznego zastosowania. W ramach WPZiB Unia może, kierując się względami utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, podejmować decyzje w przedmiocie nakładania sankcji gospodarczych i finansowych na podmioty niepaństwowe pochodzące z krajów trzecich. Nie widzę powodu, dla którego należałoby dokonywać węższej wykładni art. 301 WE. Jak przyznał sam Sąd Pierwszej Instancji, „Unia i jej filar wspólnotowy nie mogą zostać powstrzymane od przystosowania się do [zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa] poprzez nakładanie sankcji gospodarczych i finansowych nie tylko w stosunku do państw trzecich, lecz również w stosunku do osób, grup, przedsiębiorstw lub podmiotów powiązanych, prowadzących terrorystyczną działalność w skali międzynarodowej lub w inny sposób zagrażających międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu”¹².

15. Sąd Pierwszej Instancji uznał, że dla nałożenia sankcji finansowych na osoby fizyczne, które nie sprawują kontroli nad aparatem rządowym, konieczne jest zastosowanie art. 308 WE. Odwoływanie się do pojęcia kontroli aparatu rządowego jako czynnika odróżniającego wskazuje jednak na pewną niespójność rozumowania Sądu Pierwszej Instancji. Sąd ten postrzega bowiem art. 308 WE jako „most” łączący WPZiB z filarem wspólnotowym. Jednakże, podczas gdy art. 301 WE może być traktowany jako most pomiędzy filarami określonymi w traktacie, art. 308 WE z pewnością nie może pełnić takiej funkcji. Artykuł 308 WE, podobnie jak art. 60 ust. 1 WE, jest jedynie postanowieniem

12 — Punkt 133 zaskarżonego wyroku.

o charakterze upoważniającym: wskazuje on środki, a nie cel. Chociaż odwołuje się on do „celów Wspólnoty”, cele te mają w stosunku do art. 308 WE charakter zewnętrzny; nie da się ich określić na podstawie samego art. 308 WE. Jeżeli zatem wyłącza się zerwanie stosunków gospodarczych z podmiotami niepaństwowymi z zakresu akceptowalnych środków zmierzających do realizacji celów dopuszczonych przez art. 301 WE, nie można posługiwać się art. 308 WE dla przywrócenia możliwości stosowania tych środków. Środek wymierzony przeciwko podmiotom niepaństwowym musi odpowiadać celom WPZiB, które Wspólnota może realizować na mocy art. 301 WE, a jeżeli tak nie jest, art. 308 WE nie zapewnia w tej sytuacji żadnej pomocy.

16. Dochodzę zatem do wniosku, że wyrok Sądu Pierwszej Instancji obarczony jest błędem polegającym na nieprawidłowym wskazaniu podstawy prawnej. Gdyby Trybunał podążył moim tokiem rozumowania, odnalazłby wystarczające podstawy dla uchylenia zaskarżonego wyroku. Niemniej jednak jestem przekonany, że w odniesieniu do podnoszonych zarzutów dotyczących rzekomego naruszenia praw podstawowych, lepiej byłoby, gdyby Trybunał skorzystał z możliwości dokonania analizy także i tych zarzutów, i to zarówno ze względu na zasadę pewności prawa, jak i w celu wykluczenia możliwości zaistnienia we wspólnotowym porządku prawnym faktu naruszenia praw podstawowych, choćby skutek zastosowania środka mającego jedynie odmienną formę lub podstawę prawną. Przejdę zatem do oceny pozostałych zarzutów podniesionych przez wnoszącą odwołanie.

III — Właściwość sądów wspólnotowych w zakresie rozstrzygnięcia kwestii, czy zaskarżone rozporządzenie narusza prawa podstawowe

17. W postępowaniu przed Sądem Pierwszej Instancji wnoszący odwołanie podniósł, że zaskarżone rozporządzenie naruszyło jego prawo do przedstawienia stanowiska, prawo do poszanowania własności oraz zasadę proporcjonalności, a także prawo do skutecznej kontroli sądowej¹³. Jednakże przed dokonaniem oceny tych zarzutów co do istoty, Sąd Pierwszej Instancji przeanalizował zakres swojej właściwości w odniesieniu do oceny zgodności zaskarżonego rozporządzenia z prawami podstawowymi¹⁴. W celu ustalenia właściwego zakresu kontroli sądowej Sąd Pierwszej Instancji poddał analizie zależności między wspólnotowym porządkiem prawnym a porządkiem prawnym ustanowionym przez Kartę Narodów Zjednoczonych. Chociaż dokonana przez Sąd Pierwszej Instancji analiza tego zagadnienia jest obszerna i pogłębiona, można ją streścić w następujący sposób.

18. Po pierwsze, Sąd Pierwszej Instancji wspominał o istnieniu wynikającej z traktatu WE zasady, którą można w istocie określić mianem zasady pierwszeństwa, stanowiącej, że rezolucje Rady Bezpieczeństwa przyjęte na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych mają w stosunku do przepisów prawa wspólnotowego charakter nadrzędny. Sąd Pierwszej Instancji uznał w istocie, że prawo wspólnotowe przynajmniej

13 — Punkt 59 zaskarżonego wyroku.

14 — W pkt 181–232 zaskarżonego wyroku.

i akceptuje fakt, iż zgodnie z art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych, rezolucje Rady Bezpieczeństwa mają charakter nadrzędny względem postanowień traktatu¹⁵. Po drugie, Sąd Pierwszej Instancji stanął w tej sytuacji na stanowisku, że nie był właściwy do przeprowadzenia kontroli, choćby incydentalnej, rezolucji Rady Bezpieczeństwa, w celu dokonania oceny ich zgodności z prawami podstawowymi chronionymi przez wspólnotowy porządek prawny. Sąd ten zwrócił uwagę, że omawiane tu rezolucje Rady Bezpieczeństwa nie przewidują żadnego zakresu swobodnego uznania, a więc nie może on dokonać oceny zaskarżonego rozporządzenia bez przeprowadzenia takiej incydentalnej kontroli. Jednakże Sąd Pierwszej Instancji uznał, po trzecie, iż jest właściwy do przeprowadzenia kontroli spornych rezolucji Rady Bezpieczeństwa w celu dokonania oceny ich zgodności z wymogiem ochrony praw podstawowych, w zakresie w jakim prawa te stanowią normy o charakterze *ius cogens*.

19. Wnoszący odwołanie kwestionuje tę część zaskarżonego wyroku, opierając się na kombinacji argumentów wywodzonych z prawa międzynarodowego oraz prawa wspólnotowego. W odwołaniu podnosi on między innymi, że rozumowanie Sądu Pierwszej Instancji dotyczące mocy wiążącej i wykładni odnośnych rezolucji Rady Bezpieczeństwa jest błędne z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Wnoszący odwołanie twierdzi, że ani art. 103 Karty Narodów

Zjednoczonych, ani rzeczona rezolucja nie mogły skutkować uniemożliwieniem przeprowadzenia sądowej kontroli krajowych środków podejmowanych w celu wprowadzenia ich w życie pod kątem oceny ich zgodności z prawami podstawowymi. W swej replce oraz na rozprawie wnoszący odwołanie dopracował swe argumenty oraz reformułował je tak, aby nieco lepiej wpisywały się one w kontekst prawa wspólnotowego oraz orzecznictwa Trybunału. Wnoszący odwołanie utrzymuje, że dopóki Organizacja Narodów Zjednoczonych nie ustanowi niezależnego mechanizmu kontroli sądowej gwarantującego zgodność decyzji podejmowanych przez Radę Bezpieczeństwa i komitet ds. sankcji z prawami podstawowymi, dopóty sądy wspólnotowe winny dokonywać kontroli środków podejmowanych przez instytucje wspólnotowe w celu wprowadzenia w życie tych decyzji, pod kątem zgodności takich środków z prawami podstawowymi uznanymi przez wspólnotowy porządek prawny. Wnoszący odwołanie powołuje się w tym miejscu na wyrok Trybunału w sprawie *Bosphorus*¹⁶ jako na orzeczenie precedensowe.

20. Zjednoczone Królestwo podniosło zarzut niedopuszczalności w odniesieniu do argumentacji wywodzonej wprost z prawa wspólnotowego, twierdząc, że argumentacja taka stanowiłaby nowy zarzut prawny. Nie podzielam tego poglądu. Rozumowanie Sądu Pierwszej Instancji wzbudza uzasadnione wątpliwości co do kwestii, w jaki sposób zasada pierwszeństwa rezolucji Rady Bezpieczeństwa może zostać oparta na prawie wspólnotowym poprzez zastosowanie wymogu zaczerpniętego z prawa międzynarodowego. Odnosząc się do tego zagadnienia, należy stwierdzić, że argumenty wywodzone

15 — Artykuł 103 Karty Narodów Zjednoczonych stanowi: „W razie sprzeczności pomiędzy obowiązkami członków Narodów Zjednoczonych, wynikającymi z niniejszej Karty, a ich obowiązkami wynikającymi z jakiegoś innego porozumienia międzynarodowego, pierwszeństwo będą miały ich obowiązki wynikające z niniejszej Karty”. Uznaje się generalnie, że zobowiązanie to rozciąga się na wiążące decyzje Rady Bezpieczeństwa. Zobacz postanowienie z dnia 14 kwietnia 1992 r. Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości opublikowane w *Zagadnienia dotyczące wykładni i stosowania Konwencji z Montrealu z 1971 r. w związku z wypadkiem lotniczym w Lockerbie* (Jamahiriya libijsko-arabska przeciwko Zjednoczonemu Królestwu), Środki tymczasowe, postanowienie z dnia 14 kwietnia 1992 r., ICJ Reports 1992, s. 3, pkt 39.

16 — Wyrok z dnia 30 lipca 1996 r. w sprawie C-84/95, Rec. s. I-3953.

z prawa międzynarodowego oraz te wywodzone z prawa wspólnotowego stanowią w istocie dwie strony tego samego medalu. Prawdą jest, że byłoby lepiej, gdyby wnoszący odwołanie od razu uzasadnił swój zarzut obydwojema rodzajami argumentów. Mimo iż początkowo posługiwał się on argumentami wywodzonymi w przeważającej części z prawa międzynarodowego, żadna ze stron nie kwestionowała nigdy istoty jego zarzutu, a mianowicie twierdzenia, że Sąd Pierwszej Instancji błędnie przedstawił charakter zobowiązań Wspólnoty wynikających z prawa międzynarodowego oraz zależność między tymi zobowiązaniami a zobowiązaniami sądów wspólnotowych ciążyącymi na nich na mocy traktatu. Zarówno w swych pisemnych, jak i ustnych uwagach przedstawionych Trybunałowi Rada i Komisja, a także Zjednoczone Królestwo rzeczywiście przedstawiły obszerne rozważania dotyczące kluczowej kwestii podniesionej przez wnoszącego odwołanie: zależności pomiędzy międzynarodowym a wspólnotowym porządkiem prawnym. Nie dostrzegam zatem powodu, dla którego Trybunał powinien zakwalifikować część argumentów wnoszącego odwołanie jako dodatkowy zarzut prawny. Jestem natomiast przekonany, że Trybunał winien uznać ten zarzut w całości za dopuszczalny.

21. Powstaje więc pytanie, w jaki sposób należy scharakteryzować zależność pomiędzy międzynarodowym a wspólnotowym porządkiem prawnym. Logicznym punktem wyjściowym dla tych rozważań powinno być oczywiście przełomowe orzeczenie w sprawie *Van Gend en Loos*, w którym Trybunał potwierdził autonomię wspólnotowego porządku prawnego¹⁷. Trybunał

uznał, że traktat nie jest jedynie porozumieniem między państwami, ale porozumieniem między *narodami* Europy. Orzekł on, że traktat ustanowił „nowy porządek prawny” wywodzący się z istniejącego porządku prawnego prawa międzynarodowego publicznego, lecz od niego odrębny. Innymi słowy, traktat stworzył wewnętrzny porządek prawny o wymiarach transgranicznych, będąc jego „podstawową kartą konstytucyjną”¹⁸.

22. Nie oznacza to jednak, że wewnętrzny porządek prawny Wspólnoty i międzynarodowy porządek prawny współistnieją bez jakichkolwiek interakcji. Przeciwnie, Wspólnota odgrywała tradycyjnie aktywną i konstruktywną rolę na scenie międzynarodowej. Stosowaniu i wykładni prawa wspólnotowego towarzyszy więc domniemanie, że zamiarem Wspólnoty jest respektowanie jej międzynarodowych zobowiązań¹⁹. Sądy wspólnotowe uważnie badają więc zakres

17 — Wyrok z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 *Van Gend en Loos*, Rec. s. 11.

18 — Wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 *Les Verts*, Rec. s.1339, pkt 23.

19 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 *Van Duyn*, Rec. s. 1337, pkt 22; z dnia 24 listopada 1992 r. w sprawie C-286/90 *Poulsen and Diva Navigation*, Rec. s. I-6019, pkt 9–11.

międzynarodowych zobowiązań ciążących na Wspólnocie i wyciągają z tej analizy stosowne konsekwencje prawne²⁰.

23. Jednakże dokonując ostatecznej analizy, sądy wspólnotowe ustalają skutki zobowiązań międzynarodowych dla wspólnotowego porządku prawnego poprzez odniesienie do warunków określonych w prawie wspólnotowym. W orzecznictwie odnaleźć można wiele tego przykładów. Istnieją wyroki, w których Trybunał uznał, że umowa międzynarodowa nie wywołuje skutku we wspólnotowym porządku prawnym, ze względu na to, iż została ona zawarta w oparciu o błędną podstawę prawną. Ostatnio Trybunał postąpił tak w wyroku wydanym w sprawie Parlament przeciwko Radzie i Komisji²¹. Podejście Trybunału łatwo jest zrozumieć, gdy uświadomimy sobie „podstawowe następstwa instytucjonalne dla Wspólnoty i jej państw członkowskich”²², które powstałyby, gdyby umowa zawarta bez właściwej podstawy prawnej — lub w wyniku zastosowania błędnej procedury decyzyjnej — miała wywołać skutki we wspólnotowym porządku prawnym. Podobny problem dotyczy spraw, w których Trybunał uznał, że podejmując zobowiązania na arenie

międzynarodowej, państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe zobowiązane są do lojalnej współpracy²³. Jeżeli umowa międzynarodowa zostanie zawarta z naruszeniem tego zobowiązania, może ona zostać uznana za bezskuteczną dla wspólnotowego porządku prawnego. W kontekście niniejszej sprawy jeszcze bardziej istotne znaczenie ma okoliczność, że Trybunał weryfikował niekiedy, czy akty prawne przyjmowane przez Wspólnotę dla wprowadzenia w życie zobowiązań międzynarodowych były zgodne z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego. Przykładowo, w wyroku wydanym w sprawie Niemcy przeciwko Radzie Trybunał stwierdził nieważność decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy ze Światową Organizacją Handlu, w zakresie w jakim zatwierdzała ona umowę ramową dotyczącą bananów²⁴. Trybunał uznał, że postanowienia wzmiankowanej umowy ramowej naruszają ogólną zasadę prawa wspólnotowego, a mianowicie zasadę niedyskryminacji.

24. Wszystkie te sprawy łączy to, że chociaż Trybunał wyraża dużą troskę o respektowanie zobowiązań ciążących na Wspólnocie na mocy prawa międzynarodowego, dąży on przede wszystkim do zachowania

20 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 12 grudnia 1972 r. w sprawach połączonych od 21/72 do 24/72 *International Fruit Company i in.*, Rec. s. 1219; ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie *Poulsen i Diva Navigation*; wyroki: z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-162/96 *Racke*, Rec. s. I-3655; z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-300/98 i C-392/98 *Dior i in.*, Rec. s. I-11307, pkt 33; z dnia 11 września 2007 r. w sprawie C-431/05 *Merck Genéricos-Produtos Farmacêuticos*, Zb.Orz. s. I-7001.

21 — Wyrok z dnia 30 maja 2006 r. w sprawach połączonych C-317/04 i C-318/04, Zb.Orz. s. I-4721. Zobacz także wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-327/91 *Francja przeciwko Komisji*, Rec. s. I-3641.

22 — Opinia 2/94 z dnia 28 marca 1996 r., Rec. s. I-1759, pkt 35.

23 — Zobacz na przykład orzeczenie 1/78 z dnia 14 listopada 1978 r., Rec. s. 2151, pkt 33; opinia 2/91 z dnia 19 marca 1993 r., Rec. s. I-1061, pkt 36–38; wyrok z dnia 19 marca 1996 r. w sprawie C-25/94 *Komisja przeciwko Radzie*, Rec. s. I-1469, pkt 40–51.

24 — Wyrok z dnia 10 marca 1998 r. w sprawie C-122/95, Rec. s. I-973.

ram konstytucyjnych stworzonych przez traktat²⁵. Dlatego nieuprawniony byłby wniosek, że skoro Wspólnota związana jest normą prawa wspólnotowego, sądy wspólnotowe winny ugiąć się przed taką normą, traktując ją w sposób całkowicie bezkrytyczny, i zastosować ją bezwarunkowo we wspólnotowym porządku prawnym. Zależności pomiędzy prawem międzynarodowym a wspólnotowym porządkiem prawnym reguluje sam wspólnotowy porządek prawny, a prawo międzynarodowe może wchodzić z nim w interakcję wyłącznie na warunkach określonych przez konstytucyjne zasady Wspólnoty.

25. Wynika stąd, że niniejsze odwołanie skupia się zasadniczo wokół następującego zagadnienia: czy w traktacie istnieje podstawa do stwierdzenia, że zaskarżone rozporządzenie nie podlega ograniczeniom konstytucyjnym nakładanym zwykle przez prawo wspólnotowe, skoro wprowadza ono w życie system sankcji ustanowiony w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa? Innymi słowy: czy wspólnotowy porządek prawny przyznaje środkiem niezbędnym dla wprowadzenia w życie rezolucji przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa rangę nadrzędną w stosunku do norm konstytucyjnych?

26. Wnoszący odwołanie twierdzi, że odpowiedź na to pytanie wynika z wyroku wyda-

nego w sprawie *Bosphorus*²⁶. W wyroku tym Trybunał ocenił, czy rozporządzenie przyjęte w celu wprowadzenia w życie rezolucji Rady Bezpieczeństwa nakładającej embargo handlowe na Federalną Republikę Jugosławii naruszało prawa podstawowe i zasadę proporcjonalności. Trybunał uznał, że interes „położenia kresu stanowi wojny w regionie oraz ciężkim naruszeniom praw człowieka i prawa humanitarne w Republice Bośni i Hercegowiny” przeważał nad interesem całkowicie niewinnej strony, jaki strona ta miała w prowadzeniu działalności gospodarczej przy wykorzystaniu aktywów dzierżawionych od spółki mającej siedzibę w Federalnej Republice Jugosławii²⁷. Trybunał nie zasugerował w żaden sposób, że mógłby on być pozbawiony właściwości w zakresie dokonywania kontroli sądowej tego rozporządzenia, ze względu na to, że było ono niezbędne dla wprowadzenia w życie systemu sankcji ustanowionego przez Radę Bezpieczeństwa²⁸.

27. Rada, Komisja i Zjednoczone Królestwo podnoszą jednak, iż wyrok w sprawie *Bosphorus* nie formułuje wniosków, które wnoszący odwołanie zamierza mu przypisać. Strony te wskazują, że wyrok nie odnosi się do kwestii zakresu właściwości Trybunału, ponieważ w każdym razie rozporządzenie to nie naruszało praw podstawowych. Nie uważam tego argumentu za zbyt przekonujący. Prawdą jest, że chociaż rzecznik generalny uczynił wzmiankę o odrzuceniu tego poglądu, Trybunał nie odniósł się wprost

25 — Zobacz na przykład ww. w przepisie 22 opinii 2/94, pkt 30, 34, 35.

26 — Wymienionego w przepisie 16.

27 — Wyżej wymieniony w przepisie 16 wyrok w sprawie *Bosphorus*, pkt 26.

28 — Konfiskata samolotu *Bosphorus Airways* dokonana została zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa 820(1993). Komitet ds. sankcji Narodów Zjednoczonych orzekł, że rezygnacja władz z konfiskaty samolotu stanowiłaby naruszenie tej rezolucji.

do kwestii, czy okoliczność, że rozporządzenie wprowadzało w życie rezolucję Rady Bezpieczeństwa, mogła oznaczać wyłączenie go spoza zakresu kontroli sądowej. Niemniej jednak przypuszczam, że zamiast celowo pozostawiać tę kwestię bez rozstrzygnięcia, Trybunał uznał raczej za oczywiste to, o czym postanowił wspomnieć rzecznik generalny, a mianowicie, że „poszanowanie praw podstawowych stanowi [...] warunek zgodności z prawem aktów wspólnotowych”²⁹.

28. W każdym razie, nawet gdyby przyjąć założenie, że w wyroku wydanym w sprawie *Bosphorus* Trybunał pominął problem dotyczący zakresu swojej właściwości, to i tak Rada, Komisja ani Zjednoczone Królestwo nie wskazały w traktacie żadnej podstawy, z której wynikałby logiczny wniosek, że środki podjęte w celu wprowadzenia w życie rezolucji Rady Bezpieczeństwa mają rangę nadrzędną względem norm konstytucyjnych, wobec czego nie podlegają one kontroli sądowej.

29. Zjednoczone Królestwo sugeruje, że wniosek o wyłączeniu takich przepisów spoza

zakresu kontroli sądowej można wyprowadzić z art. 307 WE. Pierwszy akapit tego artykułu stanowi: „Postanowienia niniejszego Traktatu nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych przed 1 stycznia 1958 roku lub, wobec Państw przystępujących, przed datą ich przystąpienia, między jednym [państwem członkowskim] lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony a jednym lub większą liczbą państw trzecich z drugiej strony”. Według Zjednoczonego Królestwa postanowienie to, czytane w związku z art. 10 WE, nakładałoby na Wspólnotę zobowiązanie do powstrzymania się od ingerencji w zachowania państw członkowskich będące wynikiem przestrzegania rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Trybunał powinien zatem powstrzymać się od poddawania zaskarżonego rozporządzenia kontroli sądowej. Zaznaczę od razu, że nie przekonuje mnie ten argument, niemniej jednak warto przeanalizować to zagadnienie w sposób bardziej szczegółowy, zwłaszcza że art. 307 WE jest głównym elementem uzasadnienia wyroku Sądu Pierwszej Instancji³⁰.

30. Na pierwszy rzut oka przyczyny, dla których państwa członkowskie miałyby nie być w stanie wypełnić zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych w sytuacji, gdyby Trybunał stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia, mogą nie wydawać się całkiem jasne. W istocie, w braku przepisów wspólnotowych, państwa członkowskie uprawnione są co do zasady do uchwalania swych własnych przepisów wykonawczych, gdyż zgodnie z traktatem mogą one podejmować środki niezbędne

29 — Opinia rzecznika generalnego F. Jacobsa przedstawiona w sprawie *Bosphorus*, ww. w przypisie 16, pkt 53. Zobacz także pkt 34 ww. w przypisie 22 opinii 2/94.

30 — Punkty 185–191 i 196 zaskarżonego wyroku.

dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, nawet jeśli środki te mają wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku³¹. Niemniej jednak państwa członkowskie powinny korzystać ze swych kompetencji w dziedzinie polityki bezpieczeństwa w sposób zgodny z prawem wspólnotowym³². W kontekście wyroku wydanego przez Trybunał w sprawie ERT³³ można przyjąć założenie, że o ile działania państw członkowskich objęte są zakresem prawa wspólnotowego, o tyle państwa te podlegają tym samym regułom obowiązującym w dziedzinie ochrony praw podstawowych co same instytucje wspólnotowe. Zgodnie z tym założeniem, jeżeli Trybunał miałby stwierdzić nieważność zaskarżonego rozporządzenia ze względu na to, iż narusza ono reguły wspólnotowe dotyczące ochrony praw podstawowych, prowadziłoby to do wniosku, że państwa członkowskie nie miałyby możliwości uchwalenia tych przepisów — o ile objęte są one zakresem prawa wspólnotowego — działając z naruszeniem praw podstawowych chronionych przez Trybunał. Argument wywodzony z art. 307 WE ma tu zatem jedynie pośrednie znaczenie.

praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego”. Nie znajduje podstaw dla dokonywania takiej wykładni art. 307 WE. Wykładnia taka klóciłaby się nadto z art. 49 UE, który uzależnia przystąpienie do Unii od poszanowania zasad określonych w art. 6 ust. 1 UE. Poza tym umożliwiłaby władzom krajowym wykorzystanie Wspólnoty do obejścia praw podstawowych zagwarantowanych w krajowych porządkach prawnych, nawet w odniesieniu do aktów prawnych służących wykonaniu zobowiązań międzynarodowych³⁴. Sprzeciwiałoby się to całkowicie utrwalonemu orzecznictwu Trybunału, według którego Wspólnota zapewnia kompletny system ochrony sądowej, w którym prawa podstawowe są chronione zgodnie z tradycjami konstytucyjnymi państw członkowskich. Jak orzekł Trybunał w wyroku w sprawie *Les Verts*, „Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólnotą prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstitu-

31. Zasadniczy problem wiążący się z zarzutem podniesionym przez Zjednoczone Królestwo polega jednak na tym, iż przedstawia on art. 307 WE jako podstawę ewentualnego odstępstwa od art. 6 ust. 1 UE, zgodnie z którym „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania

34 — W niektórych systemach prawnych możliwość wyłączenia przepisów krajowych wprowadzających w życie rezolucje Rady Bezpieczeństwa spoza zakresu kontroli sądowej wydaje się bardzo mało prawdopodobna (co pokazuje w sposób incydentalny, że podjęcie przez Trybunał decyzji o wyłączeniu aktu prawnego takiego jak zaskarżone rozporządzenie spoza zakresu kontroli sądowej mogłoby doprowadzić do powstania trudności dotyczących recypowania prawa wspólnotowego w niektórych krajowych porządkach prawnych). Zobacz przykładowo następujące źródła. Niemcy: Bundesverfassungsgericht, postanowienie z dnia 14 października 2004 r. (Görgülü) 2 BvR 1481/04, opublikowane w NJW 2004, s. 3407–3412. Republika Czeska: Ústavní soud, 15 kwietnia 2003 r. (I. ÚS 752/02); Ústavní soud, 21 lutego 2007 r. (I. ÚS 604/04). Włochy: Corte Costituzionale, 19 marca 2001 r., Nr 73. Węgry: 4/1997 (I. 22.) AB határozat. Polska: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, pkt 5.5, Seria A, 2005, Nr 4, poz. 42; oraz Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), 2 lipca 2007 r., K 41/05, Seria A, 2007, Nr 7, poz. 72.

31 — Artykuł 297 WE i art. 60 ust. 2 WE. Zobacz także wyroki z dnia 17 października 1995 r.: w sprawie C-70/94 *Werner*, Rec. s. I-3189; w sprawie C-83/94 *Leifer i in.*, Rec. s. I-3231; a także opinię rzecznika generalnego F. Jacoba przedstawioną w dniu 6 kwietnia 1995 r. w sprawie C-120/94 *Komisja przeciwko Grecji*, Rec. s. I-1513.

32 — Wyrok z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawie C-124/95 *Centro-Com*, Rec. s. I-81, pkt 25.

33 — Wyrok z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89, Rec. s. I-2925. Zobacz także wyroki: z dnia 26 czerwca 1997 r. w sprawie C-368/95 *Familiapress*, Rec. s. I-3689; z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-60/00 *Carpenter*, Rec. s. I-6279.

cyjną, jaką stanowi traktat”³⁵. Ujmując tę kwestię bardziej wprost, w wyroku w sprawie Schmidberger Trybunał potwierdził, że środki sprzeciwiające się poszanowaniu praw człowieka [...] są nie do zaakceptowania we Wspólnocie”³⁶. Podsumowując, wykładnia art. 307 WE prezentowana przez Zjednoczone Królestwo kłóci się z zasadami, na których oparta jest Unia, gdyż żadne z postanowień traktatu nie sugeruje, aby art. 307 miał pełnić szczególną rolę — a zwłaszcza rolę tak doniosłą — w konstytucyjnym porządku prawnym Wspólnoty.

członkowskie „udzielają sobie wzajemnie pomocy [...] i w odpowiednim przypadku przyjmują wspólną postawę”. Obowiązek ten wymaga, aby państwa członkowskie korzystały ze swych uprawnień i wykonywały zobowiązania wynikające z członkostwa w organizacjach międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, w sposób zgodny z warunkami określonymi w podstawowych regułach i ogólnych zasadach prawa wspólnotowego³⁸. Jako członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych, państwa członkowskie, w szczególności zaś — w kontekście niniejszej sprawy — te, które należą do Rady Bezpieczeństwa, muszą działać w taki sposób, aby przeciwdziałać, o ile to możliwe, podejmowaniu przez organy Organizacji Narodów Zjednoczonych decyzji mogących powodować konflikt z podstawowymi zasadami wspólnotowego porządku prawnego. Same państwa członkowskie powinny zatem być zobowiązane do minimalizowania ryzyka konfliktów pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym a prawem międzynarodowym.

32. Ponadto zobowiązania przewidziane w art. 307 WE oraz związane z nimi obowiązek lojalnej współpracy adresowane są do dwóch kategorii podmiotów: mają one zastosowanie zarówno do Wspólnoty, jak i do państw członkowskich³⁷. Artykuł 307 akapit drugi WE stanowi, że „dane państwo lub państwa członkowskie stosują wszelkie właściwe środki w celu wyeliminowania [...] niezgodności” pomiędzy zobowiązaniami zaciągniętymi przez nie przed podpisaniem traktatu oraz zobowiązaniami wynikającymi z prawa wspólnotowego. W tym celu państwa

33. Skoro art. 307 WE nie może skutkować wyłączeniem zaskarżonego rozporządzenia spoza zakresu kontroli sądowej, to czy istnieją jakieś inne reguły prawa wspólnotowego, które mogłyby wywołać taki skutek? Rada, Komisja oraz Zjednoczone Królestwo twierdzą, iż rolą Trybunału nie jest, co do zasady, podawanie w wątpliwość zasadności przepisów wspólnotowych wprowadzających w życie rezolucje, które Rada

35 — Wyżej wymieniony w przypisie 18 wyrok w sprawie *Les Verts*, pkt 23.

36 — Wyrok z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie *C-112/00 Schmidberger*, *Rec. s. I-5659*, pkt 73.

37 — Ostatnim przykładem wyroku wydanego w sprawie dotyczącej zobowiązań państw członkowskich wynikających z art. 307 WE jest wyrok z dnia 1 lutego 2005 r. w sprawie *C-203/03 Komisja przeciwko Austrii*, *Zb.Orz. s. I-935*, pkt 59.

38 — Analogicznie, w odniesieniu do wymogu jednności międzynarodowej reprezentacji Wspólnoty, zob. opinię 1/94, *Rec. s. I-5267*, pkt 106–109; ww. w przypisie 23 wyrok w sprawie *Komisja przeciwko Radzie*, pkt 40–51.

Bezpieczeństwa uznają za niezbędne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Komisja przywołuje w tym kontekście pojęcie „kwestii politycznych”³⁹. Tytułem podsumowania można by powiedzieć, że Komisja, Rada i Zjednoczone Królestwo stoją na stanowisku, że rozporządzenie będące przedmiotem niniejszej sprawy nie podlega kontroli sądowej. Strony te wskazują, że podobny pogląd wyraził Europejski Trybunał Praw Człowieka.

34. Pogląd sugerujący, że niniejsza sprawa dotyczy „kwestii politycznej”, w odniesieniu do której najmniejszy nawet przejaw ingerencji sądowej byłby niewłaściwy, nie nadaje się według mnie do obrony. Twierdzenie, że dany środek jest konieczny dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, nie może prowadzić do całkowitego odstępstwa od ogólnych zasad prawa wspólnotowego ani do pozbawienia jednostek ich praw podstawowych. Nie umniejsza to doniosłości interesu polegającego na utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; oznacza to po prostu, że obowiązkiem sądów pozostaje ocena zgodności z prawem środków mogących sprzeciwiać się równie doniosłym interesom, których

ochrona powierzona została tym sądom. Sędzia Murphy, zajmując odrębne stanowisko w sprawie Korematsu toczącej się przed Sądem Najwyższym Stanów Zjednoczonych, trafnie spostrzegł, że:

„Podobnie jak inne twierdzenia stojące w sprzeczności z prawami konstytucyjnymi dochodzonymi przez jednostkę, twierdzenie [to] winno podlegać procedurze kontroli sądowej zmierzającej do ustalenia jego zasadności oraz do wyeliminowania jego sprzeczności z innymi interesami. Dopuszczalne granice [swobodnego uznania] oraz ocena, czy w konkretnym przypadku zostały one przekroczone, są kwestiami natury prawnej”⁴⁰.

35. Nadzwyczajne okoliczności mogą oczywiście usprawiedliwiać ograniczenie swobody osobistej, które w normalnych warunkach byłoby niedopuszczalne. Nie powinno to jednak prowadzić do wniosku, że „w pewnych przypadkach wolność można na chwilę skryć za zasłoną, tak jak przykrywała ona prawa stanowione przez bogów”⁴¹. Nie oznacza to też, jak twierdzi Zjednoczone Królestwo, że kontrola sądowa winna mieć w takich przypadkach charakter „najbardziej marginalny”. Przeciwnie, gdy powstaje przekonanie, że

39 — Pojęcie „kwestia polityczna” zostało wprowadzone przez sędziego Taneya — prezesa Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych, w sprawie *Luther v. Borden*, 48 U.S. 1 (1849), 46–47. Dokładne znaczenie tego pojęcia w kontekście wspólnotowym nie jest zbyt jasne. Komisja nie rozwinęła tego podniesionego przez siebie na rozprawie argumentu, lecz sugeruje ona najwyraźniej, iż Trybunał winien powstrzymać się od przeprowadzania kontroli sądowej, gdyż nie istnieją sądowe kryteria, które pozwalałyby na dokonanie oceny rozpatrywanych tu kwestii.

40 — Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, *Korematsu przeciwko Stanom Zjednoczonym*, 323 U.S. 214, 233, 234 (1944) (J. Murphy, opinia odrębna) (pominięto cudzysłowy wewnętrzne).

41 — Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, Księga XII („Il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté, comme l'on cache les statues des dieux”).

zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego jest nadzwyczajnie poważne, występuje szczególnie silna presja prowadząca do podejmowania środków lekceważących prawa jednostki, zwłaszcza zaś w odniesieniu do jednostek mających ograniczony dostęp lub pozbawionych dostępu do procesów politycznych. Dlatego w takich przypadkach sądy winny wypełniać swoje obowiązki w zakresie przestrzegania zasady państwa prawnego ze wzmoczoną czujnością. Te same okoliczności, które mogą usprawiedliwiać wyjątkowe ograniczenia praw podstawowych, wymagają więc także, aby sądy starannie upewniały się, czy ograniczenia te nie wykraczają poza to, co niezbędne. W świetle rozważań, które przedstawię poniżej, Trybunał powinien zweryfikować, czy zarzut istnienia poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa jest zasadny, a także winien on zagwarantować, aby podjęte środki zapewniały należytą równowagę pomiędzy charakterem zagrożenia dla bezpieczeństwa a stopniem ingerencji tych środków w sferę podstawowych praw jednostek.

36. Według Rady, Komisji i Zjednoczonego Królestwa, Europejski Trybunał Praw Człowieka rezygnuje ze swych kompetencji kontrolnych, gdy kwestionowany środek jest niezbędny dla wprowadzenia w życie rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Mam jednak poważne wątpliwości, czy Europejski

Trybunał Praw Człowieka ogranicza w ten sposób zakres swej jurysdykcji⁴². Co więcej, nawet gdyby tak czynił, nie sądzę, by miało

42 — Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że państwa będące stroną konwencji „nie mogą, w imię walki z [...] terroryzmem, podejmować wszelkich środków, jakie tylko uznają za stosowne” (wyrok z dnia 6 września 1978 r. w sprawie Klass i in. przeciwko Niemcom, Seria A, nr 28, pkt 49). Ponadto w wyroku wydanym w sprawie Bosphorus Airways ten sam trybunał zawarł obszernie rozważania na temat zakresu swej własnej jurysdykcji, nie zamieszczając tam jednak nawet wzmianki, która sugerowałaby, że może on nie być władny do przeprowadzenia kontroli sądowej ze względu na to, że kwestionowane przepisy służyły wprowadzeniu w życie rezolucji Rady Bezpieczeństwa [sprawa Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) przeciwko Irlandii (nr 45036/98)]. Wydaje się zatem, że wyrok w sprawie Bosphorus Airways dostarcza argumentów przemawiających za przeprowadzeniem kontroli sądowej. Jednakże według Rady, Komisji i Zjednoczonego Królestwa, z decyzji w przedmiocie dopuszczalności wydanej w sprawie Behrami wynika, że przepisy niezbędne do wprowadzenia w życie rezolucji Rady Bezpieczeństwa wyłącza się automatycznie z zakresu zastosowania konwencji [Europejski Trybunał Praw Człowieka, sprawy Behrami i Behrami przeciwko Francji oraz Saratati przeciwko Francji, Niemcom i Norwegii (nr 71412/01 i 78166/01, 2 maja 2007 r.); zobacz także decyzje w przedmiocie dopuszczalności z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie Kasumaj przeciwko Grecji (nr 6974/05) oraz z dnia 28 sierpnia 2007 r. w sprawie Gajic przeciwko Niemcom (nr 31446/02)]. Wydaje się jednak, że decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zinterpretowana została zbyt szeroko. Sprawa Behrami dotyczyła rzekomego naruszenia praw podstawowych przez siły bezpieczeństwa rozmieszczone w Kosowie i funkcjonujące pod auspicjami Narodów Zjednoczonych. Kontyngenty państw występujących po stronie przeciwnej uczestniczyły w tych siłach bezpieczeństwa. Europejski Trybunał Praw Człowieka nie uznał jednak swej właściwości *ratione personae* głównie z tego powodu, że zwierzchnictwo i kontrola nad misją bezpieczeństwa należały do Rady Bezpieczeństwa, wobec czego zarzucane działania i zaniechania należało przypisać Narodom Zjednoczonym, a nie państwom występującym po stronie przeciwnej (zob. pkt 121 oraz 133–135 decyzji). W istocie Europejski Trybunał Praw Człowieka precyzyjnie odróżnił tę sprawę od sprawy Bosphorus Airways (zob. w szczególności pkt 151 wyroku). Wydaje się zatem, że Europejski Trybunał Praw Człowieka zajął stanowisko, że w sytuacji gdy zgodnie z regułami prawa międzynarodowego publicznego kwestionowane akty należy przypisać Narodom Zjednoczonym, trybunał ten nie posiada jurysdykcji *ratione personae*, gdyż Narody Zjednoczone nie są stroną konwencji. Natomiast w sytuacji, gdy władze państwa będącego stroną konwencji podjęły środki proceduralne w celu wprowadzenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa do krajowego porządku prawnego, środki te należy przypisać temu państwu, a więc zgodnie z konwencją podlegają one kontroli sądowej (zob. także pkt 27–29 decyzji w przedmiocie dopuszczalności z dnia 16 października 2007 r. w sprawie Beric i in. przeciwko Bośni i Hercegowinie).

to znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

stwo doszukują się więc analogii dokładnie tam, gdzie kończy się podobieństwo między obydwoma tymi trybunałami.

37. Z pewnością trafne jest twierdzenie, że zapewniając przestrzeganie praw podstawowych we Wspólnocie, Trybunał Sprawiedliwości czerpie inspirację z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁴³. Istnieją jednak zasadnicze różnice pomiędzy tymi dwoma trybunałami. Zadaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest zapewnienie przestrzegania zobowiązań podjętych przez państwa będące stronami konwencji. Chociaż celem konwencji jest ochrona oraz dalszy rozwój praw człowieka i podstawowych wolności jednostki, skonstruowana jest ona przede wszystkim jako umowa międzypaństwowa, będąca źródłem zobowiązań jej sygnatariuszy na szczeblu międzynarodowym⁴⁴. Ilustruje to przewidziany w konwencji międzyrządowy mechanizm służący wykonywaniu jej postanowień⁴⁵. Traktat WE ustanowił natomiast autonomiczny porządek prawny, w ramach którego państwa oraz jednostki są bezpośrednio podmiotami praw i zobowiązań. Trybunał Sprawiedliwości pełni rolę sądu konstytucyjnego stojącego na straży wewnętrznego porządku prawnego, jakim jest Wspólnota. Europejski Trybunał Praw Człowieka i Trybunał Sprawiedliwości różni więc ich właściwość *ratione personae*, a także stosunek ich systemów prawnych do systemu prawa międzynarodowego publicznego. Rada, Komisja i Zjednoczone Królestwo

38. Rada podniosła na rozprawie, że realizując swe funkcje sądownicze w odniesieniu do aktów instytucji wspólnotowych mających swe źródło w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa, Trybunał wykroczyłby poza swą właściwą rolę i „przemówiłby w imieniu wspólnoty międzynarodowej”. Twierdzenie to jest jednak zbyt daleko idące. Oczywiście, gdyby Trybunał uznał, że zaskarżone rozporządzenie nie może być stosowane we wspólnotowym porządku prawnym, orzeczenie takie wywołałoby pewne konsekwencje na scenie międzynarodowej. Należy jednak zaznaczyć, że konsekwencje te niekoniecznie muszą być negatywne. Są one bezpośrednim następstwem faktu, że w aktualnie obowiązującym systemie regulującym funkcjonowanie Organizacji Narodów Zjednoczonych, jedyną możliwością, z której skorzystać mogą jednostki pragnące zyskać dostęp do niezależnego sądu w celu wyegzekwowania należytej ochrony ich praw podstawowych, jest zaskarżenie krajowych przepisów wykonawczych przed sądem krajowym⁴⁶. Możliwość skutecznego zaskarżenia nie powinna być

43 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 Omega Spielhallen, Zb.Orz. s. I-9609, pkt 33.

44 — Zobacz preambułę do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), jak również art. 19 EKPC oraz art. 46 ust. 1 EKPC.

45 — Zobacz art. 46 ust. 2 EKPC.

46 — Zobacz pkt 39 sprawozdania specjalnego sprawozdawcy Narodów Zjednoczonych z dnia 16 sierpnia 2006 r. dotyczącego wspierania i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności w ramach walki z terroryzmem (A/61/267): „Biorąc pod uwagę, że skutkiem dokonania wpisu [w wykazie] jest zamrożenie aktywów, konieczne jest istnienie prawa do zakwestionowania tego wpisu. Na szczeblu międzynarodowym nie istnieją aktualnie procedury umożliwiające realizację tego prawa. Istnieją one jednak w niektórych systemach krajowych. specjalny sprawozdawca stoi na stanowisku, że wobec braku właściwych lub adekwatnych procedur kontrolnych na szczeblu międzynarodowym, niezbędne są krajowe procedury kontrolne — nawet w odniesieniu do wykazów międzynarodowych. Powinny one być dostępne w państwach, które stosują sankcje”.

w istocie całkowitym zaskoczeniem dla Rady Bezpieczeństwa, zważywszy, że została ona przewidziana przez zespół ds. wsparcia analitycznego i monitorowania sankcji funkcjonujący w ramach komitetu ds. sankcji⁴⁷.

39. Ponadto skutki prawne wyroku wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości są ograniczone do wewnętrznego porządku prawnego Wspólnoty. W zakresie, w jakim wyrok taki uniemożliwiałby Wspólnocie i jej państwom członkowskim wprowadzenie w życie rezolucji Rady Bezpieczeństwa, jego następstwa prawne na gruncie międzynarodowego porządku prawnego określane będą w dalszym ciągu przez przepisy prawa międzynarodowego publicznego. Wprawdzie ograniczenia nakładane przez ogólne zasady prawa wspólnotowego w odniesieniu do działań podejmowanych przez instytucje mogą utrudnić Wspólnocie i jej państwom członkowskim ich funkcjonowanie na arenie międzynarodowej, jednak stosowanie tych zasad przez Trybunał Sprawiedliwości nie uchybia stosowaniu międzynarodowych reguł dotyczących odpowiedzialności państwa, ani też reguły wyrażonej w art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych. Bezsądne jest zatem twierdzenie Rady, według którego poprzez poddanie zaskarżonego rozporządzenia kontroli sądowej Trybunał

rozszerzyłby zakres swojej właściwości poza sferę wspólnotowego porządku prawnego.

40. Dochodzę zatem do wniosku, że Sąd Pierwszej Instancji naruszył prawo poprzez stwierdzenie, że nie przysługuje mu prawo do dokonania kontroli sądowej zaskarżonego rozporządzenia w świetle praw podstawowych, będących częścią ogólnych zasad prawa wspólnotowego. W rezultacie Trybunał powinien uznać drugi zarzut wnoszącego odwołanie za zasadny i uchylić zaskarżony wyrok.

IV — Zarzucane naruszenia praw podstawowych

41. Sugeruję, aby zamiast przekazywać sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd Pierwszej Instancji, Trybunał skorzystał z możliwości wydania w tej sprawie ostatecznego orzeczenia⁴⁸. Myślę, że dla zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania należałoby w tej sytuacji skupić się na zasadniczym aspekcie sprawy, a mianowicie na kwestii, czy zaskarżone rozporządzenie narusza prawa podstawowe wnoszącego odwołanie.

47 — Zobacz w szczególności drugie sprawozdanie zespołu ds. wsparcia analitycznego i monitorowania sankcji powołanego na mocy rezolucji 1526(2004) (S/2005/83) dotyczące organizacji Al-Kaida i talibów, a także osób i podmiotów z nimi powiązanych, które stwierdza w pkt 54, że „sposób, w jaki podmioty lub osoby fizyczne dopisywane są do wykazu terrorystów prowadzonego przez Radę, oraz nieistnienie po stronie osób, których nazwiska umieszczono w wykazie, możliwości dokonania kontroli czy wniesienia odwołania powoduje poważne problemy dotyczące kwestii odpowiedzialności i może także prowadzić do naruszenia norm i konwencji odnoszących się do praw podstawowych”, a w pkt 58, że „zmiana procedury skreślania z wykazu mogłaby przyczynić się do ograniczenia ewentualności wydania choćby jednej lub kilku potencjalnie niekorzystnych orzeczeń sądowych”. W tym kontekście w sprawozdaniu wymieniony został wprost Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Zobacz także załącznik I do szóstego sprawozdania zespołu ds. wsparcia analitycznego i monitorowania sankcji (S/2007/132) dotyczącego przeglądu środków zaskarżenia wymierzonych przeciwko aspektom systemu sankcji.

48 — Zgodnie z art. 61 statutu Trybunału Sprawiedliwości.

42. Wnoszący odwołanie zarzuca kilka naruszeń swych praw podstawowych, domagając się na tej podstawie stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy ono jego osoby. Strona przeciwna — w szczególności zaś Komisja i Zjednoczone Królestwo — podnoszą, że nawet jeśli zaskarżone rozporządzenie wkracza w sferę praw podstawowych wnoszącego odwołanie, jest to usprawiedliwione względami dotyczącymi zwalczania międzynarodowego terroryzmu. W odniesieniu do tej kwestii podnoszą one także, iż Trybunał nie powinien w tym przypadku posługiwać się zwykłymi kryteriami kontroli sądowej, lecz — z uwagi na wchodzące tu w grę interesy z dziedziny bezpieczeństwa międzynarodowego — powinien raczej zastosować mniej restrykcyjne standardy ochrony praw podstawowych.

43. Nie podzielam poglądu strony przeciwniej, która opowiada się za rodzajem kontroli sądowej, który wykazuje w istocie duże podobieństwo do podejścia przyjętego przez Sąd Pierwszej Instancji w orzeczeniach dotyczących *ius cogens*. Argument ten jest w pewnym sensie kolejnym wyrazem przekonania, że niniejsza sprawa dotyczy „kwestii politycznej” oraz że Trybunał, w przeciwieństwie do instytucji politycznych, nie jest w stanie rozstrzygać takich kwestii we właściwy sposób. Wyjaśnieniem takiego stanowiska mogłaby być okoliczność, że zagadnienia tego rodzaju mają znaczenie międzynarodowe, a wszelkie interwencje Trybunału mogłyby zniweczyć koordynowane na szczeblu międzynarodowym wysiłki podejmowane w celu zwalczania terroryzmu. Argument ten jest też ściśle związany z poglądem, według którego sądy nie są odpowiednio przystosowane do decydowania o tym, jakie środki są właściwe dla przeciwdziałania międzynarodowemu terroryzmowi. Natomiast Rada Bezpieczeństwa

niewątpliwie posiada w tym zakresie stosowny autorytet. Z tych powodów strona przeciwna dochodzi do wniosku, że Trybunał powinien traktować ocenę dokonaną przez Radę Bezpieczeństwa z najwyższym szacunkiem i, o ile w ogóle podejmuje się kontroli sądowej aktów wspólnotowych opierających się na tej ocenie, powinien ograniczyć zakres tej kontroli do minimum.

44. Prawdą jest, że sądy nie powinny pozostawać obojętne wobec uwarunkowań instytucjonalnych. Trybunał winien więc być świadomy kontekstu międzynarodowego, w którym funkcjonuje, oraz związanych z nim ograniczeń. Powinien on także mieć świadomość skutków, jakie wydawane przezeń orzeczenia mogą wywoływać poza granicami Wspólnoty. W świecie, w którym nieustannie wzrasta ilość różnego rodzaju współzależności, różne porządki prawne winny zmierzać do wzajemnego pogodzenia wynikających z nich roszczeń dochodzonych na drodze sądowej. Dlatego Trybunał nie może stale utrzymywać monopolu w zakresie rozstrzygania, w jaki sposób należy godzić ze sobą określone podstawowe interesy prawne. Powinien on, w miarę możliwości, uznawać autorytet instytucji, takich jak Rada Bezpieczeństwa, ustanowionych w innym porządku prawnym niż jego własny i będących niekiedy lepiej umocowanymi do rozważenia takich podstawowych interesów. Trybunał nie może jednak, uzasadniając to szacunkiem dla poglądów prezentowanych przez te instytucje, pozostawać obojętnym wobec podstawowych wartości, które leżą u podstaw wspólnotowego porządku prawnego i które ma on obowiązek chronić. Szacunek dla innych instytucji ma sens jedynie wówczas, gdy opiera się on na wzajemnym poszanowaniu tych wartości oraz wzajemnym zobowiązaniu do ich ochrony. Wobec powyższego, gdy w grę wchodzi podstawowe

wartości Wspólnoty, Trybunał może być zobowiązany do dokonania ponownej oceny i do ewentualnego stwierdzenia nieważności środków podjętych przez instytucje Wspólnoty, nawet gdy środki te odzwierciedlają życzenia Rady Bezpieczeństwa.

45. Okoliczność, że kwestionowane przepisy mają na celu zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, nie powinna uniemożliwiać Trybunałowi realizacji jego obowiązków w zakresie zapewnienia przestrzegania zasady państwa prawnego. Czyniąc to, Trybunał nie wkracza w sferę polityki, ale potwierdza raczej granice, które wyznacza prawo w odniesieniu do określonych decyzji politycznych. Zadanie to nigdy nie jest łatwe, a wykorzystanie wiedzy sądu w kwestiach dotyczących zagrożenia terroryzmem stanowi w istocie wielkie wyzwanie. To samo dotyczy instytucji politycznych. Szczególnie w odniesieniu do zagadnień z dziedziny bezpieczeństwa politycznego, procesy polityczne bywają nadmiernie podatne na aktualne obawy wyrażane przez opinię publiczną, co skłania władze do uspokajania niepokojów wyrażanych przez większość kosztem praw mniejszości. Właśnie w takich sytuacjach do akcji wkraczać winny sądy, aby zapewnić, że polityczna konieczność dnia dzisiejszego nie przekształci się w rzeczywistość prawną dnia jutrzejszego. Ich zadaniem jest zagwarantowanie, aby dochodzące w danym momencie do głosu kwestie polityczne były także zgodne z zasadą państwa prawnego, bez której żadne demokratyczne społeczeństwo nie może prawdziwie funkcjonować przez dłuższy okres. Jak stwierdził Aharon Barak — były prezes Sądu Najwyższego Izraela:

„Prawo potrzebne jest nam zwłaszcza wtedy, gdy grzmią armaty [...]. Każda walka toczona przez państwo — przeciwko terroryzmowi bądź jakimukolwiek innemu wrogowi — powinna być prowadzona zgodnie z regułami i obowiązującym prawem. Zawsze istnieje prawo, którego państwo winno przestrzegać. Nie istnieją żadne »czarne dziury«. [...] Uzasadnieniem takiego podejścia nie są wyłącznie pragmatyczne konsekwencje realiów politycznych i normatywnych. Jego korzenie tkwią znacznie głębiej. Jest ono odzwierciedleniem różnicy pomiędzy walczącym o przetrwanie państwem demokratycznym a walką terrorystów o jego obalenie. Państwo walczy w imię prawa oraz jego utrzymania. Terrorysty walczą przeciwko prawu, powodując jego pogwałcenie. Wojna z terroryzmem jest także wojną prawa przeciwko tym, którzy przeciwko niemu występują”⁴⁹.

46. Nie ma zatem powodu, aby w niniejszej sprawie Trybunał zmienił sposób, w jaki dokonywał zwykle wykładni praw podstawowych powoływanych przez wnoszącego odwołanie. Jedynym nowym zagadnieniem jest to, czy konkretne potrzeby dotyczące zwalczania międzynarodowego terroryzmu usprawiedliwiają ograniczenia praw podstawowych wnoszącego odwołanie, które w przeciwnym wypadku nie byłyby dopuszczalne. Nie pociąga to za sobą zmiany pojęcia tych praw podstawowych ani stosowanych standardów ich kontroli. Oznacza to po prostu, że waga przywiązywana do różnych interesów, które zawsze należy brać pod

49 — Sąd Najwyższy Izraela, HCJ 769/02 (2006) Komitet publiczny przeciwko torturom w Izraelu i in. przeciwko rządowi Izraela i in., pkt 61, 62 (pominięto wewnętrzne cudzozyślowy).

uwagę przy stosowaniu omawianych praw podstawowych, może być różna, w zależności od konkretnych potrzeb związanych ze zwalczaniem międzynarodowego terroryzmu. Kwestia ta powinna jednak zostać oceniona przez Trybunał w toku zwykłej kontroli sądowej. Okoliczności zachodzące w niniejszej sprawie mogą prowadzić do zmiany wagi poszczególnych wartości istotnych z punktu widzenia ochrony praw podstawowych, stosowane kryteria ochrony nie powinny jednak ulec zmianie.

ich proporcjonalności, nie tylko w sensie abstrakcyjnym, ale w świetle konkretnych okoliczności danej sprawy. Komisja trafnie spostrzegła, że zwalczanie międzynarodowego terroryzmu może usprawiedliwiać ograniczenia prawa własności. Nie uwalnia to jednak ipso facto władz od wymogu wykazania, że ograniczenia te są uzasadnione w odniesieniu do dotkniętej nimi osoby. Gwarancje procesowe są konieczne właśnie po to, aby zapewnić, że tak w istocie będzie. W braku tych gwarancji, zamrożenie aktywów danej osoby na czas nieokreślony stanowi naruszenie jej prawa do poszanowania własności.

47. Problem, przed którym stanął wnoszący odwołanie, polega na tym, że wszelkie jego aktywa w obrębie Wspólnoty zostały zamrożone na kilka lat, bez wskazania granic czasowych i w warunkach, w których nie istnieją najwyraźniej wystarczające środki, które pozwalałyby mu na zakwestionowanie stawianego mu zarzutu popełnienia czynów bezprawnych. Powołał się on na prawo do poszanowania własności, prawo do przedstawienia stanowiska oraz prawo do skutecznej kontroli sądowej. W kontekście niniejszej sprawy prawa te są ze sobą ściśle powiązane. Oczywiście, zamrożenie aktywów danej osoby na czas nieokreślony stanowi daleko posuniętą ingerencję w prawo do niezakłóconego korzystania z majątku. Konsekwencje takiego stanu rzeczy mogą być dla tej osoby druzgocące, nawet jeśli umożliwi się jej zaspakajanie podstawowych potrzeb i pozostawi się jej środki na podstawowe wydatki. Wyjaśnia to oczywiście, dlaczego środek ten wywołuje tak silny skutek przymuszający, a także dlaczego „inteligentne sankcje” tego rodzaju mogą być postrzegane jako właściwe lub nawet konieczne sposoby przeciwdziałania aktom terrorystycznym. Podkreśla to jednak także potrzebę istnienia gwarancji procesowych wymagających od władz uzasadnienia takich środków i wykazania

48. Wnoszący odwołanie podnosi, że w odniesieniu do wymierzonych przeciwko niemu sankcji nie istnieją jakiegokolwiek gwarancje tego rodzaju. Utrzymuje on, iż nie miał żadnej możliwości wypowiedzenia się na temat zarzucanych mu faktów i okoliczności, ani też na temat zgromadzonych przeciwko niemu dowodów. Twierdzi on, że jego sytuacja byłaby korzystniejsza, gdyby wszczęte zostało wobec niego postępowanie karne, gdyż wówczas byłby przynajmniej objęty ochroną zapewnianą przez proces karny. W tym kontekście powołuje się ona na prawo do przedstawienia stanowiska przed organami administracyjnymi, jak również na prawo do skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezawisły sąd.

49. Zarówno prawo do przedstawienia stanowiska, jak i prawo do skutecznej kontroli sądowej stanowią prawa podstawowe będące częścią ogólnych zasad prawa wspólnotowego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem

„poszanowanie prawa do obrony w jakimkolwiek postępowaniu toczącym się przeciwko osobie, które może doprowadzić do wyrządzenia jej szkody, jest podstawową zasadą prawa wspólnotowego, która musi być respektowana nawet w braku odpowiednich przepisów dotyczących tego postępowania. [...] Zasada ta wprowadza wymóg, aby wszystkim adresatom decyzji wywierających istotny wpływ na ich interesy umożliwić ostateczne wypowiedzenie się w ich przedmiocie”⁵⁰. W odniesieniu do prawa do skutecznej kontroli sądowej Trybunał orzekł: „Wspólnota Europejska jest [...] wspólnotą opartą na zasadzie państwa prawnego, a jej instytucje podlegają kontroli sądowej w odniesieniu do zgodności ich aktów z traktatem oraz z ogólnymi zasadami prawa obejmującymi także prawa podstawowe. [...] Jednostki są więc uprawnione do skutecznej ochrony sądowej praw wywodzonych przez nie ze wspólnotowego porządku prawnego, a prawo do takiej ochrony stanowi jedną z głównych zasad prawa wywodzącą się z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim”⁵¹ [tłumaczenie nieoficjalne].

należy uznać za uzasadnione. Utrzymują oni, że wszelkie wysiłki Wspólnoty lub jej państw członkowskich, zmierzające do ustanowienia administracyjnych lub sądowych procedur umożliwiających zakwestionowanie zgodności z prawem sankcji nałożonych mocą zaskarżonego rozporządzenia, sprzeciwiałyby się leżącym u ich podstaw rezolucjom Rady Bezpieczeństwa, a więc prowadziłyby do udaremnienia walki z międzynarodowym terroryzmem. Dając wyraz temu pogładowi, nie przedstawili oni żadnych uwag, które umożliwiłyby Trybunałowi dokonanie kontroli sądowej przy uwzględnieniu konkretnej sytuacji wnoszącego odwołanie.

50. Przedstawiciele strony przeciwnej podnoszą jednak, że wprowadzone ograniczenia prawa do przedstawienia stanowiska oraz prawa do skutecznej kontroli sądowej

51. Nie będę się zbytnio rozwodzić na temat kwestii zarzucanego naruszenia prawa do przedstawienia stanowiska. Wystarczy stwierdzić, że chociaż pewne ograniczenia tego prawa mogą być uzasadnione względami bezpieczeństwa publicznego, w niniejszej sprawie instytucje wspólnotowe nie zapewniły wnoszącemu odwołanie żadnej możliwości wypowiedzenia się co do tego, czy zastosowane wobec niego sankcje są uzasadnione i czy należy utrzymać je w mocy. Istnienie na szczęblu Organizacji Narodów Zjednoczonych procedury skreślenia z wykazu osób objętych sankcjami nie poprawia wcale tego stanu rzeczy. Procedura ta umożliwia zainteresowanym wystąpienie do komitetu ds. sankcji lub do rządów ich państw z wnioskiem o skreślenie ich nazwiska

50 — Wyrok z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-32/95 P Komisja przeciwko Lisrestal i in., Rec. s. I-5373, pkt 21. Zobacz także art. 41 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

51 — Wyrok z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. s. I-6677, pkt 38, 39. Zobacz także art. 47 Karty praw podstawowych, a także art. 6 i 13 EKPC.

z tego wykazu⁵². Rozpoznanie tego wniosku odbywa się jednak wyłącznie w trybie konsultacji międzyrządowych. Komitet ds. sankcji nie jest w istocie zobowiązany do wzięcia pod uwagę stanowiska wnioskodawcy. Co więcej, procedura skreślenia z wykazu osób objętych sankcjami nie zapewnia nawet w minimalnym stopniu dostępu do informacji, na podstawie których podjęta została decyzja o umieszczeniu nazwiska wnioskodawcy w wykazie. Odmowa udostępnienia tych informacji następuje niezależnie od tego, czy złożony został jakikolwiek wniosek uzasadniający potrzebę ochrony ich poufności. Jednym z zasadniczych powodów, dla których prawo do przedstawienia stanowiska musi być respektowane, jest potrzeba umożliwienia zainteresowanym stronom skutecznej obrony ich praw, a zwłaszcza w postępowaniu sądowym, które może zostać wszczęte po zakończeniu administracyjnej procedury kontrolnej. W tym sensie poszanowanie prawa do przedstawienia stanowiska ma bezpośrednie znaczenie dla zapewnienia prawa do skutecznej kontroli sądowej. Gwarancje procesowe na poziomie administracyjnym nie mogą w żadnym razie eliminować potrzeby późniejszej kontroli sądowej. Brak takich gwarancji administracyjnych w istotny sposób wywiera niekorzystny wpływ na prawo wnoszącego odwołanie do skutecznej ochrony sądowej.

52. Prawo do skutecznej ochrony sądowej zajmuje ważne miejsce pośród praw podstawowych. Chociaż pewne ograniczenia tego prawa mogą być dopuszczone w sytuacji, gdy do głosu dochodzą inne ważne interesy, w demokratycznym społeczeństwie podważanie samej istoty tych praw jest niedopuszczalne. Jak orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku wydanym w sprawie *Klass i in.* „zasada państwa prawnego zakłada między innymi, że ingerencja władzy wykonawczej w prawa jednostki winna podlegać skutecznej kontroli, którą powinna zwykle sprawować, przynajmniej w ostatniej instancji, władza sądownicza, gdyż zapewnia ona najlepszą gwarancję niezależności, bezstronności oraz odpowiednie procedury”⁵³.

53. Nazwisko wnoszącego odwołanie zostało umieszczone w załączniku I do zaskarżonego rozporządzenia kilka lat temu, a mimo to instytucje wspólnotowe odmawiają mu możliwości dalszego zaskwestionowania przyczyn, dla których w dalszym ciągu figuruje ono w wykazie. Wytoczyły one pod jego adresem niezwykle poważne oskarżenia i na tej podstawie poddały go surowym sankcjom. Odrzucają jednak wszelką możliwość oceny słuszności tych oskarżeń i zasadności sankcji przez niezawisły sąd. Wobec tej odmowy istnieje realne prawdopodobieństwo, że sankcje zastosowane wobec wnoszącego odwołanie na terytorium Wspólnoty mogą okazać się nieproporcjonalne, a nawet wymierzone przeciwko niewłaściwej osobie, a mimo to pozostają one w mocy przez czas

52 — Procedura skreślenia z wykazu była przedmiotem kilku zmian od czasu podjęcia po raz pierwszy środków wymierzonych przeciwko wnoszącemu odwołanie. W jej pierwotnym kształcie osoba objęta wpisem mogła jedynie wnioskować o skreślenie z wykazu w państwie, którego jest ona obywatelem lub w którym zamieszkuje. Zgodnie z aktualnie obowiązującą procedurą osoba zamierzająca wystąpić w wnioskiem o skreślenie z wykazu może złożyć taki wniosek w „punkcie przyjęć” Narodów Zjednoczonych lub za pośrednictwem państwa, którego jest ona obywatelem lub w którym zamieszkuje. Procedura skreślenia z wykazu zachowała jednak swój zasadniczo międzyrządowy charakter. Zobacz rezolucję Rady Bezpieczeństwa 1730(2006) z dnia 19 grudnia 2006 r. oraz wytyczne komitetu ds. sankcji dotyczące przebiegu jego prac, dostępne na stronie internetowej <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml>.

53 — Wyżej wymieniony w przypisie 42 wyrok w sprawie *Klass i in.*, pkt 55.

nieokreślony. Trybunał nie jest w stanie zweryfikować, czy tak w istocie jest, jednak już samo dopuszczenie takiej możliwości stanowi anatemę w społeczeństwie szanującym zasadę państwa prawnego.

54. Gdyby na poziomie Organizacji Narodów Zjednoczonych funkcjonował prawdziwy i skuteczny mechanizm kontroli sądowej sprawowanej przez niezależny sąd, Wspólnota mogłaby zostać zwolniona z obowiązku poddawania kontroli sądowej przepisów wykonawczych mających zastosowanie we wspólnotowym porządku prawnym. Aktualnie nie istnieje jednak żaden tego rodzaju mechanizm. Nawet Komisja i Rada spostrzegły w przedstawionych przez siebie uwagach, że decyzja w przedmiocie skreślenia danej osoby z wykazu sankcji

Organizacji Narodów Zjednoczonych zależy od swobodnego uznania komitetu ds. sankcji, będącego organem dyplomatycznym. W tych okolicznościach należy uznać, że prawo do kontroli sądowej dokonywanej przez niezależny sąd nie zostało zapewnione na szczeblu Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wobec tego instytucje wspólnotowe nie mogą rezygnować z przeprowadzenia należytej kontroli sądowej w związku z wprowadzaniem do wspólnotowego porządku prawnego rozpatrywanych rezolucji Rady Bezpieczeństwa.

55. Wynika stąd, że zarzut wnoszącego odwołanie, według którego zaskarżone rozporządzenie narusza prawo do przedstawienia stanowiska, prawo do kontroli sądowej oraz prawo do poszanowania własności, należy uznać za zasadny. Trybunał powinien więc stwierdzić nieważność zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy ono wnoszącego odwołanie.

V — Wnioski

56. Proponuję, aby Trybunał:

- 1) uchylił wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 21 września 2005 r. w sprawie T-315/01 Kadi przeciwko Radzie i Komisji;

- 2) stwierdził nieważność rozporządzenia Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzającego niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 467/2001 zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów, rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie, w zakresie w jakim dotyczy ono wnoszącego odwołanie.