



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 18. julija 2013\*

„Pritožba — Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) — Omejevalni ukrepi proti nekaterim osebam in subjektom, povezanim z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani — Uredba (ES) št. 881/2002 — Zamrznitev sredstev in gospodarskih virov osebi, uvrščeni na seznam, ki ga je sestavil organ Združenih narodov — Uvrstitev imena te osebe na seznam iz Priloge I k Uredbi (ES) št. 881/2002 — Ničnostna tožba — Temeljne pravice — Pravica do obrambe — Načelo učinkovitega sodnega varstva — Načelo sorazmernosti — Pravica do spoštovanja lastninske pravice — Obveznost obrazložitve“

V združenih zadevah C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P,

zaradi treh pritožb na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vloženi 10. decembra 2010,

**Evropska komisija**, ki so jo sprva zastopali P. Hetsch, S. Boelaert, E. Paasivirta in M. Konstantinidis, nato L. Gussetti, S. Boelaert, E. Paasivirta in M. Konstantinidis, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

**Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska**, ki ga je najprej zastopala E. Jenkinson, nato S. Behzadi-Spencer, agentki, skupaj z J. Wallace, QC, D. Beardom, QC, in M. Woodom, barrister,

tožeči stranki,

ob intervenciji

**Republike Bolgarije**, ki jo zastopajo B. Zaimov, T. Ivanov in E. Petranova, agenti,

**Italijanske republike**, ki jo zastopata G. Palmieri, agentka, skupaj z M. Fiorillijem, avvocato dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

**Velikega vojvodstva Luksemburg**, ki ga zastopa C. Schiltz, agent,

**Madžarske**, ki jo zastopajo M. Fehér, K. Szijjártó in K. Molnár, agenti,

**Kraljevine Nizozemske**, ki jo zastopata C. Wissels in M. Bulterman, agentki,

**Slovaške republike**, ki jo zastopa B. Ricziová, agentka,

**Republike Finske**, ki jo zastopa H. Leppo, agentka,

intervenientke pri pritožbah (C-584/10 P in C-595/10 P),

**Svet Evropske unije**, ki ga zastopajo M. Bishop, E. Finnegan in R. Szostak, agenti,

\* Jezik postopka: angleščina.

tožeča stranka,

ob intervenciji

**Republike Bolgarije**, ki jo zastopajo B. Zaimov, T. Ivanov in E. Petranova, agenti,

**Češke republike**, ki jo zastopajo K. Najmanová, E. Ruffer, M. Smolek in D. Hadroušek, agenti,

**Kraljevine Danska**, ki jo zastopa L. Volck Madsen, agent,

**Irške**, ki jo je sprva zastopal D. O'Hagan, nato E. Creedon, agenta, skupaj z N. Traversom, BL, in P. Benson, solicitor, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

**Kraljevine Španije**, ki jo zastopata M. Muñoz Pérez in N. Díaz Abad, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

**Italijanske republike**, ki jo zastopata G. Palmieri, agentka, skupaj z M. Fiorillijem, avvocato dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

**Velikega vojvodstva Luksemburg**, ki ga zastopa C. Schiltz, agent,

**Madžarske**, ki jo zastopajo M. Fehér, K. Szíjjártó in K. Molnár, agenti,

**Kraljevine Nizozemske**, ki jo zastopata C. Wissels in M. Bulterman, agentki,

**Republike Avstrije**, ki jo zastopa C. Pesendorfer, agentka, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

**Slovaške republike**, ki jo zastopa B. Ricziová, agentka,

**Republike Finske**, ki jo zastopa H. Leppo, agentka,

intervenientke v pritožbi (C-593/10 P),

drugi stranki v postopku sta

**Yassin Abdullah Kadi**, ki ga zastopajo D. Vaughan, QC, V. Lowe, QC, J. Crawford, SC, M. Lester in P. Eeckhout, barristers, G. Martin, solicitor, in C. Murphy,

tožeča stranka na prvi stopnji,

**Francoska republika**, ki jo zastopajo E. Belliard, G. de Bergues, D. Colas, A. Adam in E. Ranaivoson, agenti,

intervenientka na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts (poročevalec), podpredsednik, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, predsedniki senatov, M. Berger, predsednica senata, U. Lõhmus, E. Levits, A. Arabadžiev, sodniki, C. Toader, sodnica, J.-J. Kasel, M. Safjan in D. Šváby, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: A. Impellizzeri, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. oktobra 2012,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. marca 2013

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Evropska komisija, Svet Evropske unije in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska v pritožbah predlagajo razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 30. septembra 2010 v zadevi Kadi proti Komisiji (T-85/09, ZOdl., str. II-5177, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to sodišče razglasilo ničnost Uredbe Komisije (ES) št. 1190/2008 z dne 28. novembra 2008 o stoprvi spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaïda in talibani (UL L 322, str. 25, v nadaljevanju: sporna uredba), v delu, v katerem se ta akt nanaša na Y. A. Kadija.

### Pravni okvir

#### *Ustanovna listina Združenih narodov*

- 2 V skladu s členom 1(1) in (3) Ustanovne listine Združenih narodov, podpisane v San Franciscu (Združene države Amerike) 26. junija 1945, so cilji Združenih narodov „varovati mednarodni mir in varnost“ ter „uresničevati mednarodno sodelovanje s tem, da se rešujejo mednarodni problemi ekonomske, socialne, kulturne ali človekoljubne narave, kakor tudi s tem, da se razvija in spodbuja spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse ljudi, ne glede na raso, spol, jezik ali vero“.
- 3 Kot določa člen 24(1) Ustanovne listine Združenih narodov, je Varnostnemu svetu Združenih narodov (v nadaljevanju: Varnostni svet) naložena prvenstvena odgovornost za ohranitev mednarodnega miru in varnosti. V odstavku 2 tega člena 24 je določeno, da mora Varnostni svet pri izvrševanju naloga, ki mu jih nalaga ta odgovornost, ravnati v skladu s cilji in načeli Združenih narodov.
- 4 Na podlagi člena 25 Ustanovne listine Združenih narodov člani Organizacije združenih narodov (OZN) soglašajo v tem, da sprejemajo in izvršijo odločbe Varnostnega sveta v skladu s to ustanovno listino.
- 5 V poglavju VII Ustanovne listine Združenih narodov, naslovljenem „Akcija v primeru ogrožanja miru, kršitve miru in agresivnih dejanj“, so opredeljeni ukrepi, ki jih je treba sprejeti v takih primerih. Člen 39 te ustanovne listine, ki uvaja navedeno poglavje, določa, da Varnostni svet ugotavlja, ali obstaja takšno ogrožanje miru, kršitev miru ali agresivno dejanje, in daje priporočila ali pa odloči, kaj je treba ukreniti v skladu s členoma 41 in 42 te ustanovne listine, da se ohranita ali vzpostavita mednarodni mir in varnost. V skladu s členom 41 navedene ustanovne listine sme Varnostni svet odločiti, katere ukrepe, ki ne vključujejo uporabe oborožene sile, je treba izvajati, da bi se izvršile njegove odločbe, in sme pozvati člane Združenih narodov, naj te ukrepe izvedejo.
- 6 Na podlagi člena 48(2) Ustanovne listine Združenih narodov člani Združenih narodov izvršijo odločbe Varnostnega sveta za ohranitev mednarodnega miru in varnosti neposredno in s svojo dejavnostjo v ustreznih mednarodnih ustanovah, katerih člani so.
- 7 Člen 103 te ustanovne listine določa, da če je navzkrižje med obveznostmi članov Združenih narodov po tej ustanovni listini in po katerem koli drugem meddržavnem dogovoru, prevladujejo njihove obveznosti po tej ustanovni listini.

*Akcije Varnostnega sveta zoper mednarodni terorizem in izvedba teh akcij s strani Unije*

- 8 Varnostni svet je od konca devetdesetih let prejšnjega stoletja in zlasti po atentatih 11. septembra 2001 v Združenih državah sprejel vrsto resolucij, ki so temeljile na poglavju VII Ustanovne listine Združenih narodov in ki so se nanašale na zoperstavljanje terorističnim grožnjam, ki ogrožajo mednarodni mir in varnost. Te resolucije, ki so bile najprej usmerjene zgolj proti talibanom iz Afganistana, so se nato razširile na Osamo bin Ladna, Al Kaido ter z njo povezane osebe in subjekte. Navedene resolucije zlasti določajo zamrznitev sredstev organizacij, subjektov in oseb, ki jih je odbor, ki ga je ustanovil Varnostni svet v skladu z Resolucijo 1267 (1999) z dne 15. oktobra 1999 (v nadaljevanju: odbor za sankcije), uvrstil na konsolidiran seznam (v nadaljevanju: konsolidirani seznam odbora za sankcije).
- 9 Resolucija Varnostnega sveta 1730 (2006) z dne 19. decembra 2006 v zvezi z obravnavo predlogov za izbris, ki jih vložijo organizacije, subjekti in osebe, uvrščene na ta seznam, določa ustanovitev informacijske točke pri Varnostnem svetu, ki je pristojna za sprejemanje teh predlogov. Ta informacijska točka je bila ustanovljena marca 2007.
- 10 Odstavek 5 Resolucije Varnostnega sveta 1735 (2006) določa, da morajo države, kadar predlagajo odboru za sankcije, naj na svoj konsolidirani seznam uvrsti ime organizacije, subjekta ali osebe, „zagotoviti obrazložitev, ki mora vsebovati čim več podrobnosti o razlogih za predlog za uvrstitev na seznam, skupaj z (i) vsemi informacijami, na podlagi katerih se lahko natančno ugotovi, da posameznik ali subjekt izpolnjuje zadevna merila, (ii) naravo teh informacij in (iii) vsemi informacijami ali dokumenti za utemeljitev, ki se lahko zagotovijo“. V odstavku 6 te resolucije so države pozvane, naj „ob predložitvi predloga za uvrstitev na seznam opredelijo tiste elemente obrazložitve, ki se lahko razkrijejo pri obveščanju posameznika ali subjekta, katerega ime se uvršča na [konsolidirani seznam odbora za sankcije], in tiste, ki se lahko razkrijejo državam [...] na njihovo zahtevo“.
- 11 Odstavek 12 Resolucije Varnostnega sveta 1822 (2008) z dne 30. junija 2008 določa, da morajo države med drugim „pri vsakem predlogu za uvrstitev na seznam natančno opredeliti elemente zadevne obrazložitve, ki se lahko razkrijejo, zlasti zato, da bi lahko [odbor za sankcije] pripravil povzetek, opisan v odstavku 13, ali obvestil osebe ali subjekte, katerih imena se uvrščajo na [konsolidirani seznam tega odbora] in elemente, ki se lahko posredujejo državam [...] na njihovo zahtevo“. Odstavek 13 te resolucije določa, da odbor za sankcije, kadar doda ime na svoj konsolidirani seznam, na svoji spletni strani objavi „povzetek razlogov za uvrstitev na seznam“ in da si prizadeva na svoji spletni strani objaviti „povzetke razlogov za uvrstitve na seznam“ v zvezi z imeni, ki so bila nanj uvrščena pred sprejetjem te resolucije.
- 12 V zvezi s predlogi za izbris je bil z Resolucijo Varnostnega sveta 1904 (2009) z dne 17. decembra 2009 ustanovljen „urad varuha človekovih pravic“, ki ima v skladu z odstavkom 20 te resolucije nalogo, da odboru za sankcije pomaga pri obravnavi teh predlogov. V skladu z navedenim odstavkom mora imeti oseba, ki je imenovana na položaj varuha človekovih pravic, visoke moralne vrednote, biti nepristranska in poštena, visoko usposobljena in imeti izkušnje na upoštevanih področjih, in sicer med drugim na področjih prava, človekovih pravic, boja proti terorizmu in sankcij. Naloga varuha človekovih pravic, ki so opisane v prilogi II k navedeni resoluciji, sestavljata faza zbiranja informacij od zadevnih držav in faza dogovarjanja, v kateri se lahko z organizacijami, subjekti ali osebami, ki so vložile predlog za izbris svojega imena s konsolidiranega seznama odbora za sankcije, vzpostavi dialog. Po koncu teh faz mora varuh človekovih pravic pripraviti „izčrpno poročilo“ in ga poslati odboru za sankcije, ta pa mora nato s pomočjo varuha človekovih pravic pregledati predlog za izbris in odločiti, ali ga bo odobril.
- 13 Ker so države članice v različnih skupnih stališčih, sprejetih na podlagi skupne zunanje in varnostne politike, menile, da je za izvršitev resolucij Varnostnega sveta s področja boja proti mednarodnemu terorizmu potrebno ukrepanje Unije, je Svet sprejel vrsto uredb, ki med drugim določajo zamrznitev sredstev organizacij, subjektov in oseb, ki jih je določil odbor za sankcije.

- 14 Vzporedno z zgoraj opisanim sistemom sankcij, ki se nanaša samo na organizacije, subjekte in osebe, ki jih odbor za sankcije poimensko opredeli kot povezane z Osamo bin Ladnom, Al Kaido in talibani, obstaja tudi širši sistem sankcij, ki je določen z Resolucijo Varnostnega sveta 1373 (2001) z dne 28. septembra 2001, ki je bila prav tako sprejeta kot odgovor na teroristične napade 11. septembra 2001. Ta resolucija, ki tudi določa ukrepe zamrznitve sredstev, se od zgoraj navedenih resolucij razlikuje v tem, da je določitev organizacij, subjektov in oseb, za katere se uporablja, v celoti prepuščena prosti presoji držav.
- 15 Na ravni Unije je bila navedena resolucija izvedena s Skupnim stališčem Sveta 2001/931/SZVP z dne 27. decembra 2001 o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu (UL L 344, str. 93) in z Uredbo Sveta (ES) št. 2580/2001 z dne 27. decembra 2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu (UL L 344, str. 70, in popravek v UL 2010, L 52, str. 58 – ta popravek ne zadeva slovenske različice). Ta akta vsebujeta seznam, ki se redno pregleduje, organizacij, subjektov in oseb, glede katerih je podan sum, da sodelujejo pri terorističnih dejavnostih.

## Dejansko stanje

### *Zadeva, v kateri je bila izdana sodba Kadi*

- 16 Ime Y. A. Kadija, ki je bil opredeljen kot oseba, povezana z Osamo bin Ladnom in Al Kaido, je bilo 17. oktobra 2001 uvrščeno na konsolidirani seznam odbora za sankcije.
- 17 To ime je bilo zato dodano na seznam iz Priloge I k Uredbi Sveta (ES) št. 467/2001 z dne 6. marca 2001 o prepovedi izvoza nekaterega blaga in storitev v Afganistan, o poostritvi prepovedi poletov in podalšanju zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 337/2000 (UL L 67, str. 1) in Uredbe Komisije (ES) št. 2069/2001 z dne 19. oktobra 2001 o tretji spremembi Uredbe št. 467/2001 (UL L 277, str. 25). Nato je bilo vpisano na seznam iz Priloge I k Uredbi Sveta (ES) št. 881/2002 z dne 27. maja 2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani, in o razveljavitvi Uredbe št. 467/2001 (UL L 139, str. 9).
- 18 Y. A. Kadi je 18. decembra 2001 pri Splošnem sodišču vložil tožbo, s katero je želel doseči razglasitev ničnosti, najprej, uredb št. 467/2001 in št. 2062/2001 in nato uredbe št. 881/2002 v delih, v katerih se nanašajo nanj. Razlogi za razglasitev ničnosti so se nanašali na kršitev pravice do izjave, lastninske pravice in načela sorazmernosti ter pravice do učinkovitega sodnega varstva.
- 19 Splošno sodišče je s sodbo z dne 21. septembra 2005 v zadevi Kadi proti Svetu in Komisiji (T-315/01, ZOdl., str. II-3649) tožbo zavrnilo. V bistvu je presodilo, da iz načel, ki urejajo odnos med mednarodnim pravnim redom Združenih narodov in pravnim redom Unije, izhaja, da Uredba št. 881/2002, ker se z njo izvršuje resolucija Varnostnega sveta, ki ne dopušča diskrecijske pravice pri izvrševanju, ne more biti predmet sodnega nadzora nad njeno vsebinsko zakonitostjo in zato zanjo velja sodna imuniteta, razen glede njene združljivosti s pravili, ki izhajajo iz *ius cogens*, pojmovan kot mednarodni javni red, ki je obvezen za vse subjekte mednarodnega prava, tudi za organe OZN, in od katerega ni mogoče odstopati.
- 20 V teh okoliščinah je Splošno sodišče ob upoštevanju standarda univerzalnega varstva temeljnih človekovih pravic, ki spada v *ius cogens*, v obravnavanem primeru presodilo, da kršitev pravic, ki jih je navedel Y. A. Kadi, ni podana. Natančneje, v zvezi z učinkovitim sodnim varstvom je poudarilo, da ni pristojno niti za posredno presojo skladnosti resolucij Varnostnega sveta s temeljnimi pravicami, ki jih varuje pravni red Unije, niti za preverjanje, ali je bila storjena napaka pri presoji dejanskega stanja in



dokazov, s katerimi je ta mednarodna instanca utemeljila sprejetje ukrepov, niti za posredni nadzor nad primernostjo in sorazmernostjo teh ukrepov. Dodalo je, da taka vrzel v sodnem varstvu Y. A. Kadija sama po sebi ni v nasprotju z *ius cogens*.

- 21 Sodišče je s sodbo z dne 3. septembra 2008 v združenih zadevah Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji (C-402/05 P in C-415/05 P, ZOdl., str. I-6351, v nadaljevanju: sodba Kadi) razveljavilo zgoraj navedeno sodbo Kadi proti Svetu in Komisiji in razglasilo ničnost Uredbe št. 881/2002 v delu, v katerem se nanaša na Y. A. Kadija.
- 22 Sodišče je v bistvu presodilo, da obveznosti, ki jih nalaga mednarodni sporazum, ne morejo ogroziti ustavnih načel Pogodbe ES, med katerimi je načelo, da morajo vsi akti Skupnosti spoštovati temeljne pravice, kar je pogoj za njihovo zakonitost, ki jo mora nadzirati Sodišče v okviru popolnega sistema pravnih sredstev, ki ga vzpostavlja ta Pogodba. Presodilo je, da ne glede na to, da je treba pri izvrševanju resolucij Varnostnega sveta spoštovati zaveze, ki so bile sprejete v okviru OZN, načela, ki urejajo mednarodni pravni red, ki izhajajo iz Združenih narodov, ne pomenijo, da velja za akt Unije, kot je Uredba št. 881/2002, sodna imuniteta. Dodalo je, da za tako imuniteto v Pogodbi ni podlage.
- 23 V teh okoliščinah je v točkah 326 in 327 sodbe Kadi presodilo, da morajo sodišča Unije zagotoviti načeloma popoln nadzor nad zakonitostjo vseh aktov Unije glede na temeljne pravice, tudi v položajih, ko so ti akti sprejeti za izvršitev resolucij Varnostnega sveta, in da je bilo zato pri presoji Splošnega sodišča pravo napačno uporabljeno.
- 24 V točkah od 336 do 341 sodbe Kadi je ob obravnavanju tožbe, ki jo je Y. A. Kadi vložil pri Splošnem sodišču, presodilo, da učinkovit sodni nadzor pomeni, da pristojni organ Unije zadevno osebo obvesti o razlogih za sprejetje zadevne odločbe o vpisu in tej osebi da možnost, da poda izjavo v zvezi s tem. Poudarilo je, da so v zvezi s prvo odločbo o vpisu razlogi, ki so se nanašali na učinkovitost zadevnih omejevalnih ukrepov in na cilj zadevne uredbe, upravičevali, da se obvestitev in podanje izjave ne opravita pred sprejetjem te odločbe, ampak ob njenem sprejetju ali čim prej po njem.
- 25 Sodišče je v točkah od 345 do 349 sodbe Kadi dodalo, da ker Svet Y. A. Kadija ni obvestil o obremenilnih dokazih, s katerimi je utemeljil omejevalne ukrepe, uvedene zoper njega, in mu ni dal pravice, da bi se z njimi seznanil v razumnem roku po uvedbi teh ukrepov, zadevna oseba ni imela možnosti, da bi učinkovito pojasnila svoje stališče glede tega, tako da ji je bila kršena pravica do obrambe in do učinkovitega sodnega varstva. V točki 350 navedene sodbe je tudi ugotovilo, da ta kršitev pred sodiščem Unije ni bila odpravljena, saj Svet pred navedenim sodiščem ni predložil nobenega takega dokaza. V točkah od 369 do 371 iste sodbe je Sodišče iz istih razlogov sklenilo, da je bila Y. A. Kadiju kršena temeljna pravica do spoštovanja lastninske pravice.
- 26 Učinki uredbe, razglašene za nično v delu, v katerem se je nanašala na Y. A. Kadija, so se ohranili za največ tri mesece, da bi lahko Svet odpravil ugotovljene kršitve.

#### *Ravnanje institucij Unije po izdaji sodbe Kadi in sporna uredba*

- 27 Predsednik odbora za sankcije je 21. oktobra 2008 stalnemu predstavniku Francije pri OZN predložil obrazložiten memorandum glede vpisa Y. A. Kadija na konsolidirani seznam tega odbora in dovolil njegovo posredovanje Y. A. Kadiju.
- 28 Ta obrazložiten memorandum se glasi:

„Oseba Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [...] izpolnjuje pogoje za uvrstitev na seznam [sankcijskega odbora] zaradi svojih dejanj, ki vključujejo (a) sodelovanje pri financiranju, načrtovanju, omogočanju, pripravi ali izvedbi dejanj ali dejavnosti Al Kaide, Osama bin Ladna ali talibanov ali katere koli njihove celice, podorganizacije, odcepljene skupine ali podskupine, v povezavi z njimi, pod njihovim imenom,

v njihovem imenu ali v njihovo podporo; (b) dobavo, prodajo ali posredovanje orožja in z njim povezanega materiala komur koli od njih; (c) novačenje za kogar koli od njih; (d) druga dejanja ali dejavnosti v podporo kogar koli od njih (glej Resolucijo Varnostnega sveta 1822 (2008), odstavek 2).

Qadi je priznal, da je bil eden od ustanovnih članov fundacije Muwafaq in da je vodil njene dejavnosti. Fundacija Muwafaq je vedno delovala pod okriljem organizacije Afghan Bureau [Makhtab al-Khidamat] (QE.M.12.01.), ki sta jo ustanovila Abdullah Azzam in Osama bin Laden [Usama Muhammed Awad Bin Laden] (QI.B.8.01.) ter ki je bila predhodnica Al Kaide (QE.A.4.01.). Po prenehanju delovanja organizacije Afghan Bureau na začetku junija 2001 in po njeni vključitvi v Al Kaido se je več nevladnih organizacij, ki so bile prej povezane z organizacijo Afghan Bureau, prav tako pridružilo Al Kaidi.

Qadi je leta 1992 vodenje evropskih podružnic fundacije Muwafaq zaupal Shafiqu Ben Mohamedu Ben Mohamedu Al-Ayadiju (QI.A.25.01.). V sredini 90. let prejšnjega stoletja je Al-Ayadi vodil tudi podružnico fundacije Muwafaq v Bosni in Hercegovini. Qadi je zaposlil Al-Ayadija na priporočilo znanega finančnega podpornika Al Kaide z imenom Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan (QI.J.79.02.), ki se je v 80. letih prejšnjega stoletja z Osamo bin Ladnom bojeval v Afganistanu. Ko je Qadi imenoval Al-Ayadija za vodjo fundacije Muwafaq v Evropi, je Al-Ayadi deloval na podlagi dogovorov z Osamo bin Ladnom. Al-Ayadi, eden glavnih voditeljev tunizijske Islamske fronte, je na začetku 90. let prejšnjega stoletja odšel v Afganistan na paravojaško usposabljanje, nato pa se je s skupino drugih napotil v Sudan, da bi se srečal z Osamo bin Ladnom, s katerim je ta skupina sklenila formalen dogovor o sprejemanju in usposabljanju Tunizijcev. Z Osamo bin Ladnom so se srečali še enkrat ter sklenili dogovor, v okviru katerega naj bi sodelavci Osame bin Ladna v Bosni in Hercegovini sprejemali tunizijske borce iz Italije.

Vodja organizacije Al-Gama'at Al Islamiya, Talad Fuad Kassem, je leta 1995 izjavil, da je fundacija Muwafaq zagotavljala logistično in finančno podporo bataljonu borcev v Bosni in Hercegovini. Sredi 90. let prejšnjega stoletja je fundacija Muwafaq sodelovala pri zagotavljanju finančne podpore za teroristične dejavnosti teh borcev in trgovino z orožjem iz Albanije v Bosno in Hercegovino. Del financiranja za te dejavnosti je zagotovil Osama bin Laden.

Qadi je bil tudi eden od glavnih delničarjev v danes zaprti Depozitni banki, ki je imela sedež v Sarajevu in v kateri je Al-Ayadi prav tako opravljal Qadijeve naloge in zastopal njegove interese. Mogoče je, da so v tej banki potekala srečanja, namenjena pripravi napada na ameriški objekt v Saudovi Arabiji.

Poleg tega je bil Qadi lastnik več podjetij v Albaniji, ki so posredovala sredstva skrajnežem ali v katerih so bili skrajneži zaposleni na delovnih mestih, ki so jim omogočala nadzor nad sredstvi zadevnih podjetij. Do pet Qadijevih podjetij v Albaniji je prejemale gibljiva sredstva, ki jih je zagotavljal Osama bin Laden.“

- 29 Navedeni obrazložiteni memorandum je bil objavljen tudi na spletni strani odbora za sankcije.
- 30 Stalni predstavnik Francije pri Uniji je 22. oktobra 2008 navedeni obrazložiteni memorandum posredoval Komisiji, ta pa ga je istega dne poslala Y. A. Kadiju in ga obvestila, da namerava iz razlogov, navedenih v tem obrazložitenem memorandumu, ohraniti njegovo uvrstitev na seznam iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002. Komisija je pred sprejetjem končne odločitve dala Y. A. Kadiju na voljo čas do 10. novembra 2008, da poda pripombe k navedenim razlogom in predloži kakršno koli informacijo, ki bi se mu zdela upoštevana.
- 31 Y. A. Kadi je 10. novembra 2008 Komisiji predložil svoje pripombe. Ob tem, da je navedel, da je vsakič, ko mu je bila dana možnost podati svoja stališča glede dokazov, ki so bili zbrani proti njemu, uspel dokazati, da obtožbe zoper njega niso utemeljene – v zvezi s čimer je predložil dokumente, ki dokazujejo, da so švicarski, turški in albanski organi ustavili kriminalistične preiskave, ki so bile proti njemu uvedene zaradi obtožb o podpiranju terorističnih organizacij in finančnega kriminala – je Komisijo pozval, naj predloži dokaze, ki potrjujejo trditve in navedbe iz obrazložitenega

memoranduma, ki se nanaša na vpis njegovega imena na konsolidirani seznam odbora za sankcije, in upoštevne dokumente iz svojega spisa ter prosil, naj se mu omogoči predložitev pripomb k tem dokazom. Ob tem, da je grajal nenatančnost in splošnost nekaterih navedb iz obrazložitvenega memoranduma, je s predložitvijo dokazov izpodbijal utemeljenost vsakega od razlogov, ki so bili navedeni zoper njega.

32 Komisija je sporno uredbo sprejela 28. novembra 2008.

33 V uvodnih izjavah od 3 do 6, 8 in 9 te uredbe je navedeno:

„(3) Da bi ravnala skladno s sodbo [Kadi], je Komisija sporočila Y. A. Kadiju [obrazložitveni memorandum], ki ga je predložil odbor za sankcije [...] ter [mu] dala možnost, da predloži svoje pripombe na te ugotovitve in tako pojasni [svoje] stališče.

(4) Komisija je prejela pripombe od Y. A. Kadija [...] ter jih proučila.

(5) Na seznam oseb, skupin in subjektov, za katere velja zamrznitev sredstev in gospodarskih virov, ki ga je sestavil odbor za sankcije, je uvrščen Y. A. Kadi [...]

(6) Po podrobni proučitvi pripomb Y. A. Kadija iz dopisa z dne 10. novembra 2008 ter upoštevajoč preventivno naravo zamrznitve sredstev in gospodarskih virov, Komisija meni, da je uvrstitev Y. A. Kadija na seznam upravičena zaradi njegove povezanosti z mrežo Al Kaida.

[...]

(8) Na podlagi tega je treba Y. A. Kadija [...] dodati v Prilogo I.

(9) Ta uredba se začne uporabljati 30. maja 2002, upoštevajoč preventivno naravo in cilje zamrznitve sredstev in gospodarskih virov iz Uredbe [...] št. 881/2002 in potrebo po zaščiti upravičenih interesov gospodarskih subjektov, ki so se zanesli na zakonitost [...] uredbe, razglašene za nično [s sodbo Kadi].“

34 V skladu s členom 1 sporne uredbe in prilogo k njej se Priloga I k Uredbi št. 881/2002 spremeni predvsem tako, da se pod naslov „Fizične osebe“ doda to besedilo:

„Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (alias (a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, (b) Kahdi, Yasin, (c) Yasin Al-Qadi). Datum rojstva: 23.2.1955. Kraj rojstva: Kairo, Egipt. Državljanstvo: Saudove Arabije. Št. potnega lista: (a) B 751550, (b) E 976177 (izdan 6.3.2004, prenehanje veljavnosti 11.1.2009). Drugi podatki: Jeddah, Saudova Arabija.“

35 V skladu s členom 2 sporne uredbe je ta začela veljati 3. decembra 2008 in se uporablja od 30. maja 2002.

36 Komisija je z dopisom z dne 8. decembra 2008 odgovorila na dopise Y. A. Kadija z dne 10. novembra 2008.

### **Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba**

37 Y. A. Kadi je 26. februarja 2009 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil tožbo, s katero je predlagal razglasitev ničnosti sporne uredbe v delu, v katerem se nanaša nanj. V utemeljitev svojega predloga je navedel pet tožbenih razlogov. Drugi tožbeni razlog se je nanašal na kršitev pravice do obrambe in na pravico do učinkovitega sodnega varstva, peti tožbeni razlog pa na nesorazmerno omejitev lastninske pravice.



- 38 Splošno sodišče se je najprej v točki 126 izpodbijane sodbe oprlo na točki 326 in 327 sodbe Kadi in presodilo, da mora zagotoviti „načeloma popolni nadzor“ nad zakonitostjo izpodbijane uredbe glede na temeljne pravice. V točkah od 127 do 129 navedene sodbe je dodalo, da dokler bo očitno, da postopki ponovnega preizkusa, ki jih izvaja odbor za sankcije, ne zagotavljajo jamstev učinkovitega sodnega varstva, se lahko nadzor, ki ga opravi sodišče Unije nad ukrepi Unije o zamrznitvi sredstev, šteje za učinkovit samo, če se posredno nanaša na vsebinske presoje samega odbora za sankcije in na dokaze, na katerih te presoje temeljijo.
- 39 V točki 131 izpodbijane sodbe je presodilo, da je trditev Komisije in Sveta, da se Sodišče v sodbi Kadi ni opredelilo glede obsega in intenzivnosti tega sodnega nadzora, očitno napačna.
- 40 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točkah od 132 do 135 izpodbijane sodbe v bistvu presodilo, da je iz sodbe Kadi – in zlasti iz točk 326, 327, 336 in od 342 do 344 te sodbe – jasno razvidno, da je Sodišče menilo, da mora ta načeloma popolni sodni nadzor zajemati ne le domnevno utemeljenost izpodbijanega akta, ampak tudi dokaze in informacije, na katerih temeljijo presoje v tem aktu.
- 41 Po drugi strani pa je Splošno sodišče v točkah od 138 do 146 izpodbijane sodbe poudarilo, da je Sodišče s ponovitvijo bistva obrazložitve, ki jo je v kontekstu sistema sankcij, opisanem v točkah 14 in 15 te sodbe, uporabilo Splošno sodišče v sodbi z dne 12. decembra 2006 v zadevi Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran proti Svetu (T-228/02, ZOdl., str. II-4665), potrdilo in podprlo raven in intenzivnost sodnega nadzora, kot je bila opredeljena v navedeni sodbi in v skladu s katero mora sodišče Unije opraviti nadzor nad presojo zadevne institucije dejstev in okoliščin, navedenih v utemeljitev sprejetja zadevnih omejevalnih ukrepov, in preveriti vsebinsko resničnost, verodostojnost in skladnost informacij in dokazov, na katerih temelji ta presoja, ne da bi mu bilo mogoče odreči vpogled v te dokaze zaradi tajnosti ali zaupnosti.
- 42 Splošno sodišče je po tem, ko je v točkah od 148 do 151 izpodbijane sodbe poudarilo, da je bil poseg v pravice Y. A. Kadija z omejevalnimi ukrepi, ki veljajo že skoraj deset let, občuten in dolgo trajajoč, v točki 151 navedene sodbe potrdilo „načelo popolnega in strogega sodnega nadzora nad ukrepi zamrznitve sredstev, kot so ti iz obravnavane zadeve“.
- 43 Splošno sodišče je nato preučilo drugi in peti tožbeni razlog in v točkah od 171 do 180 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je podana kršitev pravice do obrambe Y. A. Kadija, po tem, ko je v bistvu navedlo:
- navedena pravica je bila spoštovana samo formalno in navidezno, saj je Komisija v resnici menila, da jo presoje odbora za sankcije strogo zavezujejo, zato o teh presojah nikoli ni nameravala podvomiti na podlagi pripomb Y. A. Kadija niti se resno potruditi izpodbiti razbremenilne dokaze, ki jih je navedel;
  - Komisija je Y. A. Kadiju kljub njegovi izrecni zahtevi zavrnila dostop do dokazov, zbranih zoper njega, ne da bi se njegovi interesi uravnotežili z vidika potrebe po varovanju zaupnosti zadevnih informacij, in
  - maloštevilne informacije in nenatančne trditve, navedene v obrazložitvenem memorandumu, ki se nanaša na v uvrstitev Y. A. Kadija na konsolidirani seznam odbora za sankcije, kot je ta, da je bil Y. A. Kadi delničar bosanske banke, v kateri so „morda“ potekali sestanki v zvezi s pripravo napada na objekt Združenih držav v Saudovi Arabiji, so bile očitno nezadostne, da bi lahko zadevna oseba učinkovito izpodbila obtožbe zoper sebe.
- 44 Splošno sodišče je v točkah od 181 do 184 izpodbijane sodbe ugotovilo kršitev pravice do učinkovitega sodnega varstva, ker po eni strani Y. A. Kadi pred sodiščem Unije ni mogel braniti svojih pravic v zadovoljivih pogojih, ker ni imel ustreznega dostopa do informacij in dokazov, ki ga bremenijo, in

ker po drugi strani ta kršitev ni bila odpravljena v postopku pred Splošnim sodiščem, saj zadevne institucije Y. A. Kadiju niso posredovale nobenega takega dokaza in niso podale nobene navedbe glede dokazov, ki so bili zbrani zoper njega.

- 45 Splošno sodišče je poleg tega v točkah od 192 do 194 izpodbijane sodbe presodilo, da ker je bila sporna uredba sprejeta, ne da bi se Y. A. Kadiju omogočilo, da bi lahko pristojnim organom predstavil svojo zadevo, in to v položaju, v katerem je treba omejitev njegove lastninske pravice – glede na splošni obseg in trajanje ukrepov o zamrznitvi, katerih predmet je – šteti za precejšnjo, pomeni naložitev takih ukrepov neupravičeno omejitev te pravice, tako da so bili očitki Y. A. Kadija v zvezi s kršitvijo načela sorazmernosti pri posegu, ki je bil s to uredbo opravljen v temeljno pravico do spoštovanja lastninske pravice, utemeljeni.
- 46 Zato je Splošno sodišče razglasilo ničnost sporne uredbe v delu, v katerem se nanaša na Y. A. Kadija.

### **Postopek pred Sodiščem in predlogi strank**

- 47 S sklepom z dne 9. februarja 2011 je predsednik Sodišča zadeve C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P združil za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.
- 48 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 23. maja 2011 Češki republiki, Kraljevini Danski, Kraljevini Španiji in Republiki Avstriji dovolil intervencijo v zadevi C-593/10 P v podporo predlogom Sveta, Republiki Bolgariji, Italijanski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Madžarski, Kraljevini Nizozemski, Slovaški republiki in Republiki Finski pa je dovolil intervencijo v zadevah C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P v podporo predlogom Komisije, Sveta in Združenega kraljestva.
- 49 Komisija Sodišču predlaga, naj v zadevi C-584/10 P:
- izpodbijano sodbo v celoti razveljavi;
  - zavrne predlog Y. A. Kadija za razglasitev ničnosti sporne uredbe v delu, v katerem se ta nanaša nanj, kot neutemeljen in
  - naloži Y. A. Kadiju plačilo stroškov Komisije, nastalih v tem postopku s pritožbo in v postopku pred Splošnim sodiščem.
- 50 V zadevi C-593/10 P Svet Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi;
  - zavrne predlog Y. A. Kadija za razglasitev ničnosti sporne uredbe v delu, v katerem se ta nanaša nanj, kot neutemeljen in
  - naloži Y. A. Kadiju plačilo stroškov postopka na prvi stopnji in tega postopka s pritožbo.
- 51 Združeno kraljestvo Sodišču predlaga, naj v zadevi C-595/10 P:
- izpodbijano sodbo v celoti razveljavi;
  - zavrne predlog Y. A. Kadija za razglasitev ničnosti sporne uredbe v delu, v katerem se ta nanaša nanj, in
  - naloži Y. A. Kadiju plačilo stroškov, ki so nastali Združenemu kraljestvu v postopku pred Sodiščem.

- 52 Y. A. Kadi Sodišču predlaga, naj v treh zadevah:
- pritožbe zavrne;
  - potrdi izpodbijano sodbo, ki naj z dnem razglasitve postane izvršljiva, in
  - pritožnicam naloži plačilo stroškov, nastalih v tem postopku s pritožbo, vključno z vsemi stroški, nastalimi v zvezi z odgovori na stališča držav članic intervenientk.
- 53 Francoska republika, intervenientka na prvi stopnji, Sodišču predlaga, naj v treh zadevah:
- izpodbijano sodbo razveljavi in
  - dokončno odloči o vsebini v skladu s členom 61 Statuta Sodišča Evropske unije in zavrne predloge Y. A. Kadija, predstavljene na prvi stopnji.
- 54 Republika Bolgarija, Češka republika, Kraljevina Danska, Irska, Kraljevina Španija, Italijanska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Madžarska, Kraljevina Nizozemska, Slovaška republika in Republika Finska predlagajo razveljavitev izpodbijane sodbe in zavrnitev tožbe za razglasitev ničnosti, ki jo je vložil Y. A. Kadi.

### **Predlog za ponovno odprtje ustnega postopka**

- 55 Y. A. Kadi je 9. aprila 2013 prosil Sodišče za ponovno odprtje ustnega postopka in v bistvu navedel, da so trditve iz točke 117 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca v zvezi s spoštovanjem pravice do obrambe v nasprotju z dejanskimi ugotovitvami Splošnega sodišča, ki jih je navedlo v točkah 171 in 172 izpodbijane sodbe in o katerih stranke niso razpravljale v okviru teh pritožb.
- 56 V zvezi s tem je treba po eni strani spomniti, da lahko Sodišče po uradni dolžnosti, na predlog generalnega pravobranilca ali na predlog strank, v skladu s členom 83 Poslovnika odredi ponovno odprtje ustnega postopka, kadar meni, da ni dovolj poučeno ali da je o zadevi treba razsoditi na podlagi trditve, o kateri stranke niso razpravljale (glej sodbo z dne 11. aprila 2013 v zadevi Novartis Pharma, C-535/11, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 57 Po drugi strani je na podlagi člena 252, drugi odstavek, PDEU dolžnost generalnega pravobranilca, da popolnoma nepristransko in neodvisno javno predstavi obrazložene sklepne predloge o zadevah, pri katerih se v skladu s Statutom Sodišča zahteva njegovo sodelovanje. Sodišča ne zavezujejo niti predlog generalnega pravobranilca niti obrazložitev, ki ga pripelje do njega (glej sodbo z dne 22. novembra 2012 v zadevi E.ON Energie proti Komisiji, C-89/11 P, točka 62 in navedena sodna praksa).
- 58 V obravnavani zadevi Sodišče po opredelitvi generalnega pravobranilca meni, da je o zadevah dovolj poučeno, da lahko razsodi in da o zadevah ni treba razsoditi na podlagi trditve, o katerih stranke niso razpravljale. Zato se predlogu za ponovno odprtje ustnega postopka ne ugotovi.

### **Pritožbe**

- 59 Komisija, Svet in Združeno kraljestvo navajajo različne pritožbene razloge v utemeljitev svojih pritožb. V bistvu so trije. Prvi pritožbeni razlog, ki ga je navedel Svet, se nanaša na napačno uporabo prava, ker sporni uredbi ni bila priznana sodna imuniteta. Drugi pritožbeni razlog, ki so ga navedli Komisija, Svet in Združeno kraljestvo, se nanaša na napačno uporabo prava v zvezi z intenzivnostjo sodnega nadzora,

opredeljenega v izpodbijani sodbi. Tretji pritožbeni razlog, ki so ga navedle te pritožnice, se nanaša na napake Splošnega sodišča pri preučitvi tožbenih razlogov Y. A. Kadija v zvezi s kršitvijo njegove pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva ter v zvezi s kršitvijo načela sorazmernosti.

*Prvi pritožbeni razlog: napačna uporaba prava zaradi nepriznanja sodne imunitete sporni uredbi*

Trditve strank

- 60 V prvem pritožbenem razlogu Svet ob podpori Irske, Kraljevine Španije in Italijanske republike Splošnemu sodišču očita, da je napačno uporabilo pravo, ker v skladu s sodbo Kadi ni priznalo, zlasti v točki 126 izpodbijane sodbe, sodne imunitete izpodbijani uredbi. Svet ob podpori Irske uradno poziva Sodišče, naj ponovno preuči načela, ki so bila v zvezi s tem navedena v sodbi Kadi.
- 61 Svet ob podpori Irske in Italijanske republike meni, da je zavrnitev sodne imunitete sporni uredbi v nasprotju z mednarodnim pravom, ob tem pa navaja točke od 114 do 120 izpodbijane sodbe. Ta zavrnitev naj bi namreč pomenila neupoštevanje dejstva, da ima Varnostni svet pri opredelitvi ukrepov, ki so potrebni za ohranitev mednarodnega miru in varnosti, prvenstveno odgovornost, in dejstva, da imajo obveznosti, ki izhajajo iz Ustanovne listine Združenih narodov, prednost pred tistimi, ki izhajajo iz vseh drugih mednarodnih sporazumov. S to zavrnitvijo naj bi bili kršeni obveznost ravnanja v dobri veri in obveznost vzajemne pomoči, ki ju je treba spoštovati ob izvrševanju ukrepov Varnostnega sveta. Tak pristop naj bi pomenil, da institucije Unije nadomestijo mednarodne organe, ki so pristojni na tem področju. Pomenil naj bi nadzor nad zakonitostjo resolucij Varnostnega sveta glede na pravo Unije. Enotna, brezpogojna in takojšnja uporaba teh resolucij naj bi bila postavljena v nevarnost. Države, ki so hkrati članice OZN in Unije, naj bi bile glede svojih mednarodnih obveznosti postavljene v neugoden položaj.
- 62 Zavrnitev sodne imunitete sporni uredbi naj bi bila tudi v nasprotju s pravom Unije. Pomenila naj bi neupoštevanje obveznosti, ki jo imajo institucije Unije na podlagi tega prava, da spoštujejo mednarodno pravo in odločbe instanc OZN, ko na mednarodni ravni izvršujejo pristojnosti, ki so jih na njih prenesle države članice. Bila naj bi v nasprotju z nujnostjo zagotovitve ravnovesja med ohranjanjem mednarodnega miru in varnosti na eni strani ter varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin na drugi strani.
- 63 Y. A. Kadi meni, da izpodbijanje dejstva, da za tak akt Unije, kot je sporna uredba, ne velja sodna imuniteta, pomeni kršitev načela pravnomočnosti, ker se nanaša na pravno vprašanje, o katerem je že bilo razsojeno v sodbi Kadi na podlagi preizkusa istih argumentov, kot so ti, ki so navedeni v obravnavani zadevi.
- 64 Y. A. Kadi ob tem, da se sklicuje na različne dele navedene sodbe, vsekakor izpodbija trditev, da zanikanje sodne imunitete sporni uredbi pomeni kršitev mednarodnega prava in prava Unije.

Presoja Sodišča

- 65 Splošno sodišče je v točki 126 izpodbijane sodbe menilo, da v skladu s točkama 326 in 327 sodbe Kadi za sporno uredbo nikakor ne more veljati sodna imuniteta iz razloga, da je njen namen izvršitev resolucij, ki jih je sprejel Varnostni svet na podlagi poglavja VII Ustanovne listine Združenih narodov.
- 66 V zvezi z različnimi elementi – na njih temelji rešitev, ki jo je Sodišče potrdilo v sodbi Kadi – ki so razvidni iz točk od 291 do 327 navedene sodbe in ki se v bistvu nanašajo na ustavno jamstvo, ki ga v Uniji, ki temelji na vladavini prava, zagotavlja (glej sodbi z dne 29. junija 2010 v zadevi E in F, C-550/09, ZOdl., str. I-6213, točka 44, in z dne 26. junija 2012 v zadevi Poljska proti Komisiji, C-335/09 P, točka 48) sodni nadzor nad zakonitostjo vsakega akta Unije – vključno s tistimi, katerih

namen je kot v obravnavanem primeru izvršitev mednarodnopravnega akta – glede na temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravo Unije, ni prišlo do nobene spremembe, ki bi upravičevala zavrnitev rešitve, ki jo je Sodišče potrdilo v sodbi Kadi.

- 67 Neobstoj sodne imunitete za akte Unije, ki so sprejeti za izvajanje omejevalnih ukrepov, določenih na mednarodni ravni, je bil potrjen tudi s sodbo z dne 3. decembra 2009 v združenih zadevah Hassan in Ayadi proti Svetu in Komisiji (C-399/06 P in C-403/06 P, ZOdl., str. I-11393, točke od 69 do 75) in pozneje s sodbo z dne 16. novembra 2011 v zadevi Bank Mellī Iran proti Svetu (C-548/09 P, ZOdl., str. I-11381), ki v točki 105 s sklicevanjem na sodbo Kadi določa, da – ne da bi bila omajana primarnost resolucije Varnostnega sveta na mednarodni ravni – spoštovanje institucij Združenih narodov, ki se zahteva od institucij Unije, ne more povzročiti tega, da ne bi bilo nadzora nad zakonitostjo takih aktov Unije glede na temeljne pravice, ki so sestavni del splošnih načel prava Unije.
- 68 Iz navedenega je razvidno, da izpodbijana sodba, zlasti njena točka 126, ne vsebuje napačne uporabe prava, ki bi izhajala iz tega, da je Splošno sodišče v skladu s sodbo Kadi zavrnilo upravičenost do sodne imunitete za sporno uredbo.
- 69 Prvi pritožbeni razlog je torej treba zavrniti.

*Drugi in tretji pritožbeni razlog: napačna uporaba prava v zvezi z intenzivnostjo sodnega nadzora, opredeljenega v izpodbijani sodbi, in napake Splošnega sodišča pri preučitvi tožbenih razlogov v zvezi s kršitvijo pravice do obrambe, pravice do učinkovitega sodnega varstva ter načela sorazmernosti*

- 70 Drugi in tretji pritožbeni razlog je treba obravnavati skupaj, ker se v bistvu nanašata na očitek, da je Splošno sodišče pri razlagi pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva napačno uporabilo pravo.

#### Trditve strank

- 71 V okviru drugega in tretjega pritožbenega razloga so Komisija, Svet in Združeno kraljestvo ob podpori Republike Bolgarije, Češke republike, Kraljevine Danske, Irske, Kraljevine Španije, Francoske republike, Italijanske republike, Velikega vojvodstva Luksemburg, Madžarske, Kraljevine Nizozemske, Republike Avstrije, Slovaške republike in Republike Finske navedle, prvič, da je v izpodbijani sodbi napačno uporabljeno pravo, ker v nasprotju s tem, kar je navedeno v točkah od 132 do 147 te sodbe, v sodbi Kadi ni nobene navedbe, ki bi podpirala pristop Splošnega sodišča glede intenzivnosti sodnega nadzora, ki ga je treba opraviti glede takega akta Unije, kot je sporna uredba.
- 72 Po eni strani naj bi morala biti zahteva, ki je bila opredeljena v točki 326 sodbe Kadi, po „načeloma popoln[em] nadzor[u]“ nad zakonitostjo sporne uredbe umaknjena v mednarodnem kontekstu sprejetja tega akta, kakor je bil opisan zlasti v točkah od 292 do 297 navedene sodbe.
- 73 Po drugi strani naj bi Splošno sodišče v točki 138 izpodbijane sodbe napačno menilo, da je Sodišče v sodbi Kadi za svoje privzelo opredelitev ravni nadzora, ki ga je določilo Splošno sodišče v sodni praksi v zvezi z ureditvijo, navedeno v točkah 14 in 15 te sodbe. Sodba Kadi naj namreč ne bi vsebovala nobenega navezovanja na sodno prakso Splošnega sodišča. Poleg tega bi tako stališče pomenilo neupoštevanje razlik med navedeno ureditvijo in obravnavano ureditvijo glede diskrecijske pravice, ki jo imajo institucije Unije, in glede dostopa, ki ga imajo te institucije do informacij in dokazov v zvezi s sprejetimi omejevalnimi ukrepi.
- 74 Drugič, Komisija, Svet in Združeno kraljestvo ob podpori vseh držav članic, intervenientk v postopku s pritožbo, na podlagi argumentov, ki se nanašajo na mednarodno pravo in pravo Unije in ki so precej podobni argumentom, navedenim v točkah 61 in 62 te sodbe, navajajo, da je bilo pri opredelitvi intenzivnosti sodnega nadzora v točkah od 123 do 147 izpodbijane sodbe napačno uporabljeno pravo.



Dodajajo, da pretirano intervencionističen pristop, ki ga je uporabilo Splošno sodišče v izpodbijani sodbi, ni v skladu z ustaljeno sodno prakso, ki določa ozek sodni nadzor, omejen na očitno napako pri presoji, glede aktov, ki vsebujejo odločitve, ki temeljijo na zapletenih presojah in na široki diskrecijski pravici glede ciljev, ki so določeni na splošno.

- 75 Tretjič, Komisija, Svet in Združeno kraljestvo trdijo, da je Splošno sodišče v točkah od 148 do 151 izpodbijane sodbe napačno menilo, da je treba odslej omejevalne ukrepe iz obravnavane zadeve izenačiti s kazensko sankcijo. Ob podpori Češke republike, Irske, Francoske republike, Italijanske republike, Madžarske in Republike Avstrije navajajo, da je namen teh ukrepov, ki imajo lastnost ukrepov zavarovanja, vnaprej predvideti in preprečiti nastanek takojšnjih ali bodočih groženj za mednarodni mir in varnost in da se razlikujejo od kazenske sankcije, ki se nanaša na pretekla, objektivno dokazana dejanja, ki jih je treba kaznovati. Navedeni ukrepi naj bi bili poleg tega začasni in v zvezi z njimi naj bi bila nekatera odstopanja.
- 76 Četrtrič, Komisija, Svet in Združeno kraljestvo navajajo, da je bilo z razlago, ki jo je podalo Splošno sodišče v točkah od 171 do 188 in od 192 do 194 izpodbijane sodbe in se nanaša na zahteve, ki izhajajo iz dolžnosti spoštovanja temeljnih pravic Y. A. Kadija in jih je treba v skladu s sodbo Kadi izpolniti ob vpisu njegovega imena na seznam iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002, pravo napačno uporabljeno.
- 77 Ob podpori Republike Bolgarije, Češke republike, Irske, Kraljevine Španije, Francoske republike, Italijanske republike, Madžarske, Kraljevine Nizozemske, Republike Avstrije, Slovaške republike in Republike Finske navajajo, da je Splošno sodišče nepravilno presodilo, da spoštovanje temeljnih pravic Y. A. Kadija terja, da je obveščen o informacijah in dokazih, zbranih zoper njega.
- 78 Ta razlaga Splošnega sodišča naj ne bi upoštevala možnosti, poudarjene v točkah od 342 do 344 sodbe Kadi, da se pravica zadevne osebe, da je obveščena o elementih, zbranih zoper njo, zoži z namenom izognitve položaju, ko bi razkritje občutljivih informacij lahko omogočilo tretjim osebam, da se z njimi seznanijo in da se tako izognejo ukrepom boja proti mednarodnemu terorizmu. Očitki, navedeni v točkah od 345 do 352 navedene sodbe, naj bi se poleg tega nanašali na to, da Y. A. Kadi ni bil obveščen o razlogih za uvrstitev njegovega imena na seznam iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002, ne pa na to, da informacije in dokazi, ki jih je odbor za sankcije zbral zoper njega, niso bili razkriti.
- 79 V preostalem naj pristop Splošnega sodišča ne bi upošteval številnih vsebinskih ovir za predložitev teh informacij in dokazov institucijam Unije in zlasti ne tega, da te informacije in dokazi izhajajo iz poročila, ki ga odbor za sankcije predloži članica OZN po navadi pod oznako zaupno, ker gre za občutljive informacije.
- 80 V obravnavanem primeru naj bi obrazložiteni memorandum, ki ga je predložil odbor za sankcije in je bil posredovan Y. A. Kadiju, temu omogočil, da razume razloge za uvrstitev njegovega imena na seznam iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002. V nasprotju s tem, kar izhaja iz točk 157 in 177 izpodbijane sodbe, naj ta obrazložiteni memorandum ne bi vseboval zgolj splošnih, neutemeljenih, nejasnih in nenatančnih trditev zoper njega, temveč naj bi vseboval podrobne informacije in dokaze, na podlagi katerih je odbor za sankcije štel, da je zadevna oseba v osebnih in neposrednih stikih z mrežo Al Kaida in z Osamo bin Ladnom.
- 81 Petič, Komisija navaja, da je Splošno sodišče ravnalo nepravilno, ko – razen ugotovitve dejstev v točki 67 izpodbijane sodbe – ni upoštevalo tega, da je Y. A. Kadi vzporedno vložil tožbo na sodišču v Združenih državah, da bi zavrnilo njegove ugovore glede domnevnih neobstoja učinkovitega sodnega varstva in neomogočanja dostopa do upoštevanih informacij in dokazov.
- 82 Šestič, Komisija, Svet in Združeno kraljestvo navajajo, da analiza, ki jo je Splošno sodišče opravilo v točkah 127 in 128 izpodbijane sodbe glede sprememb postopkov ponovne preučitve, določenih na ravni Združenih narodov, vsebuje napake.

- 83 Ob podpori vseh držav članic, intervenientk v postopku s pritožbo, navajajo, da je postopek periodičnega pregledovanja po uradni dolžnosti, ki je bil uveden z Resolucijo 1822 (2008), prispeval k izboljšanju varstva temeljnih pravic, kot to potrjuje izbris iz konsolidiranega seznama odbora za sankcije imen več deset oseb ali subjektov. Uvedba urada varuha človekovih pravic z resolucijo 1904 (2009) naj bi pomenila odločilen preobrat na tem področju, s tem da je zadevni osebi omogočeno predstaviti njena stališča neodvisnemu in nepristranskemu organu, ki je pristojen za to, da odboru za sankcije, če je to potrebno, predstavi razloge, ki so v prid predlaganemu izbrisu.
- 84 Resolucija Varnostnega Sveta 1989 (2011) z dne 17. junija 2011 naj bi potrjevala pripravljenost za stalno izboljševanje obravnavanja predlogov za izbris s konsolidiranega seznama odbora za sankcije. Zlasti naj tak izbris ne bi več bil pogojen s soglasjem vseh članov odbora za sankcije. Izbris naj bi začel učinkovati 60 dni po tem, ko ta odbor dokonča preizkus priporočila za tak izbris in celotnega poročila, ki ju pripravi varuh človekovih pravic, razen če navedeni odbor ne pride do nasprotnega soglasja ali če je vložen predlog za predložitev zadeve Varnostnemu svetu. Obveznosti obrazložitve in preglednosti odbora za sankcije v primeru zavrnitve priporočila varuha človekovih pravic naj bi bile okrepljene. Cilj navedene resolucije naj bi bilo tudi izboljšanje dostopa varuha človekovih pravic do zaupnih informacij, s katerimi razpolagajo članice Združenih narodov, in razkritje identitete držav, ki so vložile predlog za vpis.
- 85 Y. A. Kadi odgovarja, prvič, da je Splošno sodišče v izpodbijani sodbi pravilno razsodilo, da je Sodišče v sodbi Kadi zavzelo jasno stališče glede obsega in intenzivnosti sodnega nadzora, ki ga je treba opraviti v obravnavani zadevi. Po eni strani naj bi Sodišče v sodbi Kadi izrecno presodilo, da je treba opraviti popoln nadzor zakonitosti, ki se razteza – zgolj ob pridržku zahtev glede zaupnosti, ki se nanašajo na javno varnost – na informacije in dokaze, zbranih zoper tožečo stranko. Po drugi strani naj bi to, da za razliko od ureditve, omenjene v točkah 14 in 15 te sodbe, obravnavana ureditev pred postopkom na ravni Unije ne vsebuje postopka, ki zagotavlja spoštovanje pravice do obrambe pod učinkovitim sodnim nadzorom, terjalo okrepitev učinkovitega sodnega varstva na ravni Unije, kot je poudarilo Splošno sodišče v točkah 186 in 187 izpodbijane sodbe.
- 86 Drugič, Y. A. Kadi izpodbija trditev, da je zahteva iz izpodbijane sodbe v zvezi z intenzivnostjo sodnega nadzora, ki ga je treba izvesti v obravnavani zadevi, napačna.
- 87 Najprej, pristop Splošnega sodišča naj ne bi bil v nasprotju z mednarodnim pravom. Sodni nadzor zakonitosti sporne uredbe naj ne bi pomenil nadzora nad veljavnostjo resolucije, ki se s to uredbo izvršuje. Ne bi naj bil v nasprotju z dejstvom, da ima Varnostni svet glede tega prvenstveno odgovornost, niti z dejstvom, da ima Ustanovna listina Združenih narodov prednost pred vsemi drugimi mednarodnimi sporazumi. Njegov namen naj tudi ne bi bil v tem, da se politična presoja pristojnih mednarodnih organov nadomesti s politično presojo sodišča Unije. Njegov namen naj bi bil zgolj zagotoviti potrebno skladnost med izvršitvijo resolucij Varnostnega sveta v Uniji in temeljnimi načeli prava Unije. Natančneje, prispeval naj bi k vzpostavitvi ravnovesja med zahtevami po mednarodnem miru in varnosti ter varstvom temeljnih pravic.
- 88 Drugič, pristop Splošnega sodišča naj bi bil v skladu s pravom Unije, na podlagi katerega naj bi se zahtevalo spoštovanje temeljnih pravic in jamstvo neodvisnega in nepristranskega sodnega nadzora, vključno glede ukrepov Unije, ki temeljijo na mednarodnem pravu.
- 89 Tretjič, Y. A. Kadi po tem, ko je poudaril, da je Splošno sodišče ugotovitve glede narave zadevnih omejevalnih ukrepov navedlo zgolj zaradi celovitosti, vendar navaja, da so v njegovem konkretnem primeru ti ukrepi izgubili naravo preventivnosti in so postali represivni, ker so splošni in ker so v veljavi že zelo dolgo časa, kar upravičuje popoln in strog nadzor nad sporno uredbo.
- 90 Četrtoč, Y. A. Kadi izpodbija trditev, da je bilo v zvezi z zahtevami, ki jih je Splošno sodišče določilo zaradi spoštovanja njegovih temeljnih pravic, napačno uporabljeno pravo.

- 91 V zvezi s tem navaja, da učinkovitega sodnega nadzora ni mogoče izvesti ob popolnem neobstoju razkritja informacij in dokazov zoper njega, ki jih imajo instance OZN. Zadnjenavedene naj bi tudi same priznale, da obrazložiten memorandum, ki ga je predložil odbor za sankcije, ni sestavljen tako, da bi služil kot dokaz. Vseboval naj bi le koristne navedbe glede preteklih dejavnosti zadevne osebe in glede dokazov, ki naj bi jih poznali člani tega odbora.
- 92 To, da ne obstaja uradni postopek izmenjave informacij med Varnostnim svetom in institucijami Unije, naj ne bi bilo ovira za izmenjavo informacij, ki so potrebne za uresničitev skupnega cilja ohranitve temeljnih človekovih pravic pri izvedbi omejevalnih ukrepov. V obravnavanem primeru naj Komisija ne bi niti poskušala od odbora za sankcije pridobiti podrobne obrazložitve dejstev ali dokazov, ki upravičujejo uvrstitev imena Y. A. Kadija na zadevne sezname, čeprav je sam to izrecno zahteval.
- 93 Obrazložiten memorandum, ki ga je predložil odbor za sankcije, naj bi vseboval nekaj splošnih in neutemeljenih trditev, ki jih naj Y. A. Kadi ne bi mogel izpodbiti.
- 94 Petič, Y. A. Kadi navaja, da sodni postopek v Združenih državah ni upošteven za obravnavani primer, ker se nanaša na razglasitev ničnosti uvrstitve njegovega imena na seznam Office of Foreign Assets Control (Urad za nadzor tujega premoženja) pri ministrstvu za finance Združenih držav iz razlogov, ki so povsem različni od tožbenih razlogov, ki so predmet razprave v tej zadevi. Ta postopek se naj ne bi nanašal niti na sporno uredbo niti na resolucije Varnostnega sveta, ki se izvršujejo s to uredbo.
- 95 Šestič, Y. A. Kadi navaja, da je bil edini postopek ponovne preučitve, ki je bil vzpostavljen na ravni Združenih narodov v času sprejetja sporne uredbe, informacijska točka. Vzpostavitev varuha človekovih pravic, ki naj bi jo, čeprav je do tega prišlo po tem sprejetju, Splošno sodišče upoštevalo, naj ne bi zagotavljala jamstev sodnega nadzora. Natančneje, oseba, ki predlaga izbris svojega imena s konsolidiranega seznama odbora za sankcije, naj ne bi imela na voljo podrobne obrazložitve uvrstitve svojega imena na ta seznam niti informacij in dokazov, uporabljenih zoper njo, ne bi naj imela pravice do izjave pred odborom za sankcije, ki je edini organ, ki sprejema odločitve glede tega. Poleg tega naj varuh človekovih pravic ne bi imel nobenega sredstva prisile v razmerju do članic OZN in odbora za sankcije, ki naj bi imel diskrecijsko pravico. Na neodpravljene pomanjkljivosti tega postopka naj bi med drugim opozoril sam varuh človekovih pravic v prvem poročilu iz januarja 2011, v katerem je poudarjeno zlasti to, da ni dostopa do informacij, ki so arhivirane ali označene kot zaupne, in da tisti, ki predlaga izbris, ni obveščen o identiteti države ali držav, ki so vložile predlog za njegovo uvrstitev na ta seznam.
- 96 Z Resolucijo 1989 (2011) naj te pomanjkljivosti ne bi bile odpravljene. Priporočila varuha človekovih pravic naj še vedno ne bi bila zavezujoča. Glede določitve meril za izbris s konsolidiranega seznama odbora za sankcije in glede pristojnosti za sprejemanje odločitev naj bi imel odbor za sankcije še vedno diskrecijsko pravico. Če bi varuh človekovih pravic izdal priporočilo, bi lahko vsak član odbora za sankcije sklical Varnostni svet in pet njenih stalnih članic naj bi bilo upravičenih vložiti veto na podlagi diskrecijske pravice. Poleg tega naj bi bil varuh človekovih pravic odvisen od volje držav za sodelovanje pri zbiranju informacij.

#### Presoja Sodišča

– Obseg pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva

- 97 Kot je navedlo Splošno sodišče v točkah 125, 126 in 171 izpodbijane sodbe, je Sodišče v točki 326 sodbe Kadi presodilo, da morajo sodišča Unije – v skladu s svojimi pristojnostmi na podlagi Pogodbe – zagotoviti načeloma popolni nadzor zakonitosti vseh aktov Unije, glede na temeljne pravice, ki so del pravnega reda Unije, tudi takrat, ko je namen teh aktov izvrševanje resolucij

Varnostnega sveta, sprejetih na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov (glej v tem smislu tudi zgoraj navedeni sodbi Hassan in Ayadi proti Svetu in Komisiji, točka 71, in Bank Melli Iran proti Svetu, točka 105). Ta zahteva je izrecno določena v členu 275, drugi odstavek, PDEU.

- 98 Med te temeljne pravice spadata med drugim pravica do obrambe in pravica do učinkovitega sodnega varstva.
- 99 Prva od teh pravic, ki je določena v členu 41(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011 v zadevi Francija proti People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, ZOdl., str. I-13427, točka 66), vključuje pravico do izjave in pravico do dostopa do spisa ob upoštevanju legitimnega interesa do zaupnosti.
- 100 Na podlagi druge od teh, tako imenovanih temeljnih pravic, ki je določena v členu 47 Listine, se zahteva, da mora biti zainteresirani osebi omogočeno, da se z razlogi, na katerih temelji odločba v njeni zadevi, seznanijo bodisi že na podlagi same odločbe bodisi na podlagi dopisa, s katerim so mu ti razlogi posredovani na njegovo zahtevo, brez poseganja v pristojnost pristojnega sodišča, da od zadevnega organa zahteva, da jih posreduje, zato da se ji omogoči obramba njenih pravic v kar najboljših okoliščinah in sprejetje odločitve ob popolnem poznavanju razlogov o tem, ali je smiselno, da se obrne na pristojno sodišče, ter zato da se slednjemu popolnoma omogoči nadzor nad zakonitostjo zadevne nacionalne odločbe (glej sodbo z dne 4. junija 2013 v zadevi ZZ, C-300/11, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 101 Vendar člen 52(1) Listine dopušča omejitve pri izvajanju pravic, ki jih ta zagotavlja, če zadevna omejitev spoštuje zlasti bistveno vsebino zadevne temeljne pravice in če je v skladu z načelom sorazmernosti nujna in dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija (glej zgoraj navedeno sodbo ZZ, točka 51).
- 102 Poleg tega je treba obstoj kršitve pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva presojati glede na posebne okoliščine vsakega posameznega primera (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2011 v zadevi Solvay proti Komisiji, C-110/10 P, ZOdl., str. I-10439, točka 63), zlasti glede na vrsto zadevnega akta, okoliščin sprejetja in pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (glej v tem smislu v zvezi s spoštovanjem obveznosti obrazložitve sodbi z dne 15. novembra 2012 v združenih zadevah Al-Aqsa proti Svetu in Nizozemska proti Al-Aqsa, C-539/10 P in C-550/10 P, točki 139 in 140, in v zadevi Svet proti Bamba, C-417/11 P, točka 53).
- 103 V obravnavanem primeru je treba preveriti, ali glede na zahteve, ki izhajajo med drugim iz člena 3(1) in (5) PEU ter člena 21(1) in (2)(a) in (c) PEU in ki se nanašajo na ohranitev mednarodnega miru in varnosti ob upoštevanju mednarodnega prava in zlasti načel, ki izhajajo iz Ustanovne listine Združenih narodov, to, da Y. A. Kadi in sodišče Unije nista imela dostopa do informacij in dokazov, zbranih zoper zadevno osebo, kar je Splošno sodišče grajalo med drugim v točkah 173, 181 in 182 izpodbijane sodbe, pomeni kršitev pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva.
- 104 Kot je Sodišče že navedlo zlasti v točki 294 sodbe Kadi, je treba v zvezi s tem poudariti, da je bila v skladu s členom 24 Ustanovne listine Združenih narodov Varnostnemu svetu naložena prvenstvena odgovornost za ohranitev mednarodnega miru in varnosti. Za ta namen je ta mednarodni organ pristojen, da določi, ali obstaja kakšno ogrožanje teh vrednot, ter da v obliki resolucij, sprejetih na podlagi poglavja VII te ustanovne listine, sprejme potrebne ukrepe za ohranitev ali ponovno vzpostavitev teh vrednot, ki so v skladu s cilji in načeli Združenih narodov, zlasti s spoštovanjem človekovih pravic.
- 105 Kot je razvidno iz resolucij, navedenih v točkah 10 in 11 te sodbe, ki urejajo sistem omejevalnih ukrepov, kot so ti iz obravnavane zadeve, je v teh okoliščinah odbor za sankcije pristojen, da na predlog članice OZN, ki je utemeljen z „obrazložitvenim memorandumom“, ki mora vsebovati „kolikor je mogoče podrobno obrazložitev razlogov za predlog za uvrstitev na seznam“, „naravo



informacij“ in „vse informacije in potrdila, ki jih je mogoče predložiti“, določi z uporabo meril, ki jih je opredelil Varnostni svet, organizacije, subjekte in osebe, katerih sredstva in druge gospodarske vire je treba zamrzniti. Ta določitev, ki se opravi z vpisom imena zadevne organizacije, subjekta ali osebe na konsolidirani seznam odbora za sankcije, ki se obnavlja na podlagi predlogov držav članic OZN, temelji na „povzetku razlogov“, ki ga pripravi odbor za sankcije na podlagi informacij in dokazov, za katere je država, ki je predlagala vpis imena na seznam, dovolila razkritje, zlasti zadevni osebi, in ki je dostopen na njegovem spletnem mestu.

- 106 Ko Unija na podlagi skupnega stališča ali skupnega ukrepa, ki so ga države članice sprejele na podlagi določb Pogodbe EU o skupni zunanji in varnostni politiki, izvrši resolucijo Varnostnega sveta, sprejeto na podlagi poglavja VII Ustanovne listine Združenih narodov, mora pristojni organ Unije dosledno upoštevati besedilo in cilje zadevne resolucije ter obveznosti, ki izhajajo iz Ustanovne listine Združenih narodov in se nanašajo na takšno izvršitev (glej sodbo Kadi, točki 295 in 296).
- 107 Ko odbor za sankcije na podlagi upoštevanih resolucij Varnostnega sveta odloči, da bo ime organizacije, subjekta ali osebe uvrstil na svoj konsolidirani seznam, mora zato pristojni organ Unije, da bi v imenu držav članic izvršil to odločitev, sprejeti odločbo o vpisu tega imena ali o ohranitvi vpisa tega imena na seznamu iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002 na podlagi obrazložitvenega memoranduma, ki ga je predložil navedeni odbor. V navedenih resolucijah pa ni določeno, da bi odbor za sankcije sam od sebe predložil med drugim pristojnemu organu Unije druge informacije in dokaze razen tega obrazložitvenega mnenja, da bi ta sprejel odločbo o vpisu ali o ohranitvi vpisa.
- 108 Zato se tako v zvezi s prvotno odločbo o vpisu imena organizacije, subjekta ali osebe na seznam iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002 kot tudi v zvezi z – kot v obravnavanem primeru – odločbo o ohranitvi vpisa na tem seznamu, ki je bila prvotno sprejeta pred 3. septembrom 2008, datumom izreka sodbe Kadi, člena 7a(1) in (2) in 7c(1) in (2) Uredbe št. 881/2002, ki sta bila v to uredbo vstavljena z Uredbo Sveta (ES) št. 1286/2009 z dne 22. decembra 2009 o spremembi Uredbe št. 881/2002 (UL L 346 str. 42), da bi se spremenil postopek vpisa na navedeni seznam na podlagi navedene sodbe, kot je poudarjeno v uvodni izjavi 4 Uredbe št. 1286/2009, nanašata izključno na obrazložitveni memorandum, ki ga predloži odbor za sankcije, da bi bile sprejete take odločbe.
- 109 V konkretnem primeru Y. A. Kadija je iz spisa razvidno, da je bil prvoten vpis njegovega imena, 17. oktobra 2001, na konsolidirani seznam odbora za sankcije opravljen na podlagi predloga Združenih držav, ki je temeljil na sprejetju odločbe z dne 12. oktobra 2001, s katero je urad za nadzor nad tujim premoženjem Y. A. Kadija opredelil kot „posebej določenega svetovnega terorista“ („Specially Designated Global Terrorist“).
- 110 Kot je razvidno iz uvodne izjave 3 sporne uredbe, je Komisija po izreku sodbe Kadi s to uredbo sprejela odločitev o ohranitvi imena Y. A. Kadija na seznamu iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002 na podlagi „obrazložitvenega memoranduma“, ki ga je predložil odbor za sankcije. Kot je ugotovilo Splošno sodišče v točki 95 izpodbijane sodbe in kot je Komisija potrdila na obravnavi pred Sodiščem, ji v zvezi s tem razen tega obrazložitvenega memoranduma ni bila predložena nobena druga informacija ali dokaz.
- 111 V okviru postopka, ki se nanaša na sprejetje odločbe o vpisu ali ohranitvi vpisa imena osebe na seznamu iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002, se na podlagi pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva zahteva, da pristojni organ Unije zadevni osebi posreduje informacije in dokaze, s katerimi ta organ razpolaga zoper zadevno osebo za utemeljitev svoje odločbe, to pomeni vsaj obrazložitveni memorandum, ki ga je predložil odbor za sankcije (glej v tem smislu sodbo Kadi, točki 336 in 337), to pa zato, da se tej osebi omogoči obramba njenih pravic v kar najboljših okoliščinah in da se ta lahko odloči ob popolnem poznavanju razlogov, ali je smiselno, da se obrne na sodišče Unije.



- 112 Pristojni organ Unije mora ob tej obvestitvi tej osebi omogočiti, da učinkovito predstavi svoje stališče glede razlogov, ki so bili navedeni proti njej (glej v tem smislu sodbe z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Komisija proti Lisrestal in drugim, C-32/95 P, Recueil, str. I-5373, točka 21; z dne 21. septembra 2000 v zadevi Mediocurso proti Komisiji, C-462/98 P, Recueil, str. I-7183, točka 36, in z dne 22. novembra 2012 v zadevi M., C-277/11, točka 87 in navedena sodna praksa).
- 113 V zvezi z odločbo, ki se tako kot v obravnavanem primeru nanaša na ohranitev imena zadevne osebe na seznamu iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002, mora biti ta dvojna postopkovna obveznost, drugače kot pri prvotnem vpisu (glej glede tega sodbo Kadi, točke od 336 do 341 in od 345 do 349, in zgoraj navedeno sodbo Francija proti People's Mojahedin Organization of Iran, točka 61), izpolnjena pred sprejetjem te odločbe (glej zgoraj navedeno sodbo Francija proti People's Mojahedin Organization of Iran, točka 62). Ni sporno, da je Komisija, ki je sprejela sporno uredbo, v obravnavanem primeru izpolnila to obveznost.
- 114 Če zadevna oseba predloži pripombe v zvezi z obrazložitvenim memorandumom, mora pristojni organ Unije skrbno in nepristransko preizkusiti utemeljenost zatrjevanih razlogov glede na pripombe in morebitne razbremenilne dokaze, priložene tem pripombam (glej po analogiji sodbi z dne 21. novembra 1991 v zadevi Technische Universität München, C-269/90, Recueil, str. I-5469, točka 14, in z dne 22. novembra 2007 v zadevi Španija proti Lenzing, C-525/04 P, ZOdl., str. I-9947, točka 58, in zgoraj navedeno sodbo M., točka 88).
- 115 V zvezi s tem mora ta organ ob upoštevanju med drugim vsebine morebitnih pripomb presoditi, ali je treba odbor za sankcije in prek njega članico OZN, ki je predlagala vpis zadevne osebe na konsolidirani seznam tega odbora, pozvati k sodelovanju z namenom pridobitve – v okviru sodelovanja v ustrezni obliki, ki mora biti v skladu s členom 220(1) PDEU vzpostavljeno med Unijo in organi Združenih narodov glede boja proti mednarodnemu terorizmu – informacij in dokazov ne glede na to, ali so zaupni, ki ji bodo omogočali izpolniti to obveznost skrbne in nepristranske presoje.
- 116 Nazadnje, ne da bi se zahteval podroben odgovor na pripombe, ki jih je predložila zadevna oseba (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Al-Aqsa proti Svetu in Nizozemska proti Al-Aqsa, točka 141), obveznost obrazložitve, določena v členu 296 PDEU, pomeni, da morajo biti v vsakem primeru, tudi če obrazložitev akta Unije ustreza obrazložitvi, ki jo je podala mednarodna instanca, v obrazložitvi navedeni posamični, specifični in konkretni razlogi, na podlagi katerih pristojni organi menijo, da je treba za zadevno osebo uvesti omejevalne ukrepe (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Al-Aqsa proti Svetu in Nizozemska proti Al-Aqsa, točki 140 in 142, in Svet proti Bamba, točke od 49 do 53).
- 117 V zvezi s sodnim postopkom, kadar zadevna oseba izpodbija zakonitost odločbe o vpisu ali ohranitvi vpisa njenega imena na seznamu iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002, se mora nadzor sodišča Unije nanašati na spoštovanje pravil obličnosti in pristojnosti, vključno s primernostjo pravne podlage (glej v tem smislu sodbo Kadi, točke od 121 do 236; glej tudi po analogiji sodbo z dne 13. marca 2012 v zadevi Tay Za proti Svetu, C-376/10 P, točke od 46 do 72).
- 118 Poleg tega mora sodišče Unije preveriti, ali je pristojni organ Unije spoštoval procesna jamstva, navedena v točkah od 111 do 114 te sodbe, in obveznost obrazložitve, določeno v členu 296 PDEU in na katero je bilo opozorjeno v točki 116 te sodbe, ter zlasti, ali so navedeni razlogi dovolj natančni in konkretni.
- 119 Na podlagi učinkovitosti sodnega nadzora, ki ga zagotavlja člen 47 Listine, se zahteva tudi, da se sodišče Unije v okviru nadzora zakonitosti razlogov, na katerih temelji odločba o vpisu ali ohranitvi imena na seznamu iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002 (sodba Kadi, točka 336), prepriča, da ta odločba, ki je za to osebo posamični akt (glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 2013 v združenih zadevah Gbagbo in drugi proti Svetu, od C-478/11 P do C-482/11 P, točka 56), temelji na dovolj trdni dejanski osnovi (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Al-Aqsa proti Svetu in Nizozemska proti Al-Aqsa, točka 68). To vključuje preverjanje dejstev, ki so navedena v obrazložitvenem memorandumu, na

katerem temelji navedena odločba (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo E in F, točka 57), tako da sodni nadzor ni omejen na presojo abstraktne verjetnosti navedenih razlogov, temveč se nanaša na vprašanje, ali so ti razlogi, oziroma vsaj eden od njih, za katere se šteje, da so sami po sebi dovolj za utemeljitev te odločbe, utemeljeni.

- 120 V zvezi s tem mora sodišče Unije opraviti ta preizkus tako, da če je to potrebno, pristojni organ Unije pozove k predložitvi informacij ali dokazov, ki so upoštevni pri takem preizkusu, ne glede na to, ali so zaupni (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo ZZ, točka 59).
- 121 Pristojni organ Unije je namreč tisti, ki mora v primeru izpodbijanja dokazati utemeljenost razlogov, navedenih zoper zadevno osebo, ne pa da bi morala zadnjenavedena predložiti negativni dokaz o neutemeljenosti navedenih razlogov.
- 122 V zvezi s tem se ne zahteva, da mora navedeni organ sodišču Unije predložiti vse informacije in dokaze, ki se nanašajo na razloge, navedene v obrazložitvenem memorandumu, ki ga je predložil odbor za sankcije. Vendar pa morajo biti razlogi, ki so bili navedeni zoper zadevno osebo, utemeljeni z informacijami ali dokazi.
- 123 Če pristojni organ Unije ne more ugoditi pozivu sodišča Unije, se mora to opreti zgolj na tiste dokaze, ki so mu bili predloženi, in sicer v obravnavanem primeru na navedbe, ki jih vsebuje obrazložitveni memorandum, ki ga je predložil odbor za sankcije, na pripombe in razbremenilne dokaze, če jih je predložila zadevna oseba, in na odgovor pristojnega organa Unije na te pripombe. Če na podlagi teh dokazov ni mogoče ugotoviti utemeljenosti razloga, ga sodišče Unije umakne kot podlago za zadevno odločbo o vpisu ali ohranitvi vpisa.
- 124 Če pa pristojni organ Unije predloži upoštevne informacije ali dokaze, mora sodišče Unije preveriti vsebinsko resničnost zatrjevanih dejstev glede na te informacije ali dokaze in oceniti njihovo dokazno vrednost glede na okoliščine obravnavane zadeve in ob upoštevanju morebitnih pripomb, ki jih je v zvezi z njimi podala zlasti zadevna oseba.
- 125 Nujni preudarki, ki se nanašajo na varnost Unije ali njenih držav članic ali na vodenje njihovih mednarodnih odnosov, sicer res lahko nasprotujejo temu, da se zadevne osebe obvestijo o nekaterih informacijah in dokazih. Vendar mora sodišče Unije, pred katerim se ni mogoče sklicevati na tajnost ali zaupnost teh informacij ali dokazov, v takem primeru v okviru sodnega nadzora, ki ga izvaja, uporabiti načine, ki mu omogočajo uskladiti legitimne preudarke glede varnosti, ob upoštevanju vrst in virov informacij, ki so bili upoštevani pri sprejetju zadevnega akta, ter tega, da mora posamezniku v zadostni meri zagotoviti spoštovanje postopkovnih pravic, kot sta pravica do izjave in načelo kontradiktornosti (glej v tem smislu sodbo Kadi, točki 342 in 344; glej tudi po analogiji zgoraj navedeno sodbo ZZ, točke 54, 57 in 59).
- 126 V zvezi s tem mora sodišče Unije na podlagi preizkusa vseh pravnih in dejanskih elementov, ki jih je predložil pristojni organ Unije, preveriti utemeljenost razlogov, ki jih je ta organ navedel, da bi zavrnil njihovo razkritje (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo ZZ, točki 61 in 62).
- 127 Če sodišče Unije presodi, da na podlagi teh razlogov ni mogoče zavrnil vsaj delne predložitve zadevnih informacij ali dokazov, da pristojnemu organu Unije možnost, da jih predloži zadevni osebi. Če ta organ zavrne predložitev vseh ali dela teh informacij ali dokazov, pa sodišče Unije opravi preizkus zakonitosti izpodbijanega akta zgolj na podlagi predloženih elementov (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo ZZ, točka 63).

- 128 Če se izkaže, da razlogi, ki jih je navedel pristojni organ Unije, dejansko nasprotujejo temu, da se zadevna oseba obvesti o informacijah in dokazih, predloženih sodišču Unije, je treba na primeren način uravnovesiti zahteve, ki izhajajo iz pravice do učinkovitega sodnega varstva in zlasti iz načela kontradiktornosti, z zahtevami, ki izhajajo iz varnosti Unije ali njenih držav članic ali iz vodenja njihovih mednarodnih odnosov (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo ZZ, točka 64).
- 129 Za tako uravnovešanje se lahko uporabijo možnosti, kot je predložitev povzetka vsebine zadevnih informacij ali dokazov. Neodvisno od uporabe takih možnosti je naloga sodišča Unije, da presodi, ali in koliko neobstoj razkritja zaupnih informacij ali dokazov zadevni osebi in s tem povezana nezmožnost zadevne osebe, da poda pripombe v zvezi s tem, lahko vplivata na dokazno vrednost zaupnih dokazov (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo ZZ, točka 67).
- 130 Če ob upoštevanju preventivnosti zadevnih omejevalnih ukrepov sodišče Unije v okviru nadzora zakonitosti izpodbijane odločbe, kot je opredeljen v točkah od 117 do 129 te sodbe, presodi, da je vsaj eden od razlogov, navedenih v obrazložitevmemorandumu odbora za sankcije, dovolj natančen in konkreten, da je utemeljen in da sam po sebi pomeni zadostno osnovo za utemeljitev te odločbe, potem to, da drugi od teh razlogov to niso, ne bi moglo upravičiti razglasitve ničnosti navedene odločbe. V nasprotnem primeru bo izpodbijano odločbo razglasilo za nično.
- 131 Tak sodni nadzor je nujno potreben za zagotovitev pravičnega ravnovesja med ohranitvijo mednarodnega miru in varnosti ter varstvom temeljnih svoboščin in pravic zadevne osebe (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo E in F, točka 57), to pa so vrednote, ki so skupne OZN in Uniji.
- 132 Zadevni omejevalni ukrepi imajo kljub temu, da so preventivni, na te svoboščine in pravice zelo velik negativen vpliv, ki se izraža po eni strani kot močno vznemirjenje poklicnega in zasebnega življenja zadevne osebe, ker je omejeno izvrševanje njegove lastninske pravice zaradi splošnega obsega teh ukrepov in, kot v obravnavanem primeru, zaradi dejanskega trajanja izvrševanja teh ukrepov, ter po drugi strani kot javna osramotitev in povzročitev nezaupljivosti do te osebe (glej v tem smislu sodbo Kadi, točke 358, 369 in 375; zgoraj navedeni sodbi Francija proti People's Mojahedin Organization of Iran, točka 64, in Al-Aqsa proti Svetu in Nizozemska proti Al-Aqsa, točka 120, in sodbo z dne 28. maja 2013 v zadevi Abdulrahim proti Svetu in Komisiji, C-239/12 P, točka 70 in navedena sodna praksa).
- 133 Tak nadzor se izkaže še toliko bolj nujen, ker postopki izbriša in ponovne preučitve, ki so bili uvedeni na ravni OZN, kljub izboljšavam, do katerih je prišlo po sprejetju sporne uredbe, osebi, katere ime je vpisano na konsolidirani seznam odbora za sankcije in posledično na seznam iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002, ne zagotavljajo učinkovitega sodnega varstva, kot je to nedavno poudarilo Evropsko sodišče za človekove pravice, ki je potrdilo presojo švicarskega zveznega sodišča, v točki 211 sodbe z dne 12. septembra 2012 v zadevi Nada proti Švici (še neobjavljena v *Recueil des arrêts et décisions*).
- 134 Učinkovito sodno varstvo mora namreč zadevni osebi omogočiti, da sodišče v ničnostni sodbi, na podlagi katere je izpodbijani akt retroaktivno izločen iz pravnega reda in se zanj šteje, da ni nikoli obstajal, ugotovi, da je bil vpis njegovega imena na zadevni seznam ali ohranitev na njem nezakonit in da je na podlagi priznanja te nezakonitosti mogoče to osebo rehabilitirati ali da to priznanje zanj pomeni obliko povračila utrpljene nepremoženjske škode (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Abdulrahim proti Svetu in Komisiji, točke od 67 do 84).

– Napačna uporaba prava v izpodbijani sodbi

- 135 Iz zgoraj navedenih elementov analize izhaja, da spoštovanje pravice do obrambe in pravice do učinkovitega pravnega sredstva zahteva, da pristojen organ Unije po eni strani zadevni osebi posreduje obrazložitevni memorandum, ki ga je predložil odbor za sankcije in na katerem temelji odločba o vpisu ali ohranitvi imena navedene osebe na seznamu iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002, da omogoči, da ta

oseba na primeren način poda pripombe v zvezi s tem, in da skrbno in nepristransko presodi utemeljenost navedenih razlogov ob upoštevanju pripomb in morebitnih razbremenilnih dokazov, ki jih je predložila ta oseba.

- 136 Po drugi strani spoštovanje navedenih pravic pomeni, da v primeru izpodbijanja pred sodiščem sodišče Unije opravi nadzor med drugim nad tem, da so razlogi, ki so navedeni v obrazložitvenem memorandumu, ki ga je predložil odbor za sankcije, dovolj natančni in konkretni ter, če je to potrebno, da je resničnost dejstev, ki ustrezajo zadevnemu razlogu, dokazana glede na dokaze, ki so bili predloženi.
- 137 To, da pristojni organ Unije ne omogoči dostopa zadevni osebi in pozneje sodišču Unije do informacij in dokazov, s katerimi razpolaga le odbor za sankcije ali članica OZN in ki se nanašajo na obrazložitveni memorandum, na katerem temelji zadevna odločba, pa samo po sebi ne pomeni, da so te pravice kršene. Vendar v takem položaju sodišče Unije, ki je pozvano, da nadzoruje dejansko utemeljenost razlogov, vsebovanih v obrazložitvenem memorandumu, ki ga je predložil odbor za sankcije, ob upoštevanju pripomb in razbremenilnih dokazov, ki jih je morebiti predložila zadevna oseba, ter odgovora pristojnega organa Unije na te pripombe, ne bo razpolagalo z dodatnimi informacijami ali dokazi. Zato, če mu ne bo omogočeno ugotoviti utemeljenosti teh razlogov, ti ne bodo mogli služiti kot podlaga izpodbijani odločbi o vpisu.
- 138 Zato je Splošno sodišče v točkah 173, od 181 do 184, 188 in od 192 do 194 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo s tem, da je svojo ugotovitev o kršitvi pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva ter posledično načela sorazmernosti utemeljilo s tem, da Komisija Y. A. Kadiju in Splošnemu sodišču ni predložila informacij in dokazov v zvezi z razlogi za ohranitev vpisa imena zadevne osebe na seznam iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002, in to čeprav se je, kot je razvidno iz točk 81 in 95 izpodbijane sodbe, seznanilo s tem, da Komisija ne razpolaga s temi informacijami in dokazi, tako ob zavrnitvi predloga za sprejetje ukrepa procesnega vodstva, ki ga je vložil Y. A. Kadi, kot na obravnavi.
- 139 V nasprotju s tem, kar je navedeno v točkah 181, 183 in 184 izpodbijane sodbe, iz delov sodbe Kadi, na katere te točke napotujejo, ne izhaja, da to, da zadevni osebi in sodišču Unije ni omogočen dostop do informacij in dokazov, s katerimi pristojni organ Unije ne razpolaga, samo po sebi predstavlja kršitev pravice do obrambe ali pravice do učinkovitega sodnega varstva.
- 140 Poleg tega in ob opozorilu, da Sodišče na podlagi pritožbe lahko opravi nadzor nad presojo, ki jo je opravilo Splošno sodišče v zvezi s tem, ali je obrazložitev zadostna (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Svet proti Bamba, točka 41 in navedena sodna praksa), je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je svojo ugotovitev o kršitvi, kot je razvidno iz točk 174, 177, 188 in od 192 do 194 izpodbijane sodbe, utemeljilo z po njegovem mnenju nejasnimi in nenatančnimi trditvami, navedenih v obrazložitvenem memorandumu, ki ga je predložil odbor za sankcije, čeprav na podlagi ločenega preizkusa vsakega posameznega od navedenih razlogov ni mogoče napraviti takega splošnega sklepa.
- 141 Kot je pravilno presodilo Splošno sodišče, ko je v točki 177 izpodbijane sodbe za svoj prevzelo argument Y. A. Kadija, naveden v točki 157, četrta alineja, navedene sodbe, je zadnji od razlogov, navedenih v obrazložitvenem memorandumu, ki ga je predložil odbor za sankcije, ki se nanaša na to, da naj bi bil Y. A. Kadi v Albaniji lastnik več družb, ki naj bi prenesla sredstva ekstremistom ali naj bi jim zaupala funkcije nadzora nad sredstvi teh družb in od katerih naj bi jih do pet prejelo sredstva za obratovanje, ki jih je nakazal Osama bin Laden, dejansko premalo natančen in konkreten, ker ne vsebuje nobene navedbe glede identitete zadevnih družb, glede obdobja, v katerem naj bi potekale očitane dejavnosti, in glede identitete „ekstremistov“, ki naj bi prejeli ta sredstva.
- 142 Drugače pa je glede drugih razlogov, navedenih v obrazložitvenem memorandumu, ki ga je predložil odbor za sankcije.



- 143 Prvi razlog, ki se nanaša na to, da je Y. A. Kadi priznal, da je bil ustanovni član fundacije Muwafaq, ki naj bi vedno delovala pod okriljem organizacije Bureau afghan (Makhtab al-Khidamat), ki jo je med drugimi ustanovil Osama bin Laden in ki je bila predhodnica Al Kaide ter ki je bila po prenehanju delovanja organizacije Bureau afghan junija 2001 vključena v Al Kaido, je namreč dovolj natančen in konkreten, ker so v njem opredeljeni zadevni subjekt in vloga Y. A. Kadija v zvezi z njim ter informacije o domnevni zvezi med tem subjektom na eni strani ter Osamo bin Ladnom in mrežo Al Kaida na drugi strani.
- 144 Drugi razlog se nanaša na to, da naj bi Y. A. Kadi leta 1992 za vodenje evropskih podružnic fundacije Muwafaq zaposlil Al-Ayadija na priporočilo finančnika W. Julaidana, ki se je v 80. letih prejšnjega stoletja z Osamo bin Ladnom bojeval v Afganistanu. Ko je Y. A. Kadi zaposlil Al-Ayadija, naj bi bil ta eden glavnih voditeljev tunizijske Islamske fronte in deloval naj bi v okviru dogovorov z Osamo bin Ladnom. Al-Ayadija naj bi na začetku 90. let prejšnjega stoletja odšel v Afganistan na paravojaško usposabljanje, nato pa naj bi se s skupino drugih napolnil v Sudan, da bi z Osamo bin Ladnom sklenila dogovor o sprejemanju in usposabljanju Tunizijcev in pozneje dogovor, v okviru katerega naj bi sodelavci Osame bin Ladna v Bosni in Hercegovini sprejemali tunizijske borce iz Italije.
- 145 Ta drugi razlog je dovolj natančen in konkreten, ker vsebuje potrebna pojasnila glede obdobja in okoliščin zadevnega novačenja in glede informacij o domnevni osebni povezanosti tega novačenja z Osamo bin Ladnom.
- 146 Tretji razlog, ki temelji na izjavi, ki naj bi jo leta 1995 dal Talad Fuad Kassem, vodja Al-Gama'at al Islamiyya, in v skladu s katero je fundacija Muwafaq dajala logistično in finančno podporo bataljonu borcev v Bosni in Hercegovini, se nanaša na to, da naj bi sredi 90. let prejšnjega stoletja navedena fundacija sodelovala z Osamo bin Ladnom pri zagotavljanju finančne podpore za teroristične dejavnosti teh borcev in pri trgovini z orožjem iz Albanije v Bosno in Hercegovino.
- 147 Ta tretji razlog je dovolj natančen in konkreten, ker so opredeljeni avtor zadevne izjave, vrsta očitanih ravnanj, obdobje, ko naj bi bila izvršena, in domnevna zveza med temi dejavnostmi in Osamo bin Ladnom.
- 148 Četrty razlog se nanaša na to, da je bil Y. A. Kadi eden od glavnih delničarjev v danes zaprti bosanski Depozitni banki, v kateri naj bi Al-Ayadi prav tako zastopal interese Y. A. Kadija in v kateri naj bi morebiti potekala srečanja, namenjena pripravi napada na ameriški objekt v Saudovi Arabiji.
- 149 V nasprotju s tem, kar je navedeno v točki 175 izpodbijane sodbe, je četrty razlog dovolj natančen in konkreten, ker sta v njem opredeljena finančna ustanova, prek katere naj bi Y. A. Kadi prispeval k terorističnim dejavnostim, in vrsta domnevnega zadevnega terorističnega projekta. To, da je navedba v zvezi s potekom pripravljanih srečanj za ta domnevni projekt, ki naj bi potekali v tej ustanovi, izražena v pogojniku, ni v nasprotju z zahtevami glede obveznosti obrazložitve, saj lahko namreč razlogi za vpis na seznam Unije temeljijo na sumih vpletenosti v teroristične dejavnosti, ne da bi to oviralo preverjanje utemeljenosti teh sumov.
- 150 Čeprav iz točk od 138 do 140 in od 142 do 149 te sodbe izhaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, je treba preveriti, ali je kljub tej napačni uporabi prava izrek izpodbijane sodbe utemeljen iz drugih pravnih razlogov, kot so ti, ki jih je navedlo Splošno sodišče, saj je treba v tem primeru pritožbo zavrtni (glej v tem smislu sodbo z dne 19. aprila 2012 v zadevi Artegodan proti Komisiji, C-221/10 P, točka 94 in navedena sodna praksa).



– Nezakonitost sporne uredbe

- 151 V zvezi s prvim razlogom, navedenim v obrazložitvenem memorandumu, ki ga je predložil odbor za sankcije, in v točki 143 te sodbe, je treba poudariti, da je Y. A. Kadi v stališčih z dne 10. novembra 2008, predloženih v podporo svoji tožbi pred Splošnim sodiščem, ob potrditvi, da je bil ustanovni član fundacije Muwafaq, zanikal, da bi ta podpirala terorizem in kakršno koli zvezo med to fundacijo in Bureau afghan. Svojim stališčem je priložil ustanovni akt fundacije Muwafaq in navedel, da je bila njena dejavnost izključno karitativna in humanitarna, v glavnem usmerjena v nudenje pomoči osebam po svetu, zlasti v Sudanu, ki so soočene z lakoto. Ob tem, da je priznal, da je sodeloval pri sprejemanju mednarodnih strateških odločitev fundacije Muwafaq, je zanikal kakršno koli vpletenost v vsakodnevno vodenje njenih dejavnosti po svetu, zlasti v novačenje lokalnega prebivalstva. Izpodbijal je tudi trditve, da se je fundacija Muwafaq pridružila mreži Al Kaida junija 2001, ob tem pa poudaril in z dokumenti podprl, da je prenehala z dejavnostmi najpozneje leta 1998.
- 152 Komisija je v odgovoru na stališča Y. A. Kadija z dne 8. decembra 2008, predloženem Splošnemu sodišču, navedla, da to, da je zadevni subjekt prenehal opravljati vse ali del dejavnosti, ne izključuje tega, da se je ta subjekt, ki ima samostojno pravno osebnost, pridružil mreži Al Kaida.
- 153 Vendar je treba ugotoviti, da ni bila predložena nobena informacija ali dokaz v podporo trditvam o vpletenosti fundacije Muwafaq v mednarodni terorizem v okviru zveze z Bureau afghan ali z mrežo Al Kaida. V teh okoliščinah navedbe glede vloge in glede funkcij Y. A. Kadija v zvezi s to fundacijo niso take, da bi bilo mogoče z njimi utemeljiti sprejetje omejevalnih ukrepov na ravni Unije glede njega.
- 154 V zvezi z drugim razlogom, navedenim v obrazložitvenem memorandumu, ki ga je predložil odbor za sankcije, in v točki 144 te sodbe, Y. A. Kadi v stališčih z dne 10. novembra 2008 ob tem, da je priznal, da je leta 1992 na predlog W. Julaidana zaposlil Al-Ayadija za direktorja evropskih podružnic fundacije Muwafaq, vendarle zatrdil, da je bil edini cilj te fundacije v Evropi podpora bosanskim in hrvaškim beguncem med vojnami na Balkanu v 90. letih prejšnjega stoletja. Navedel je, da mu je W. Julaidan, ki je v tistem času z njim sodeloval v projektu pomoči pri poklicnem izobraževanju hrvaških beguncev, priporočil Al-Ayadija zaradi njegovih poklicnih izkušenj pri vodenju humanitarnega dela in zaradi njegove integritete. Navedel je tudi, da leta 1992 ni imel nobenega razloga, da bi posumil, da Al-Ayadi in W. Julaidan podpirata teroristične dejavnosti, ob tem pa je poudaril, da se je Osama bin Laden v 80. letih prejšnjega stoletja štel za zaveznika zahodnih sil v njihovem razmerju s Sovjetsko zvezo in da so ga šele po letu 1996 opisovali kot grožnjo za mednarodno varnost ter da sta bila Al-Ayadi in W. Julaidan na konsolidirani seznam odbora za sankcije vpisana šele oktobra 2001 oziroma septembra 2002. Nazadnje, zatrdil je, da o obstoju tunizijske Islamske fronte in o njenih domnevnih povezavah z Al-Ayadijem ni vedel ničesar.
- 155 Komisija je v odgovoru na stališča Y. A. Kadija z dne 8. decembra 2008 zatrdila, da je na podlagi tega, da je Y. A. Kadi na priporočilo W. Julaidana zaposlil Al-Ayadija, v povezavi s tem, da sta imela Al-Ayadi in W. Julaidan zveze z Osamo bin Ladnom, mogoče sklepati, da so te osebe delovale usklajeno ali bile vključene v isto mrežo. Dodala je, da v teh okoliščinah ni zelo pomembno to, da Y. A. Kadi domnevno ni vedel za zatrjevane povezave med Al-Ayadijem in tunizijsko Islamsko fronto.
- 156 V zvezi s tem in ne da bi bilo izključeno, da bi se informacije, navedene v obrazložitvenem memorandumu, ki ga je predložil odbor za sankcije, v zvezi s tem, da je Y. A. Kadi leta 1992 zaposlil Al-Ayadija na priporočilo W. Julaidana, in v zvezi z domnevno vpletenostjo Al-Ayadija in W. Julaidana v teroristične dejavnosti v povezavi z Osamo bin Ladnom lahko šteje kot zadostne za utemeljitev prvotnega vpisa Y. A. Kadija na seznam oseb iz Priloge I k Uredbi št. 881/2002 leta 2002, je treba navesti, da te informacije, če niso s čim drugim podprte, ne morejo utemeljiti ohranitve uvrstitve njegovega imena na seznam iz navedene uredbe, kakor je bil spremenjen s sporno uredbo po letu 2008. Glede na časovno oddaljenost med dvema aktoma te informacije, ki se nanašajo na leto 1992, same ne zadoščajo več za utemeljitev ohranitve na ravni Unije leta 2008 imena Y. A. Kadija na seznamu oseb in subjektov, na katere se nanašajo zadevni omejevalni ukrepi.

- 157 V zvezi s tretjim razlogom, navedenim v obrazložitvenem memorandumu, ki ga je predložil odbor za sankcije, in v točki 146 te sodbe, je Y. A. Kadi v stališčih z dne 10. novembra 2008 zatrdil, da ni vedel za Talada Fuada Kassemu. Zanimal je, da bi kadar koli finančno, logistično ali kako drugače podpiral to osebo, subjekt, ki ga je ta oseba vodila, ali borce v Bosni in Hercegovini. Trdil je tudi, da kolikor ve, niti fundacija Muwafaq niti nihče od njenih zaposlenih ni nikoli dajal take vrste podpore.
- 158 Komisija je v odgovoru na stališča Y. A. Kadija z dne 8. decembra 2008 zatrdila, da je izjava Talada Fuada Kassemu prispevala k potrditvi, da je Y. A. Kadi svoj položaj uporabil za cilje, ki z običajno dejavnostjo nimajo zveze. Dodala je, da v teh okoliščinah ni bilo pomembno, ali je Y. A. Kadi poznal Talada Fuada Kassemu.
- 159 Vendar v obrazložitvenem mnenju, ki ga je predložil odbor za sankcije, ni bila predložena nobena informacija ali dokaz, na podlagi katere bi bilo mogoče preveriti vsebinsko resničnost izjave, ki jo je podal Talad Fuad Kassem, in zlasti glede na trditve Y. A. Kadija, da ni vedel Talada Fuada Kassemu, oceniti dokazno vrednost te izjave v zvezi s trditvami, da je fundacija Muwafaq nudila podporo terorističnim dejavnostim v Bosni in Hercegovini v povezavi z Osamo bin Ladnom. V teh okoliščinah navedbe o izjavi Talada Fuada Kassemu ni mogoče šteti za osnovo, s katero bi bilo mogoče utemeljiti sprejetje omejevalnih ukrepov proti Y. A. Kadiju na ravni Unije.
- 160 V zvezi s četrtem razlogom, navedenim v obrazložitvenem memorandumu, ki ga je predložil odbor za sankcije, in v točki 148 te sodbe, je Y. A. Kadi v stališčih z dne 10. novembra 2008 zanimal, da bi kadar koli finančno podprl mednarodni terorizem prek Depozitne Banke ali prek katere koli druge ustanove. Pojasnil je, da je delež v tej banki pridobil izključno s poslovnim namenom ob upoštevanju pričakovane družbene in gospodarske obnove Bosne po sklenitvi mirovnega sporazuma v Daytonu leta 1995, in zaradi zahtev lokalnega prava je zastopanje svojih interesov v tej banki prepustil Al-Ayadiju, bosanskemu državljanu. Ob sklicevanju na poročila mednarodnih revizorskih družb, ki se nanašajo na obdobje med leti 1999 in 2002, in na poročilo finančnega analitika, imenovanega s strani švicarskega sodnika, ki se nanaša na obdobje med letoma 1997 in 2001, je navedel, da iz nobenega od teh poročil ne izhaja, da je bila Depozitna Banka na kakršen koli način vpletena v financiranje ali podpiranje terorizma. Izpodbijal je trditve, da je bila ta banka zaprta, in ob predložitvi dokumentov navedel, da se je leta 2002 združila z neko drugo banko. Poleg tega je predložil dokumente v zvezi s korespondenco, ki je potekala marca 1999 med organi Združenih držav, direktorjem Depozitne Banke in bosanskimi političnimi oblastmi v zvezi s pravnimi vprašanji, ki so se nanašala na bančni sektor v Bosni in Hercegovini. Nazadnje je navedel, da če bi organi Saudove Arabije imeli osnovo za sum, da se v Depozitni Banki pripravlja napad zoper interese Združenih držav na njihovem ozemlju, bi ga kot saudskega lastnika te ustanove zaslišali. Vendar pa naj navedeni organi tega ne bi nikoli storili.
- 161 Komisija je v odgovor na stališča Y. A. Kadija z dne 8. decembra 2008 potrdila, da so navedbe, v skladu s katerimi je Depozitna banka služila pripravi atentata v Saudovi Arabiji, prispevale k potrditvi, da je Y. A. Kadi uporabil svoj položaj za cilje, ki se razlikujejo od običajnih dejavnosti.
- 162 Vendar ker ni bila predložena nobena informacija ali dokaz v utemeljitev trditve, da so v prostorih Depozitne banke lahko potekala srečanja, katerih namen je bil priprava terorističnih dejanj v povezavi z Osamo bin Ladnom, z navedbami o povezavah med Y. A. Kadijem in to banko ni mogoče utemeljiti sprejetja omejevalnih ukrepov zoper njega na ravni Unije.
- 163 Iz analize, vsebovane v točkah 141 in od 151 do 162 te sodbe, je razvidno, da na podlagi nobene od trditve, navedenih zoper Y. A. Kadija v obrazložitvenem memorandumu, ki ga je predložil odbor za sankcije, ni mogoče utemeljiti sprejetja omejevalnih ukrepov zoper njega na ravni Unije, to pa bodisi zaradi nezadostne obrazložitve bodisi neobstoja informacij ali dokazov, ki bi utemeljili zadevni razlog vpricho podrobnega zanikanja, ki ga je podala zadevna oseba.

164 V teh okoliščinah na podlagi napačne uporabe prava v izpodbijani sodbi, ki je bila ugotovljena v točkah od 138 do 140 in od 142 do 149 te sodbe, ni mogoče razveljaviti izpodbijane sodbe, ker je izrek izpodbijane sodbe, s katerim je bila za nično razglašena sporna uredba v delu, v katerem se nanaša na Y. A. Kadija, utemeljen s pravnimi razlogi, navedenimi v prejšnji točki.

165 Zato je treba pritožbe zavriniti.

### **Stroški**

166 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če pritožba ni utemeljena, Sodišče odloči o stroških. V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) istega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Če intervenientka na prvi stopnji, ki sama ni vložila pritožbe, sodeluje v postopku pred Sodiščem, lahko to na podlagi člena 184(4) odloči, da sama nosi svoje stroške. Člen 140(1) navedenega poslovnika določa, da države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.

167 Ker Komisija, Svet in Združeno kraljestvo s svojimi predlogi niso uspeli, jim je treba v skladu s predlogi Y. A. Kadija naložiti plačilo stroškov.

168 Republika Bolgarija, Češka republika, Kraljevina Danska, Irska, Kraljevina Španija, Francoska republika, Italijanska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Madžarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Slovaška republika in Republika Finska, intervenientke, nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Pritožbe se zavrnejo.**
- 2. Evropski komisiji, Svetu Evropske unije in Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Republika Bolgarija, Češka republika, Kraljevina Danska, Irska, Kraljevina Španija, Francoska republika, Italijanska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Madžarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Slovaška republika in Republika Finska nosijo svoje stroške.**

Podpisi