

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (andra avdelningen i utökad sammansättning)  
den 21 september 2005 \*

I mål T-315/01,

**Yassin Abdullah Kadi**, Jidda (Saudiarabien), företrädd av D. Pannick, QC, P. Saini, barrister, G. Martin och A. Tudor, solicitors, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrädd av M. Vitsentzos och M. Bishop, båda i egenskap av ombud,

och

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av A. Van Solinge och C. Brown, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

\* Rättegångsspråk: engelska.

med stöd av

**Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland**, inledningsvis företrätt av J.E. Collins, därefter av R. Caudwell, båda i egenskap av ombud, den sistnämnde biträdd av S. Moore, barrister, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

angående en talan ursprungligen om ogiltigförklaring av dels rådets förordning (EG) nr 467/2001 av den 6 mars 2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan och om upphävande av förordning (EG) nr 337/2000 (EGT L 67, s. 1), dels kommissionens förordning (EG) nr 2062/2001 av den 19 oktober 2001 om ändring, för tredje gången, av förordning nr 467/2001 (EGT L 277, s. 25), därefter om ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av förordning nr 467/2001 (EGT L 139, s. 9), i den del dessa rättsakter berör sökanden,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN  
(andra avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden N.J. Forwood samt domarna J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W.H. Meij och M. Vilaras,

justitiesekreterare: H. Jung,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 oktober 2003,

följande

## Dom

### Tillämpliga bestämmelser

- 1 Enligt artikel 24.1 i Förenta nationernas stadga, undertecknad i San Francisco (Förenta staterna) den 26 juni 1945, överlåter medlemmarna av Förenta nationerna (FN) "på säkerhetsrådet huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet och samtyck[er] till att säkerhetsrådet vid fullgörande av sina ur detta ansvar härrörande förpliktelser handlar å medlemmarnas vägnar".
  
- 2 Enligt artikel 25 i Förenta nationernas stadga samtycker "Förenta Nationernas medlemmar ... till att godtaga och verkställa säkerhetsrådets beslut i överensstämmelse med denna stadga".
  
- 3 I artikel 48.2 i Förenta nationernas stadga föreskrivs att säkerhetsrådets beslut för upprätthållande av internationell fred och säkerhet skall "verkställas av Förenta Nationernas medlemmar direkt och genom deras verksamhet inom ifrågakommande internationella organ, till vilka de äro anslutna".

4 I artikel 103 i Förenta nationernas stadga föreskrivs att i ”händelse av konflikt mellan medlemmarnas förpliktelser enligt denna stadga och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse skola förpliktelserna enligt stadgan gälla”.

5 Artikel 11.1 EU har följande lydelse:

”Unionen skall fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken och som skall ha som mål att

— skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet i överensstämmelse med grundsatserna i Förenta nationernas stadga,

— på alla sätt stärka unionens säkerhet,

— bevara freden och stärka den internationella säkerheten i enlighet med grundsatserna i Förenta nationernas stadga ...”

6 I artikel 301 EG föreskrivs följande:

”Om en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har beslutats enligt bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om

Europeiska unionen förutsätter ett handlande från gemenskapens sida som helt eller delvis avbryter eller begränsar de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredje länder, skall rådet besluta om de brådskande åtgärder som är nödvändiga. Rådet skall besluta med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen.”

7 I artikel 60.1 EG föreskrivs följande:

”Om åtgärder från gemenskapens sida anses nödvändiga i ett sådant fall som avses i artikel 301, får rådet enligt förfarandet i artikel 301 vidta nödvändiga brådskande åtgärder gentemot berörda tredje länder vad gäller kapitalrörelser och betalningar.”

8 Artikel 307 första stycket EG har följande lydelse:

”De rättigheter och förpliktelser som följer av avtal som ingåtts före den 1 januari 1958 eller, för stater som senare ansluter sig, före tidpunkten för deras anslutning mellan å ena sidan en eller flera medlemsstater och å andra sidan ett eller flera tredje länder skall inte påverkas av bestämmelserna i detta fördrag.”

9 I artikel 308 EG föreskrivs följande:

”Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs.”

## Bakgrund till tvisten

- 10 Den 15 oktober 1999 antog Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet) resolution 1267 (1999). Säkerhetsrådet fördömde genom denna resolution att terrorister fortsätter att tas emot och tränas och att terroristhandlingar förbereds inom afghanskt territorium, upprepade sin övertygelse att kampen mot den internationella terrorismen är av grundläggande betydelse för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet och beklagade att talibanerna fortsätter att skydda Usama bin Ladin och att möjliggöra för honom och hans bundsförvanter att organisera ett nätverk av träningsläger för terrorister från det territorium som talibanerna kontrollerar och att använda sig av Afghanistan som bas för genomförandet av internationella terroristdåd. I punkt 2 i denna resolution krävde säkerhetsrådet att talibanerna genast skulle överlämna Usama bin Ladin till behöriga myndigheter. För att säkerställa efterlevnaden av denna skyldighet föreskrevs i punkt 4 b i resolution 1267 (1999) att alla stater i synnerhet skulle "[f]rysa penningmedel och andra finansiella medel, inklusive de som härrör från eller alstrats av egendom som ägs av talibanerna, eller direkt eller indirekt kontrolleras av dessa, eller ägs eller kontrolleras av ett företag som ägs eller kontrolleras av talibanerna, såsom dessa angivits av den kommitté som skapats med tillämpning av punkt 6 nedan, och säkerställa att varken dessa eller några andra penningmedel eller andra finansiella medel som angivits på detta sätt, genom deras landsmäns eller varje annan persons som befinner sig på deras territorium försorg, ställs till förfogande eller används till förmån för talibanerna eller ett företag som ägs eller direkt eller indirekt kontrolleras av dessa, förutom om kommittén i det enskilda fallet och av humanitära skäl har beviljat undantag”.
- 11 I punkt 6 i resolution 1267 (1999) beslutade säkerhetsrådet att med tillämpning av artikel 28 i sin provisoriska arbetsordning upprätta en kommitté vid säkerhetsrådet i vilken samtliga medlemmar i säkerhetsrådet ingår (nedan kallad sanktionskommittén), med uppgift särskilt att säkerställa medlemsstaternas genomförande av åtgärder enligt punkt 4, att ange vilka penningmedel och andra finansiella medel som omfattas av punkt 4 och att pröva ansökningar om undantag från åtgärder enligt punkt 4.

- 12 Rådet bedömde att det var nödvändigt för gemenskapen att agera för att genomföra resolutionen och antog därför, den 15 november 1999, den gemensamma ståndpunkten 1999/727/GUSP om restriktiva åtgärder mot talibanerna (EGT L 294, s. 1). I artikel 2 i denna gemensamma ståndpunkt anges att penningmedel och andra finansiella medel som talibanerna har utomlands kommer att frysas i enlighet med villkoren i säkerhetsrådets resolution 1267 (1999).
- 13 Den 14 februari 2000 antog rådet med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG förordning (EG) nr 337/2000 om flygförbud och spärrande av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan (EGT L 43, s. 1).
- 14 Den 19 december 2000 antog säkerhetsrådet resolution 1333 (2000) om, i synnerhet, skyldighet för talibanerna att efterkomma resolution 1267 (1999), särskilt genom att upphöra att erbjuda internationella terrorister och deras organisationer skydd och träning och genom att överlämna Usama bin Ladin till behöriga myndigheter så han kan ställas inför rätta. Säkerhetsrådet beslutade särskilt att skärpa det flygförbud och den frysning av penningmedel som infördes genom resolution 1267 (1999). I artikel 8 c i resolution 1333 (2000) anges att alla stater i synnerhet skall "frysa alla penningmedel och andra finansiella tillgångar som tillhör Usama bin Ladin och personer och enheter med band till honom, vilka har angetts av [sanktionskommittén], inklusive organisationen al-Qaida, och alla penningmedel som härrör från eller alstrats av egendom som ägs av Usama bin Ladin och personer och enheter med band till honom, eller som kontrolleras direkt eller indirekt av dem, och säkerställa att varken dessa eller några andra penningmedel eller andra finansiella medel, direkt eller indirekt, genom deras landsmäns eller varje annan persons som befinner sig på deras territorium försorg, ställs till förfogande eller används till förmån för Usama bin Ladin, hans bundsförvanter eller någon enhet som tillhör eller kontrolleras av dem, direkt eller indirekt, inklusive organisationen al-Qaida".

- 15 Genom samma bestämmelse gav säkerhetsrådet sanktionskommittén i uppgift att, på grundval av uppgifter som tillhandahålls av stater och regionala organisationer, upprätta och fortlgående uppdatera en förteckning över personer och enheter som kommittén anser har band till Usama bin Ladin, inklusive organisationen al-Qaida.
- 16 Säkerhetsrådet beslutade i punkt 23 i resolution 1333 (2000) att åtgärder enligt punkt 8 i resolutionen skulle tillämpas i tolv månader, och att säkerhetsrådet vid utgången av denna period skulle besluta huruvida de skulle förlängas på oförändrade villkor under ytterligare en period.
- 17 Rådet bedömde att det var nödvändigt för gemenskapen att agera för att genomföra resolutionen och antog därför den 26 februari 2001 den gemensamma ståndpunkten 2001/154/GUSP om ytterligare restriktiva åtgärder mot talibanerna och ändring av gemensam ståndpunkt 96/746/GUSP (EGT L 57, s. 1). I artikel 4 i denna gemensamma ståndpunkt föreskrivs följande:
- ”Kapital och andra ekonomiska tillgångar som tillhör Usama Bin Laden och med honom associerade individer och organ enligt [sanktionskommittén] skall frysas, och kapital eller andra ekonomiska tillgångar skall inte göras tillgängliga för Usama Bin Laden och med honom associerade individer och organ enligt [sanktionskommittén] på de villkor som föreskrivs i resolution 1333 (2000).”
- 18 Rådet antog den 6 mars 2001, med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG, förordning (EG) nr 467/2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan och om upphävande av förordning nr 337/2000 (EGT L 67, s. 1).



19 I artikel 1 i förordning nr 467/2001 anges vad som avses med "tillgångar" och "spärrande av tillgångar".

20 Artikel 2 i förordning nr 467/2001 har följande lydelse:

"1. Alla tillgångar och andra finansiella medel som tillhör en fysisk eller juridisk person, en enhet eller ett organ som angivits av kommittén för sanktioner mot talibanerna och förtecknas i bilaga I skall spärras.

2. Inga tillgångar eller andra finansiella medel får direkt eller indirekt ställas till förfogande för eller till förmån för personer, enheter eller organ som angivits av kommittén för sanktioner mot talibanerna och förtecknas i bilaga I.

3. Punkterna 1 och 2 skall inte gälla tillgångar och finansiella medel för vilka kommittén för sanktioner mot talibanerna medgivit undantag. Sådana undantag skall erhållas genom någon av de behöriga myndigheter i medlemstaterna som förtecknas i bilaga II."

21 Bilaga I till förordning nr 467/2001 innehåller en förteckning över de personer, enheter och organ som omfattas av frysningen av penningmedel enligt artikel 2. Enligt artikel 10.1 i förordning nr 467/2001 är kommissionen behörig att ändra eller komplettera bilaga I på grundval av beslut som fattas av säkerhetsrådet eller av sanktionskommittén.

22 Den 8 mars 2001 utfärdade sanktionskommittén en första uppdaterad förteckning över enheter och personer vars penningmedel skall frysas enligt säkerhetsrådets resolutioner 1267 (1999) och 1333 (2000) (se kommitténs meddelande AFG/131 SC/7028 av den 8 mars 2001). Förteckningen har därefter ändrats och kompletterats vid flera tillfällen. Kommissionen har därefter antagit ett antal förordningar med stöd av artikel 10 i förordning nr 467/2001, genom vilka den ändrat eller kompletterat bilaga I till förordning nr 467/2001.

23 Den 19 oktober 2001 offentliggjorde sanktionskommittén ett nytt tillägg till förteckningen av den 8 mars 2001 som bland annat innehöll namnet på följande person:

— "Al-Qadi, Yasin (A.K.A. Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; A.K.A. Kahdi, Yasin), Jidda, Saudiarabien."

24 Namnet på personen i fråga upptogs, tillsammans med andra namn, i förteckningen i bilaga I till förordningen genom kommissionens förordning (EG) nr 2062/2001 av den 19 oktober 2001 om ändring, för tredje gången, av rådets förordning (EG) nr 467/2001 (EGT L 277, s. 25).

25 Den 16 januari 2002 antog säkerhetsrådet resolution 1390 (2002), i vilken det fastställs vilka åtgärder som skall vidtas mot Usama bin Ladin, medlemmarna av organisationen al-Qaida och talibanerna samt mot andra personer, grupper, företag och enheter med band till dessa. I resolutionen anges i huvudsak, i punkterna 1 och 2, att de åtgärder som infördes genom punkt 4 b i resolution 1267 (1999) och i punkt 8 c i resolution 1333 (2000) skall bestå, särskilt frysningsen av penningmedel. Enligt punkt 3 i resolution 1390 (2002) skall dessa åtgärder ses över av

säkerhetsrådet tolv månader efter det att de har antagits. Efter denna period skall säkerhetsrådet besluta antingen att de skall bestå eller att de skall förbättras.

- 26 Rådet bedömde att det var nödvändigt för gemenskapen att agera för att genomföra resolutionen och antog därför, den 27 maj 2002, den gemensamma ståndpunkten 2002/402/GUSP om restriktiva åtgärder mot Usama bin Ladin, medlemmar av al-Qaida-organisationen, talibanerna och andra personer, grupper, företag och enheter associerade med dem och om upphävande av de gemensamma ståndpunkterna 96/746/GUSP, 1999/727/GUSP, 2001/154/GUSP och 2001/771/GUSP (EGT L 139, s. 4). I artikel 3 i denna gemensamma ståndpunkt anges bland annat att penningmedel och andra finansiella medel eller ekonomiska resurser som tillhör de personer, grupper, företag och enheter som finns upptagna i den förteckning som upprättats av sanktionskommittén i enlighet med säkerhetsrådets resolutioner 1267 (1999) och 1333 (2000) skall förbli frysta.
- 27 Den 27 maj 2002 antog rådet, med stöd av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG, förordning (EG) nr 881/2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av förordning nr 467/2001 (EGT L 139, s. 9).
- 28 Enligt skäl 4 i förordningen ligger de åtgärder som bland annat föreskrevs genom säkerhetsrådets resolution 1390 (2002) "inom fördragets tillämpningsområde, och det är därför, särskilt i syfte att undvika snedvridning av konkurrensen, nödvändigt med gemenskapslagstiftning för att genomföra säkerhetsrådets relevanta beslut på gemenskapens territorium".
- 29 I artikel 1 i förordning nr 881/2002 definieras "penningmedel" och "frysning av penningmedel" i huvudsak på samma sätt som "tillgångar" och "spärrande av tillgångar" i förordning nr 467/2001.

30 Artikel 2 i förordning nr 881/2002 har följande lydelse:

”1. Alla de penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör eller innehas av en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén och förtecknas i bilaga I skall frysas.

2. Inga penningmedel får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller till förmån för en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén och förtecknas i bilaga I.

3. Inga ekonomiska resurser får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller till förmån för en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén och förtecknas i bilaga I, så att det därigenom blir möjligt för en sådan person, grupp eller enhet att erhålla penningmedel, varor eller tjänster.”

31 Bilaga I till förordning nr 881/2002 innehåller en förteckning över de personer, enheter och grupper som är föremål för den frysning av penningmedel som föreskrivs i artikel 2. Förteckningen innehåller bland annat namnet på följande fysiska person: Al-Qadi, Yasin (alias Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; alias Kahdi, Yasin), Jidda, Saudiarabien.

32 Den 20 december 2002 antog säkerhetsrådet resolution 1452 (2002), som syftar till att underlätta uppfyllandet av skyldigheter i kampen mot terrorismen. I punkt 1 i resolutionen föreskrivs vissa avsteg och undantag från den frysning av penningmedel och ekonomiska resurser som infördes genom resolutionerna 1267 (1999), 1333 (2000) och 1390 (2002). Undantagen kan beviljas av staterna av humanitära skäl, i de fall sanktionskommittén godkänner att så sker.

- 33 Den 17 januari 2003 antog säkerhetsrådet resolution 1455 (2003), som syftar till att förbättra genomförandet av de åtgärder som föreskrivs i punkt 4 b i resolution 1267 (1999), i punkt 8 c i resolution 1333 (2000) och i punkterna 1 och 2 i resolution 1390 (2002). Enligt punkt 2 i resolution 1455 (2003) skall åtgärderna på nytt förbättras när tolv månader har gått, eller tidigare om skäl föreligger.
- 34 Rådet bedömde att det var nödvändigt för gemenskapen att agera för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1452 (2002) och antog därför, den 27 februari 2003, den gemensamma ståndpunkten 2003/140/GUSP om undantag från de restriktiva åtgärder som införts genom gemensam ståndpunkt 2002/402/GUSP (EUT L 53, s. 62). I artikel 1 i den gemensamma ståndpunkten anges att Europeiska gemenskapen, vid genomförandet av åtgärderna enligt artikel 3 i den gemensamma ståndpunkten 2002/402/GUSP, kommer att föreskriva de undantag som medges i säkerhetsrådets resolution 1452 (2002).
- 35 Den 27 mars 2003 antog rådet förordning (EG) nr 561/2003 om ändring, när det gäller undantag från frysning av penningmedel och ekonomiska resurser, av förordning nr 881/2002 (EGT L 82, s. 1). I skäl 4 i förordningen anger rådet att det med hänsyn till säkerhetsrådets resolution 1452 (2002) är nödvändigt att anpassa de åtgärder som införts av gemenskapen.
- 36 Artikel 1 i förordning nr 561/2003 har följande lydelse:

"Följande artikel skall införas i förordning ... nr 881/2002:

*'Artikel 2a*

1. Artikel 2 skall inte vara tillämplig på penningmedel eller ekonomiska resurser om

- a) någon av medlemsstaternas behöriga myndigheter enligt förteckningen i bilaga II på begäran av en berörd fysisk eller juridisk person har fastställt att dessa penningmedel eller ekonomiska resurser
- i) är nödvändiga för att täcka grundläggande utgifter, inbegripet betalning av livsmedel, hyra, amorteringar och räntor på bostadskrediter, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster,
  - ii) endast är avsedda för betalning av rimliga arvoden och ersättning av utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster,
  - iii) endast är avsedda för betalning av avgifter eller serviceavgifter för rutinmässig hantering eller förvaltning av frysta penningmedel eller frysta ekonomiska resurser, eller
  - iv) är nödvändiga för extraordinära kostnader, och
- b) ett sådant fastställande har meddelats sanktionskommittén, och
- c) i) när det gäller ett fastställande enligt punkt a i, a ii eller a iii ovan, sanktionskommittén inte har framfört några invändningar mot fastställandet inom 48 timmar efter det att meddelandet lämnats, eller

- ii) när det gäller ett fastställande enligt punkt a iv ovan, sanktionskommittén har godkänt fastställandet.

2. Varje person som önskar utnyttja de bestämmelser som anges i punkt 1 skall rikta sin begäran till den relevanta behöriga myndigheten i medlemsstaten enligt förteckningen i bilaga II.

Den behöriga myndigheten enligt förteckningen i bilaga II skall skyndsamt skriftligen meddela den person som framställt begäran samt varje person, organ eller enhet som vederligen berörs direkt huruvida begäran har beviljats.

Den behöriga myndigheten skall också informera andra medlemsstater huruvida begäran om ett sådant undantag har beviljats.

3. Penningmedel som frigörs eller överförs inom gemenskapen för att ombesörja kostnader eller som erkänns enligt denna artikel skall inte omfattas av ytterligare restriktiva åtgärder enligt artikel 2.

...’ ”

## Förfarandet och parternas yrkanden

37 Yassin Abdullah Kadi har, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 18 december 2001, med stöd av artikel 230 EG väckt en talan mot rådet och kommissionen som registrerades med målnummer T-315/01. Han yrkade i ansökan att förstainstansrätten skulle

— ogiltigförklara förordningarna nr 2062/2001 och nr 467/2001, i den del de berör sökanden, och

— förplikta rådet och/eller kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

38 Rådet och kommissionen yrkade i sina svaromål, som inkom till förstainstansrättens kansli den 20 respektive den 21 februari 2002, att förstainstansrätten skulle

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna..

39 Parterna anmodades, i skrivelse från förstainstansrätten av den 13 juni 2002, att yttra sig över konsekvenserna av att förordning nr 467/2001 upphävts och ersatts av förordning nr 881/2002.



- 40 Genom skrivelse som inkom till förstainstansrättens kansli den 28 juni 2002, som bilaga till sökandens yttrande, utvidgade sökanden sina ursprungliga yrkanden och grunder till att avse förordning nr 881/2002 (nedan kallad den omtvistade förordningen), i den del den berör sökanden.
- 41 I ett yttrande som inkom till förstainstansrättens kansli den 28 juni 2002 uppgav rådet sig inte ha något att invända mot en sådan utvidgning av de ursprungliga yrkandena och grunderna.
- 42 Kommissionen har i ett yttrande som inkom till förstainstansrättens kansli den 1 juli 2002 gjort gällande att den ursprungliga talan skall avvisas i den del den avser förordning nr 467/2001, eftersom de villkor som anges bland annat i fjärde och femte styckena i artikel 230 EG inte är uppfyllda. Enligt kommissionen kan den ursprungliga talan om ogiltigförklaring av denna förordning således endast uppfattas som en invändning om rättsstridighet med stöd av artikel 241 EG. Den ursprungliga talan skall således anses huvudsakligen avse förordning nr 2062/2001 och endast indirekt avse förordning nr 467/2001. Kommissionen har dock, med hänsyn till intresset av god rättskipning, av processekonomiska skäl och med beaktande av att rättsverkningarna av förordning nr 2062/2001 består genom den omtvistade förordningen, uppgett att den inte har något att invända mot att sökanden modifierar sina inlagor så att även den sistnämnda förordningen omfattas.
- 43 Kommissionen har även yrkat att förstainstansrätten i enlighet med artikel 113 i förstainstansrättens rättegångsregler skall fastställa att talan mot förordning nr 2062/2001 inte längre har något föremål och att anledning numera saknas att döma i saken vad gäller denna förordning, eftersom den förlorade sin rättsverkan då förordning nr 467/2001 upphävdes och ersattes av den omtvistade förordningen. Kommissionen har till stöd härför åberopat domstolens dom av den 5 oktober 1988 i de förenade målen 294/86 och 77/87, *Technointorg mot kommissionen och rådet* (REG 1988, s. 6077), och förstainstansrättens beslut av den 13 juni 1997 i mål T-13/96, *TEAM och Kolprojekt mot kommissionen* (REG 1997, s. II-983).

- 44 Dessutom har kommissionen med stöd av artiklarna 115.1 och 116.6 i rättegångsreglerna ansökt om att få intervensera till stöd för rådets yrkanden, och samtidigt vidhållit sitt yrkande att sökanden skall förpliktas att ersätta de rättegångskostnader som kommissionen har haft under den period då sökanden har bestritt giltigheten av förordning nr 2062/2001.
- 45 Genom ett beslut av ordföranden på förstainstansrättens första avdelning den 10 september 2002 tilläts Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervensera till stöd för svarandenas yrkanden i enlighet med artikel 116.6 i rättegångsreglerna.
- 46 Sammansättningen av förstainstansrättens avdelningar ändrades från och med det nya rättegångsåret, vilket började den 1 oktober 2002. Referenten i målet förordnades i samband härmed att tjänstgöra på andra avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.
- 47 Efter att ha hört parterna beslutade förstainstansrätten i enlighet med artikel 51 i rättegångsreglerna att hänskjuta målet till en avdelning sammansatt av fem domare.
- 48 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (andra avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet och att, inom ramen för de åtgärder för processledning som anges i artikel 64 i rättegångsreglerna, ställa skriftliga frågor till rådet och kommissionen. Dessa har besvarat frågorna inom angiven tid.
- 49 Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning beslutade den 18 september 2003 att i enlighet med artikel 50 i rättegångsreglerna förena det förevarande målet med mål T-306/01, Aden m.fl. mot rådet och kommissionen, vad gäller det muntliga förfarandet.

- 50 Sökanden begärde genom skrivelse av den 8 oktober 2003 att förstainstansrätten skulle lägga Terrorism (United Nations Measures) Order 2001 (brittiska föreskrifter från 2001 avseende terrorism (åtgärder vidtagna av Förenta nationerna)) till handlingarna i målet. Kommissionen begärde genom skrivelse, även den av den 8 oktober 2003, att förstainstansrätten skulle lägga de "riktlinjer som styr [sanktionskommitténs] arbete", vilka antogs av kommittén den 7 november 2002 och ändrades den 10 april 2003 till handlingarna i målet. Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning biföll sökandens respektive kommissionens begäran genom beslut av den 9 oktober 2003.
- 51 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 14 oktober 2003.

### **De processrättsliga följderna av antagandet av den omtvistade förordningen**

- 52 Parterna i målet har medgett att sökanden har rätt att anpassa sina yrkanden och grunder så att de avser en ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen, vilken upphäver och ersätter förordning nr 467/2001 i dess lydelse enligt förordning nr 2062/2001. Sökanden uppgav genom skrivelse som inkom till förstainstansrättens kansli den 28 juni 2002 att han anpassade sina ursprungliga yrkanden och grunder i enlighet härmed.
- 53 Förstainstansrätten erinrar om att, när ett beslut under förfarandets gång ersätts med ett annat beslut med samma föremål, detta sistnämnda skall betraktas som en ny omständighet som ger sökanden möjlighet att anpassa sina yrkanden och grunder. Det skulle nämligen strida mot god rättsskipning och processekonomiska krav att tvinga sökanden att väcka en ny talan. Det skulle för övrigt vara oskäligt om institutionen i fråga, för att undslippa den kritik som framförts mot ett beslut i en ansökan som getts in till gemenskapsdomstolen, skulle kunna ändra beslutet eller byta ut det mot ett annat och genom att under förfarandets gång åberopa denna ändring eller detta byte kunna frånta motparten möjligheten att utvidga sina

ursprungliga yrkanden och grunder till att avse det senare beslutet, eller att anföra ytterligare yrkanden och grunder gentemot detta (domstolens dom av den 3 mars 1982 i mål 14/81, Alpha Steel mot kommissionen, REG 1982, s. 749, punkt 8, av den 29 september 1987 i de förenade målen 351/85 och 360/85, Fabrique de fer de Charleroi och Dillinger Hüttenwerke mot kommissionen, REG 1987, s. 3639, punkt 11, och av den 14 juli 1988 i mål 103/85, Stahlwerke Peine-Salzgitter mot kommissionen, REG 1988, s. 4131, punkterna 11 och 12, och förstainstansrättens dom av den 3 februari 2000 i de förenade målen T-46/98 och T-151/98, CCRE mot kommissionen, REG 2000, s. II-167, punkt 33).

54 Denna rättspraxis är även tillämplig i ett fall där en förordning som berör en enskild direkt och personligen under förfarandets gång ersätts av en annan förordning med samma föremål.

55 Eftersom denna beskrivning på alla punkter stämmer överens med det förevarande fallet skall sökandens begäran bifallas och talan således anses avse en ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen i den del den berör sökanden, samt parterna tillåtas att omformulera sina yrkanden, grunder och argument mot bakgrund av denna nya omständighet.

56 Under dessa förhållanden konstaterar förstainstansrätten att sökandens ursprungliga yrkande om partiell ogiltigförklaring av förordning nr 467/2001 inte längre har något föremål, eftersom förordningen upphävdes genom den omtvistade förordningen. Således finns inte längre anledning att pröva detta yrkande, och därmed inte heller den invändning om rättegångshinder som framställt av kommissionen (se ovan punkt 42). Det saknas också anledning att pröva yrkandet om partiell ogiltigförklaring av förordning nr 2062/2001 eftersom inte heller detta yrkande längre har något föremål.

57 Av det ovan anförda följer att det saknas skäl att pröva talan i den del den är riktad mot kommissionen. Under de omständigheter som föreligger i det förevarande fallet är det dock med hänsyn till principen om god rättskipning och processekonomiska

krav – hänsyn som ligger till grund för den rättspraxis som nämns ovan i punkt 53 – också motiverat att beakta kommissionens yrkanden, grunder för bestridande och argument som omformulerats enligt vad som anges ovan i punkt 55, utan att det är nödvändigt att på nytt fatta ett formellt beslut om att tillåta institutionen att intervensera i målet till stöd för rådets yrkanden i enlighet med artiklarna 115.1 och 116.6 i rättegångsreglerna.

- 58 Med hänsyn till det ovan sagda konstaterar förstainstansrätten att förevarande talan hädanefter är riktad enbart mot rådet, som stöds av kommissionen och Förenade kungariket, och att den enbart avser en ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen i den del den berör sökanden.

## Prövning i sak

### 1. *Inledande synpunkter*

- 59 Till stöd för sina yrkanden har sökanden i sin ansökan anfört tre grunder för ogiltigförklaring under vilka gjorts gällande att sökandens grundläggande rättigheter har åsidosatts. Åsidosättandet avser enligt den första grunden rätten att yttra sig, enligt den andra grunden rätten till egendom och proportionalitetsprincipen, och enligt den tredje grunden rätten till en verksam domstolsprövning.
- 60 Sökanden har i sin replik anfört en fjärde grund avseende bristande behörighet och maktmissbruk. Enligt sökanden har svarandena antagit förordningarna nr 467/2001 och nr 2062/2001 på grundval av artiklarna 60 EG och 301 EG, trots att dessa bestämmelser endast ger gemenskapen möjlighet att avbryta eller begränsa de

ekonomiska förbindelserna med tredjeländer men inte att spärra enskildas tillgångar. Efter att förordning nr 467/2001 upphävdes och ersattes av den omtvistade förordningen, vilken antogs på grundval av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG, uppgav sökanden, i sitt yttrande som inkom till förstainstansrättens kansli den 28 juni 2002, att han avstod från att göra gällande den nya grunden.

- 61 Förstainstansrätten har dock beslutat att på eget initiativ pröva frågan huruvida rådet var behörigt att anta den omtvistade förordningen med åberopande av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG som rättslig grund. Grunden avseende bristande behörighet hos den som antagit den omtvistade förordningen rör nämligen *ordre public* (generaladvokaten Lagranges förslag till avgörande inför domstolens dom av den 15 juli 1964 i mål 66/63, Nederländerna mot höga myndigheten, REG 1964, s. 1047, på s. 1086), och gemenskapsdomstolen kan således pröva den på eget initiativ (domstolens dom av den 17 december 1959 i mål 14/59, Société des fonderies de Pont-à-Mousson mot höga myndigheten, REG 1959, s. 445, på s. 473, av den 10 maj 1960 i mål 19/58, Tyskland mot höga myndigheten, REG 1960, s. 469, på s. 488, av den 30 september 1982 i mål 108/81, Amylum mot rådet, REG 1982, s. 3107, punkt 28, av den 13 juli 2000 i mål C-210/98 P, Salzgitter mot kommissionen, REG 2000, s. I-5843, punkt 56, förstainstansrättens dom av den 27 februari 1992 i de förenade målen T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 och T-104/89, BASF m.fl. mot kommissionen, REG 1992, s. II-315, punkt 31, och av den 24 september 1996 i mål T-182/94, Marx Esser och Del Amo Martinez mot parlamentet, REGP 1996, s. I-A-411 och II-1197, punkt 44).
- 62 Eftersom varken rådet eller kommissionen hade möjlighet att yttra sig beträffande denna fråga under det skriftliga förfarandet uppmanade förstainstansrätten dem som en åtgärd för processledning att yttra sig skriftligen (se ovan punkt 48). Institutionerna efterkom förstainstansrättens uppmaning inom den angivna tiden. Dessutom ifrågasatte sökanden under förhandlingen rådets behörighet att anta den omtvistade förordningen på grundval av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG. Förenade kungariket yttrade sig också angående denna fråga under förhandlingen.
- 63 Förstainstansrätten kommer först att pröva den ogiltighetsgrund som den har tagit upp på eget initiativ och som avser rådets bristande behörighet att anta den omtvistade förordningen. Därefter kommer förstainstansrätten att pröva de tre ogiltighetsgrunder som avser ett åsidosättande av sökandens grundläggande rättigheter, vilka grunder skall prövas gemensamt.

## 2. Rådets bristande behörighet att anta den omtvistade förordningen

### *Förstainstansrättens frågor och parternas svar*

- 64 I de skriftliga frågorna som förstainstansrätten ställde till rådet och kommissionen erinrade förstainstansrätten om att domstolen i yttrande 2/94 av den 28 mars 1996 (REG 1996, s. I-1759), punkterna 29 och 30, preciserade att avsikten med artikel 235 i EG-fördraget (nu artikel 308 EG) är att kompensera det faktum att gemenskapens institutioner inte genom särskilda bestämmelser i fördraget uttryckligen eller underförstått har tilldelats befogenheter, i den mån som sådana befogenheter ändå framstår som nödvändiga för att gemenskapen skall kunna utföra sina uppgifter för att nå ett av de mål som fastställs i fördraget. Eftersom denna bestämmelse är en del av ett institutionellt system grundat på principen om tilldelade befogenheter, kan den inte utgöra en grund för att utvidga området för gemenskapens behörighet utöver den allmänna ram som följer av samtliga bestämmelser i fördraget, i synnerhet de bestämmelser i vilka gemenskapens uppgifter och åtgärder fastställs. Den kan under alla omständigheter inte tjäna som grund för att anta bestämmelser som får sådana verkningar att de innebär en ändring av fördraget, utan att det förfarande som föreskrivs för en sådan ändring iakttas. Mot bakgrund av detta yttrande uppmanade förstainstansrätten rådet och kommissionen att ange vilka av de mål för gemenskapen som fastställs i EG-fördraget som de avsåg att uppnå genom att anta de bestämmelser som den omtvistade förordningen innehåller.
- 65 Rådet svarade i huvudsak att bestämmelserna syftar till att utöva ekonomiska och finansiella påtryckningar, vilket enligt rådet utgör ett av målen enligt EG-fördraget.
- 66 Rådet har gjort gällande att gemenskapens mål inte bara är dem som anges i artikel 3 EG utan att de även kan följa av mer specifika bestämmelser.

- 67 Det är härvid enligt rådet av avgörande betydelse att artiklarna 60 EG och 301 EG, alltsedan revideringen till följd av Maastrichtfördraget, innehåller beskrivningar av gemenskapens uppgifter och åtgärder vad gäller ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder, och att dessa artiklar innehåller en rättslig grund för en uttrycklig överföring av befogenheter till gemenskapen för att ovannämnda uppgifter och åtgärder skall kunna genomföras. Dessa befogenheter är uttryckligen knutna till, och i själva verket beroende av, antagandet av en rättsakt med stöd av de bestämmelser i EU-fördraget som avser den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Ett av målen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är enligt artikel 11.1 tredje strecksatsen EU att "bevara freden och stärka den internationella säkerheten i enlighet med grundsatserna i Förenta nationernas stadga".
- 68 Ekonomiska och finansiella påtryckningar av politiska skäl skall således, *a fortiori* vid genomförandet av ett tvingande beslut från säkerhetsrådet, enligt rådet anses utgöra ett uttalat och legitimt mål enligt EG-fördraget, även om detta mål är av mindre betydelse, endast indirekt är kopplat till fördragets huvudsakliga mål – bland annat de som rör den fria rörligheten för kapital (artikel 3.1 c EG) och inrättandet av ett system för icke snedvriden konkurrens (artikel 3.1 g EG) – och har anknytning till EU-fördraget.
- 69 Enligt rådet användes artikel 308 EG i det förevarande fallet som en del av den rättsliga grunden för den omtvistade förordningen för att komplettera den grund som artiklarna 60 EG och 301 EG erbjöd. Sålunda kunde åtgärder vidtas inte enbart i förhållande till tredjeländer men också gentemot enskilda och icke-statliga enheter som inte nödvändigtvis har någon koppling till regeringen eller regimen i dessa länder, i sådana situationer för vilka EG-fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna.
- 70 Rådet anser att gemenskapen genom att gå till väga på ovannämnda sätt har kunnat anpassa sig till utvecklingen av de metoder som tillämpas på det internationella planet, vilka numera består i att vidta "intelligenta sanktionsåtgärder" som riktar sig mot enskilda individer vilka utgör ett hot mot internationell säkerhet snarare än mot oskyldiga befolkningar.



71 Rådet har anfört att det i det förevarande fallet har använt sig av artikel 308 EG under förhållanden som inte skiljer sig från de förhållanden under vilka bestämmelsen i fråga tidigare har använts för att inom ramen för den gemensamma marknaden uppnå ett mål enligt EG-fördraget, när fördraget inte har innehållit de nödvändiga befogenheterna. Rådet har åberopat följande exempel:

- På området för socialpolitik har principen om lika lön för manliga och kvinnliga arbetstagare enligt artikel 119 i EG-fördraget (artiklarna 117–120 i EG-fördraget har ersatts av artiklarna 136 EG–143 EG) genom flera direktiv, på grundval av artikel 235 i EG-fördraget, ibland kompletterad av artikel 100 i EG-fördraget (nu artikel 94 EG), utvidgats så att den har upphöjts till en allmän princip om likabehandling inom alla områden där diskriminering eventuellt fortfarande kan förekomma, och så att egenföretagare kan åberopa den, inklusive på jordbruksområdet. Det gäller särskilt rådets direktiv 76/207/EEG av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor (EGT L 39, s. 40; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 191), rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet (EGT L 6, 1979, s. 24; svensk specialutgåva, område 5, volym 2, s. 111), rådets direktiv 86/378/EEG av den 24 juli 1986 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet (EGT L 225, s. 40; svensk specialutgåva, område 5, volym 4, s. 83) och rådets direktiv 86/613/EEG av den 11 december 1986 om tillämpningen av principen om likabehandling av kvinnor och män med egen rörelse, bland annat jordbruk, samt om skydd för kvinnor med egen rörelse under havandeskap och moderskap (EGT L 359, s. 56; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 133).
  
- På området för den fria rörligheten för personer har de rättigheter som tillerkänts anställda som förflyttar sig inom gemenskapen genom ett antal rättsakter och på grundval av artikel 235 i EG-fördraget och artikel 51 i EG-fördraget (nu artikel 42 EG i ändrad lydelse) utsträckts till att även omfatta

egenföretagare, deras familjemedlemmar och studerande. Så har skett genom bland annat rådets förordning (EEG) nr 1390/81 av den 12 maj 1981 om utvidgning av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda och deras familjer flyttar inom gemenskapen till att omfatta även egenföretagare och deras familjer (EGT L 143, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 2, s. 132).

- För inte så länge sedan antogs rådets förordning (EG) nr 1035/97 av den 2 juni 1997 om inrättande av ett europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (EGT L 151, s. 1) på grundval av artiklarna 213 (nu artikel 284 EG) och 235 i EG-fördraget.

72 Domstolen har själv medgett att tillvägagångssättet i fråga är lagenligt (dom av den 5 december 1989 i mål C-114/88, Delbar, REG 1989, s. 4067).

73 Rådet har vidare gjort gällande att gemenskapslagstiftaren redan har använt sig av artikel 235 i EG-fördraget som rättslig grund på området för sanktionsåtgärder. Härvid har rådet anfört att innan artiklarna 301 EG och 60 EG fördes in i EG-fördraget baserades flera av rådets förordningar angående handelssanktioner på artikel 113 i EG-fördraget (nu artikel 133 EG i ändrad lydelse) (se till exempel rådets förordning (EEG) nr 596/82 av den 15 mars 1982 om ändring av importsystemet för vissa varor med ursprung i Sovjetunionen (EGT L 72, s. 15), rådets förordning nr 877/82 (EEG) av den 16 april 1982 om upphörande med importen av alla produkter från Argentina (EGT L 102, s. 1) och rådets förordning (EEG) nr 3302/86 av den 27 oktober 1986 om upphörande med importen av guldmynt från Republiken Sydafrika (EGT L 305, s. 11)). När dessa åtgärder sträckte sig utanför tillämpningsområdet för den gemensamma handelspolitiken eller berörde fysiska eller juridiska personer inom gemenskapen baserades de dock också på artikel 235 i EG-fördraget. Det var särskilt fallet med rådets förordning (EEG) nr 3541/92 av den 7 december 1992 om förbud mot att tillmötesgå irakiska krav i samband med kontrakt och transaktioner som omfattas av FN:s säkerhetsråds resolution 661 (1990) och därmed

förknippade resolutioner (EGT L 361, s. 1, svensk specialutgåva, område 11, volym 20, s. 51), vari det i artikel 2 anges att "[d]et skall vara förbjudet att tillmötesgå krav eller vidta åtgärder för att tillmötesgå krav ... som ställs av ... varje fysisk eller juridisk person som direkt eller indirekt agerar för en eller flera fysiska eller juridiska personer i Irak".

- 74 Kommissionen har som svar på samma skriftliga frågor från förstainstansrätten gjort gällande att genomförandet av de sanktionsåtgärder som beslutats av säkerhetsrådet helt eller delvis kan omfattas av EG-fördragets tillämpningsområde, och vara hänförligt till antingen den gemensamma handelspolitiken eller den inre marknaden.
- 75 Kommissionen har med hänvisning till skäl 4 i den omtvistade förordningen anfört att de ifrågavarande åtgärderna var nödvändiga för att säkerställa en enhetlig tillämpning och tolkning av de restriktioner för kapitalrörelser som skulle genomföras enligt säkerhetsrådets resolutioner i fråga, så att den fria rörligheten för kapital inom gemenskapen skulle kunna upprätthållas och snedvridning av konkurrensen undvikas.
- 76 Dessutom anser kommissionen att upprätthållandet av internationell säkerhet, såväl inom som utanför unionen, skall anses falla inom den allmänna ramen för EG-fördragets bestämmelser. Kommissionen har härvid hänvisat dels till artiklarna 3 EU och 11 EU, dels till ingressen till EG-fördraget, där de avtalsslutande parterna bekräftar "den solidaritet som förenar Europa och utomeuropeiska länder ... i överensstämmelse med principerna i Förenta nationernas stadga" och förklarar sig beslutna att "bevara och stärka skyddet för fred och frihet". Kommissionen härleder härav ett "allmänt mål för gemenskapen att upprätthålla fred och säkerhet", som särskilt har gett upphov till artiklarna 60 EG och 301 EG, samtidigt som dessa artiklar utgör ett särskilt uttryck för gemenskapens behörighet vad gäller regleringen av interna och externa kapitalrörelser.

- 77 Eftersom gemenskapen inte tillerkänns någon särskild behörighet enligt bestämmelserna beträffande kapitalrörelser i avdelning III, kapitel 4 i EG-fördraget, har artikel 308 EG i det förevarande fallet använts som en kompletterande rättslig grund för att säkerställa att gemenskapen skall kunna införa de berörda restriktionerna, särskilt gentemot enskilda, i enlighet med den gemensamma ståndpunkt som antagits av rådet.
- 78 Under förhandlingen uppgav Förenade kungariket att det gemenskapsmål som eftersträvades med antagandet av den omtvistade förordningen var att säkerställa att de skyldigheter att införa restriktioner för kapitalrörelser som säkerhetsrådet ålagt medlemsstaterna fullgörs på ett enhetligt sätt inom gemenskapen.
- 79 Förenade kungariket har framhållit att inrättandet av en inre marknad på området för kapitalrörelser utgör ett av de mål för gemenskapen som nämns i artikel 3 EG. Förenade kungariket anser att en enhetlig tillämpning av samtliga restriktioner för den fria rörligheten för kapital på marknaden utgör en grundläggande aspekt av inrättandet av en inre marknad.
- 80 För det fall inga åtgärder hade vidtagits på gemenskapsnivå för genomförandet av säkerhetsrådets resolution skulle det enligt Förenade kungariket ha uppstått en risk för att spärrandet av tillgångar genomfördes på olika sätt i olika medlemsstater. Om medlemsstaterna hade genomfört resolutionerna var och en för sig skulle det oundvikligen ha uppstått olika tolkningar av innebörden av de skyldigheter som åvilar dem, vilket skulle ha gett upphov till skillnader mellan medlemsstaterna på området för den fria rörligheten för kapital mellan medlemsstaterna, vilket skulle ha lett till en risk för snedvridning av konkurrensen.
- 81 Dessutom har Förenade kungariket gjort gällande att åtgärder som syftar till att frysa penningmedel tillhörande enskilda för att avbryta de ekonomiska förbindelserna med internationella terroristorganisationer snarare än med tredjeländer, inte kan anses utvidga ”området för gemenskapens behörighet utöver den allmänna ram som

följer av samtliga bestämmelser i fördraget”, enligt lydelsen i yttrande 2/94, vilket nämns ovan i punkt 64. Gemenskapen är enligt fördraget behörig att vidta åtgärder för att reglera kapitalrörelser, inklusive åtgärder gentemot enskilda. Således skall de åtgärder som syftar till att reglera enskildas kapitalrörelser för att avbryta de ekonomiska förbindelserna med internationella terroristorganisationer, trots att dessa åtgärder tillhör ett område på vilket institutionerna inte tillerkänns några speciella befogenheter enligt EG-fördraget och trots att det också är riktigt att åtgärderna förutsätter en tillämpning av artikel 308 EG, inte anses gå utöver fördragets allmänna ram.

- 82 Förenade kungariket har anfört att tillämpningen av artikel 308 EG under omständigheterna i det förevarande fallet inte skiljer sig från hur bestämmelsen har tillämpats i andra situationer, särskilt på området för socialpolitiken, där den har tjänat som grund för att uppnå andra av gemenskapens mål när fördraget inte innehöll någon specifik rättslig grund (se ovan punkt 71).
- 83 Sökanden har under förhandlingen bestritt rådets behörighet att anta den omtvistade förordningen på grundval av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG.
- 84 Dels får artiklarna 60 EG och 301 EG inte tillämpas i det förevarande fallet, eftersom den omtvistade förordningen innehåller bestämmelser om åtgärder som skall vidtas i förhållande till enskilda och inte gentemot tredjeländer.
- 85 Dels får artikel 308 EG inte heller tillämpas eftersom den omtvistade förordningen inte syftar till att förverkliga något av målen enligt EG-fördraget, utan endast till att förverkliga mål för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som är

hänförliga till EU-fördraget. Framför allt saknas ett verkligt och faktiskt samband mellan spärrandet av de berörda personernas tillgångar och det mål att ”undvika snedvridning av konkurrensen” som nämns i skäl 4 i den omtvistade förordningen (domstolens dom av den 5 oktober 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 2000, s. I-8419, punkterna 84 och 85).

- 86 Härvid har sökanden närmare bestämt gjort gällande att det inte räcker att en åtgärd syftar till att förverkliga ett mål enligt EU-fördraget för att den skall kunna antas av gemenskapen på grundval av artikel 308 EG. Sålunda slog domstolen i yttrande 2/94, vilket nämnts ovan i punkt 64, fast att denna bestämmelse inte kunde tjäna som grund för en anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), trots att respekten för de mänskliga rättigheterna uttryckligen nämns som ett mål i EU-fördraget. Sökanden har således yrkat att förstainstansrätten skall underkänna den vida tolkning av artikel 308 EG som rådet och kommissionen förespråkar, vilken enligt sökanden skulle innebära att bestämmelsen gavs en potentiellt obegränsad räckvidd.

### *Förstainstansrättens bedömning*

- 87 Till skillnad från vad som var fallet med förordning nr 467/2001 består den rättsliga grunden för den omtvistade förordningen inte enbart av artiklarna 60 EG och 301 EG, utan också av artikel 308 EG. Den omtvistade förordningen återspeglar på detta sätt utvecklingen av den internationella situationen, som bildar ramen för de sanktionsåtgärder som säkerhetsrådet efter hand har beslutat om och som genomförts av gemenskapen.
- 88 Även om säkerhetsrådets resolution 1333 (2000) antogs som en åtgärd i kampen mot den internationella terrorismen, vilken ansågs vara av grundläggande betydelse för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet (se sjunde skälet), riktade den sig inte desto mindre specifikt mot talibanregimen, som vid den tidpunkten kontrollerade den största delen av det afghanska territoriet och skyddade och bistod Usama bin Ladin och hans bundsförvanter.

- 89 Det är just detta uttalade samband med ett tredjelands territorium och styrande regim som fick rådet att anse att artiklarna 60 EG och 301 EG kunde utgöra en tillräcklig rättslig grund för förordning nr 467/2001. Denna bedömning måste godtas, eftersom det inte av bestämmelsernas ordalydelse går att sluta sig till att det inte är tillåtet att vidta restriktiva åtgärder direkt mot enskilda eller organisationer, i den mån dessa åtgärder faktiskt syftar till att helt eller delvis begränsa de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredjeländer.
- 90 Såsom rådet med rätta har framhållit var de åtgärder som föreskrivs i förordning nr 467/2001 att hänföra till det som kallas "intelligenta sanktioner" ("smart sanctions"), vilka FN började tillämpa under nittioalet. Sådana sanktionsåtgärder innebär att klassiska åtgärder bestående av allmänna handelsembargon riktade mot ett land ersätts av åtgärder som är mer riktade och selektiva, för att kunna begränsa civilbefolkningens lidande i det berörda landet och samtidigt kunna vidta genuina sanktionsåtgärder mot regimen och deras ledare. Gemenskapsinstitutionernas tillvägagångssätt har utvecklats i samma riktning. Rådet har successivt intagit ståndpunkten att artiklarna 60 EG och 301 EG medger att det vidtar restriktiva åtgärder mot enheter eller personer som fysiskt kontrollerar en del av territoriet av ett tredjeland och mot enheter och personer som faktiskt kontrollerar statsapparaten i ett tredjeland samt mot personer och enheter som har band till dessa och som stöder dem ekonomiskt.
- 91 Denna tolkning strider inte mot ordalydelsen i artiklarna 60 EG och 301 EG och är motiverad av såväl effektivitetsskäl som humanitära hänsyn.
- 92 Säkerhetsrådets resolution 1390 (2002) antogs emellertid den 16 januari 2002, det vill säga efter det att talibanregimen fallit till följd av den internationella koalitionen militära ingripande i Afghanistan, vilket påbörjades i oktober 2001. Följaktligen riktar sig resolutionen inte längre mot den störtade talibanregimen, trots att det

fortfarande uttryckligen anges att den avser talibanerna, utan den är snarare riktad direkt mot Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och de personer och enheter som har band till dessa.

- 93 Rådet har under förhandlingen uttryckligen medgett att det saknas samband mellan de sanktionsåtgärder som skall vidtas enligt resolutionen i fråga, åtminstone i den mån som de riktas mot personer och enheter som inte befann sig i Afghanistan vid den berörda tidpunkten, och ett tredjelands territorium eller regim — vilket påpekades i punkt 2 i motiveringen i förslaget till rådets förordning som lades fram av kommissionen den 6 mars 2002 och som ligger till grund för den omtvistade förordningen (KOM(2000) 117 slutlig).
- 94 Eftersom ett sådant samband saknas ansåg rådet och kommissionen att artiklarna 60 EG och 301 EG inte ensamma utgjorde en tillräcklig rättslig grund för antagandet av den omtvistade förordningen. Denna bedömning måste godtas.
- 95 I artikel 60.1 EG föreskrivs nämligen att rådet, i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 301 EG, får vidta nödvändiga brådskande åtgärder ”gentemot berörda tredjeländer” vad gäller kapitalrörelser och betalningar. I artikel 301 EG föreskrivs uttryckligen en möjlighet för gemenskapen att agera i syfte att helt eller delvis avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med ”ett eller flera tredjeländer”.
- 96 Den omständigheten att det enligt dessa bestämmelser är tillåtet att anta ”intelligenta sanktionsåtgärder” som riktar sig inte bara mot ett tredjeland som sådant utan också mot ledarna för ett tredjeland och personer och enheter som har band till dessa ledare eller som kontrolleras av dem direkt eller indirekt (se ovan punkterna 89–91), innebär inte heller att sanktionsåtgärder får riktas mot sådana



personer och enheter även om den styrande regimen i tredjelandet i fråga har upphört. Under sådana förhållanden föreligger det nämligen inte längre något tillräckligt samband mellan dessa personer eller enheter och ett tredjeland.

- 97 Härav följer att artiklarna 60 EG och 301 EG under alla omständigheter inte ensamma utgjorde en tillräcklig rättslig grund för den omtvistade förordningen.
- 98 Dessutom har rådet gjort gällande att artikel 308 EG ensam inte heller utgör en tillräcklig rättslig grund för att anta den omtvistade förordningen, vilket strider mot den ståndpunkt som kommissionen intog genom det förslag till rådets förordning som ligger till grund för den omtvistade förordningen (se ovan punkt 93). Även denna bedömning skall godtas.
- 99 Förstainstansrätten erinrar om att det enligt rättspraxis (domstolens dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet, REG 1987, s. 1493, punkt 13), framgår av själva ordalydelsen i artikel 308 EG att användandet av denna artikel som rättslig grund för en rättsakt endast är motiverat om ingen annan bestämmelse i fördraget ger gemenskapens institutioner den behörighet som är nödvändig för att anta rättsakten. I en sådan situation ges institutionerna genom artikel 308 en möjlighet att agera i syfte att uppnå ett av gemenskapens mål, trots att det inte finns någon bestämmelse som ger institutionerna de nödvändiga befogenheterna.
- 100 Vad beträffar det första villkoret för tillämpligheten av artikel 308 EG framgår det att EG-fördraget inte innehåller någon bestämmelse om antagande av sådana åtgärder som föreskrivs i den omtvistade förordningen och som avser kampen mot den internationella terrorismen, och närmare bestämt ett införande av ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder, såsom frysning av penningmedel, mot personer och enheter som misstänks bidra till finansieringen av den internationella terrorismen, trots att inget samband konstaterats med ett tredjelandets territorium eller styrande regimen. Det första villkoret är sålunda uppfyllt.

- 101 För att det andra villkoret för tillämpligheten av artikel 308 EG skall vara uppfyllt i det förevarande fallet krävs det enligt den rättspraxis som anges ovan i punkt 99 att kampen mot den internationella terrorismen, och närmare bestämt införandet av ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder, såsom frysning av penningmedel, som är riktade mot personer och enheter som misstänks bidra till finansieringen av den internationella terrorismen, kan hänföras till ett av de mål för gemenskapen som fastställts i fördraget.
- 102 Ingressen till den omtvistade förordningen är synnerligen kortfattad på denna punkt. Rådet har nöjt sig med att i skäl 4 i förordningen försäkra att de åtgärder som krävs enligt resolution 1390 (2002) och den gemensamma ståndpunkten 2002/402 "ligger inom fördragets tillämpningsområde" och att det var nödvändigt med gemenskapslagstiftning "särskilt i syfte att undvika snedvridning av konkurrensen".
- 103 Det principiella påståendet att de berörda åtgärderna "ligger inom fördragets tillämpningsområde" föranleder dock förstainstansrätten att genast konstatera att inte något av fördragets mål, som uttryckligen nämns i artiklarna 2 EG och 3 EG, förefaller kunna förverkligas genom de berörda åtgärderna.
- 104 Till skillnad från de åtgärder gentemot vissa fysiska och juridiska personer inom gemenskapen som föreskrivs genom förordning nr 3541/92, vilken rådet har åberopat till stöd för sin ståndpunkt (se ovan punkt 73), kan de åtgärder som föreskrivs genom den omtvistade förordningen inte rättfärdigas av målet att inrätta en gemensam handelspolitik (artikel 3.1 b EG) — inom ramen för vilken det har fastslagits att gemenskapen är behörig att besluta om handelsembargon med stöd av artikel 133 EG — eftersom gemenskapens handelsrelationer med tredjeland inte är i fråga i det förevarande fallet.

- 105 Vad beträffar målet att inrätta en ordning för att säkerställa att konkurrensen på den inre marknaden inte snedvrids (artikel 3.1 g EG) är påståendet att det föreligger en risk för snedvridning av konkurrensen, vilket den omtvistade förordningen enligt ingressen syftar till att undvika, inte övertygande.
- 106 Konkurrensreglerna i EG-fördraget riktar sig mot företag och medlemsstater när dessa bryter mot principen om lika konkurrensmöjligheter för företagen (se, beträffande artikel 87 EG, domstolens dom av den 2 juli 1974 i mål 173/73, Italien mot kommissionen, REG 1974, s. 709, punkt 26, och, beträffande artikel 81 EG, domstolens dom av den 12 juli 1984 i mål 170/83, Hydrotherm, REG 1984, s. 2999, punkt 11).
- 107 I det förevarande fallet har det dock inte gjorts gällande att de personer och enheter som berörs av den omtvistade förordningen berörs i egenskap av företag i den mening som avses i EG-fördragets konkurrensregler.
- 108 Vidare har ingen förklaring lämnats till på vilket sätt konkurrensen mellan företag skulle kunna skadas av att gemenskapen eller medlemsstaterna genomför sådana särskilda restriktiva åtgärder gentemot vissa personer och enheter som föreskrivs genom säkerhetsrådets resolution 1390 (2002).
- 109 Ovanstående överväganden påverkas inte av att såväl kommissionen, i sitt skriftliga svar på förstainstansrättens frågor, som Förenade kungariket, under förhandlingen, har hävdats att det föreligger ett samband mellan målet i artikel 3.1 g EG och målet att inrätta en inre marknad, som bland annat kännetecknas av att hindren mellan medlemsstaterna för fri rörlighet för kapital avskaffas (artikel 3.1 c EG) (se ovan, bland annat punkterna 75 och 78–80).

- 110 Det skall härvid framhållas att gemenskapen inte har någon uttrycklig behörighet att införa restriktioner för kapitalrörelser och betalningar. Däremot anges det i artikel 58 EG att medlemsstaterna har rätt att vidta åtgärder med en sådan effekt i den utsträckning det är och förblir befogat för att uppnå de mål som anges i den artikeln och särskilt med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet (se analogt, beträffande artikel 30 EG, domstolens dom av den 4 oktober 1991 i mål C-367/89, Richardt, REG 1991, s. I-4621, punkt 19, och där angiven rättspraxis). Eftersom begreppet allmän säkerhet omfattar såväl en stats inrikes säkerhet som dess utrikes säkerhet, skulle medlemsstaterna således i princip ha rätt att med stöd av artikel 58.1 b EG anta åtgärder av den typ som föreskrivs i den omtvistade förordningen. Under förutsättning att dessa åtgärder är förenliga med artikel 58.3 EG och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade målet, skulle de vara förenliga med den ordning för fri rörlighet för kapital och betalningar och den ordning för fri konkurrens som inrättats genom EG-fördraget.
- 111 Det skall tilläggas att om det räckte med ett konstaterande av en risk för skillnader mellan de nationella lagstiftningarna och en abstrakt risk för att dessa ger upphov till hinder för den fria rörligheten för kapital och snedvridning av konkurrensen, för att motivera valet av artikel 308 EG tillsammans med artikel 3.1 c och 3.1 g EG som rättslig grund för en förordning, skulle bestämmelserna i kapitel 3 i avdelning VI i EG-fördraget beträffande tillnärmning av lagstiftning bli utan ändamålsenlig verkan, och dessutom skulle domstolsprövningen av att en korrekt rättslig grund har använts i praktiken bli meningslös. Gemenskapsdomstolen skulle i ett sådant fall vara förhindrad att utöva den uppgift som åligger den enligt artikel 220 EG, nämligen att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget (se, för ett liknande resonemang beträffande artikel 100a i EG-fördraget, nu artikel 95 EG i ändrad lydelse, domen i det ovan i punkt 85 nämnda målet Tyskland mot parlamentet och rådet, punkterna 84, 85 och 106–108, och där angiven rättspraxis).
- 112 I vilket fall som helst visar inte de omständigheter som förstainstansrätten har att ta ställning till att den omtvistade förordningen verkligen bidrar till att förhindra en risk för att det skall uppstå hinder för den fria rörligheten för kapital eller betydande snedvridning av konkurrensen.

- 113 Förstainstansrätten anser i synnerhet, i motsats till vad kommissionen och Förenade kungariket har gjort gällande, att det inte skulle leda till en sannolik och allvarlig risk för skillnader i tillämpningen av frysningen av penningmedel mellan medlemsstaterna för det fall de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet skulle genomföras av medlemsstaterna i stället för av gemenskapen. Dels innehåller resolutionerna klara, precisa och detaljerade definitioner och föreskrifter, som praktiskt taget inte lämnar något utrymme för tolkning. Dels framstår de åtgärder som enligt resolutionerna skall vidtas för genomförandet av dessa inte som så omfattande att det föreligger skäl att frukta en sådan risk.
- 114 Under dessa förhållanden kan de ifrågavarande åtgärderna inte anses rättfärdigade av målet i artikel 3.1 c och 3.1 g EG.
- 115 Dessutom saknar de olika exempel som rådet har åberopat (se ovan punkterna 71 och 73), på hur artikel 308 EG har använts som kompletterande rättslig grund, relevans i det förevarande fallet. Dels framgår det nämligen inte av dessa exempel att villkoren för att tillämpa artikel 308 EG, särskilt villkoret att åtgärden skall syfta till förverkligandet av ett av gemenskapens mål, inte var uppfyllda i de åberopade fallen. Dels har ingen på denna grund bestritt giltigheten av rättsakterna i exemplen inför domstolen, se bland annat domen i det ovan i punkt 72 nämnda målet *Delbar*. Under alla omständigheter följer det av fast rättspraxis att rådets praxis inte ensam kan utgöra grund för att avvika från regler i fördraget. Denna praxis kan följaktligen inte ge upphov till ett prejudikat som binder gemenskapens institutioner i fråga om vilken rättslig grund som är den korrekta (domstolens dom av den 23 februari 1988 i mål 68/86, *Förenade kungariket mot rådet*, REG 1988, s. 855, punkt 24, svensk specialutgåva, volym 9, s. 367, och domstolens yttrande 1/94 av den 15 november 1994, REG 1994, s. I-5267, punkt 52).
- 116 Det framgår av det ovan anförda att kampen mot den internationella terrorismen och närmare bestämt införandet av ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder, såsom frysning av penningmedel, gentemot personer och enheter som misstänks för att ha bidragit till finansieringen av den internationella terrorismen, inte kan hänföras till något av de mål för gemenskapen som uttryckligen anges i artiklarna 2 EG och 3 EG.

- 117 Vid sidan av de mål som uttryckligen nämns i artiklarna 2 EG och 3 EG har kommissionen också, i sitt skriftliga svar på förstainstansrättens frågor, åberopat ett mål av mer allmän art för gemenskapen, vilket enligt kommissionen rättfärdigade att artikel 308 EG användes som rättslig grund i det förevarande fallet. Kommissionen har ur ingressen till EG-fördraget härlett ett "allmänt mål för gemenskapen att försvara fred och säkerhet" på det internationella planet (se ovan punkt 76). Denna ståndpunkt kan inte godtas.
- 118 I motsats till vad kommissionen har anfört framgår det nämligen inte av ingressen till EG-fördraget att fördraget har ett vidare mål, nämligen att försvara internationell fred och säkerhet. Även om avsikten med fördraget obestriddligen i första hand är att få de konflikter som i det förflutna har förekommit mellan de europeiska folken att upphöra genom att skapa "en allt fastare sammanslutning" dem emellan, innehåller EG-fördraget inte någon hänvisning till genomförandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Sistnämnda politik är endast hänförlig till målen med EU-fördraget vilket, såsom framgår av dess ingress, avser en övergång "till en ny fas i den europeiska integrationsprocess som inleddes med upprättandet av Europeiska gemenskaperna".
- 119 Det är visserligen riktigt att detta mål för unionen skall tjäna som inspiration för gemenskapens agerande inom området för gemenskapens behörighet, som till exempel vid utformningen av den gemensamma handelspolitiken, men målet räcker dock inte som grund för antagandet av åtgärder med stöd av artikel 308 EG, framför allt inte inom de områden där gemenskapens befogenheter är marginella och är föremål för en uttömmande uppräknings i fördraget.
- 120 Förstainstansrätten konstaterar slutligen att det inte förefaller vara möjligt att tolka artikel 308 EG så, att institutionerna i allmänhet kan stödja sig på denna bestämmelse för att förverkliga något av målen i EU-fördraget. I synnerhet anser förstainstansrätten att unionens och gemenskapens parallella existens som två integrerade, men samtidigt separata, rättsordningar och den konstitutionella pelarkonstruktionen, som upphovsmännen till de nu gällande fördragen har önskat, innebär att varken institutionerna eller medlemsstaterna har rätt att stödja sig på "flexibilitetsklausulen" i artikel 308 EG för att kompensera att gemenskapen saknar den behörighet som behövs för att förverkliga ett av unionens mål. Om något annat

fastställdes skulle det i slutänden leda till att den ifrågavarande bestämmelsen kunde tillämpas på samtliga åtgärder som är hänförliga till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet, med följden att gemenskapen alltid skulle kunna agera för att uppnå målen för dessa politikområden. Ett sådant resultat skulle innebära att ett stort antal bestämmelser i EU-fördraget blev utan tillämpningsområde och skulle vara inkonsekvent i förhållande till införandet av rättsakter som är specifika för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (gemensamma strategier, gemensamma åtgärder, gemensamma ståndpunkter) och polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet (gemensamma ståndpunkter, beslut, rambeslut).

- 121 Slutsatsen är sålunda att artikel 308 EG, lika litet som artiklarna 60 EG och 301 EG separat betraktade, ensam utgör en tillräcklig rättslig grund för den omtvistade förordningen.
- 122 Rådet har dock, såväl i skälen i den omtvistade förordningen som i sitt skriftliga svar på förstainstansrättens frågor, gjort gällande att artikel 308 EG, i förening med artiklarna 60 EG och 301 EG, ger rådet behörighet att anta en gemenskapsförordning som avser den kamp mot finansieringen av den internationella terrorismen som bedrivs av unionen och dess medlemsstater inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och i vilken det i detta syfte föreskrivs att ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder skall vidtas gentemot enskilda, utan att rådet behöver visa att det finns ett samband med ett tredjeland territorium eller styrande regim. Det finns skäl att godta dessa bedömningar.
- 123 I förevarande sammanhang skall hänsyn nämligen tas till den koppling som uttryckligen infördes vid revideringen i Maastricht mellan gemenskapens genomförande av ekonomiska sanktionsåtgärder med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG och EU-fördragets utrikespolitiska mål.
- 124 Artiklarna 60 EG och 301 EG utgör två väldigt speciella bestämmelser i EG-fördraget, eftersom det i dessa uttryckligen stadgas att åtgärder från gemenskapens sida kan komma att visa sig nödvändiga för att förverkliga ett mål som inte är ett av gemenskapens mål, såsom de fastställs i EG-fördraget, utan ett av de mål som uttryckligen uppställs för unionen genom artikel 2 EU, nämligen genomförandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.

- 125 En åtgärd som vidtas av gemenskapen med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG utgör således i själva verket en åtgärd från unionens sida som genomförs inom ramen för gemenskapspelaren efter det att rådet har antagit en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 126 Förstainstansrätten framhåller härvid att unionen enligt artikel 3 EU har en gemensam institutionell ram som skall säkerställa konsekvens och kontinuitet i verksamheten för att nå dess mål samtidigt som gemenskapens regelverk följs och byggs ut. Unionen skall särskilt säkerställa att den genomgående handlar samstämmigt i relationerna med omvärlden inom ramen för sin utrikes- och säkerhetspolitik, ekonomiska politik och biståndspolitik. Rådet och kommissionen skall ansvara för sådan samstämmighet och samarbeta i detta syfte. De skall var och en inom ramen för sina befogenheter svara för att denna politik genomförs.
- 127 På samma sätt som de befogenheter som föreskrivs i EG-fördraget kan visa sig vara otillräckliga för att institutionerna skall kunna agera för att inom ramen för den gemensamma marknaden förverkliga ett av gemenskapens mål, kan de befogenheter avseende ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder som föreskrivs i artiklarna 60 EG och 301 EG, nämligen avbrytande eller begränsning av de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredjeländer, särskilt vad beträffar kapitalrörelser och betalningar, visa sig vara otillräckliga för att institutionerna skall kunna förverkliga den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, ett mål enligt EU-fördraget, med avseende på vilket dessa bestämmelser särskilt infördes i EG-fördraget.
- 128 Det får därför anses att användandet av artikel 308 EG som kompletterande rättslig grund, i det speciella sammanhang som avses i artiklarna 60 EG och 301 EG, är berättigat på grund av kravet på samstämmighet enligt artikel 3 EU, i de fall då dessa bestämmelser inte ger gemenskapens institutioner de nödvändiga befogenheterna, vad gäller ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder, för att vidta åtgärder i syfte att förverkliga det mål som unionen och dess medlemsstater eftersträvar inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.



- 129 Det är sålunda möjligt att en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har antagits inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kräver att gemenskapen vidtar ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder som går utöver dem som uttryckligen anges i artiklarna 60 EG och 301 EG, vilka består i att avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredjeländer, särskilt vad gäller kapitalrörelser och betalningar.
- 130 I ett sådant fall gör användningen av den kumulerade rättsliga grunden i form av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG det möjligt att genom ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder förverkliga det mål som unionen och dess medlemsstater eftersträvar inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, i enlighet med hur målet uttrycks i en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd, trots att gemenskapen inte uttryckligen har getts några befogenheter att vidta ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder gentemot personer och enheter som inte har någon tillräcklig koppling till ett visst tredjeland.
- 131 Vad gäller det förevarande fallet konstaterar förstainstansrätten att kampen mot den internationella terrorismen och finansieringen av denna obestriddligen är att hänföra till unionens mål inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, såsom de anges i artikel 11 EU, även om kampen inte särskilt avser tredjeländer eller deras ledare.
- 132 Det är dessutom ostridigt att den gemensamma ståndpunkten 2002/402 har antagits av rådet med enhällighet inom ramen för den ovannämnda kampen och att gemenskapen enligt ståndpunkten skall vidta ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder gentemot enskilda som misstänks bidra till finansieringen av den internationella terrorismen, trots att inget samband konstaterats med ett tredjelands territorium eller styrande regim.
- 133 Mot denna bakgrund är det motiverat att använda artikel 308 EG för att komplettera de befogenheter avseende ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder som gemenskapen ges genom artiklarna 60 EG och 301 EG, med hänsyn till den omständigheten att det i det rådande dagsläget inte längre går att betrakta stater som

den enda källan till hot mot internationell fred och säkerhet. Unionen och dess gemenskapsmedlemmar kan lika litet som världssamfundet hindras från att anpassa sig till dessa nya hot genom att vidta ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder inte bara gentemot tredjeländer, utan också gentemot personer, grupper, företag eller enheter med band till dessa som deltar i uppbyggandet av en internationell terroristverksamhet eller som på något annat sätt undergräver internationell fred och säkerhet.

- 134 Av detta följer att rådet genom att använda artikel 308 EG som kompletterande rättslig grund inte har utvidgat området för gemenskapens behörighet utöver den allmänna ram som följer av samtliga bestämmelser i fördraget, i synnerhet de bestämmelser i vilka gemenskapens uppgifter och verksamhet fastställs.
- 135 Förstainstansrätten delar således institutionernas och Förenade kungarikets uppfattning, att rådet var behörigt att på grundval av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG, i förening, anta den omtvistade förordningen genom vilken de ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder som föreskrivs i den gemensamma ståndpunkten 2002/402 genomförs inom gemenskapen.

### 3. *De tre grunderna avseende åsidosättande av sökandens grundläggande rättigheter*

#### *Parternas argument*

- 136 I den del av sökandens argumentation som rör de faktiska omständigheterna har denne uppgett sig vara en internationell affärsman, saudiarabisk medborgare och ha betydande ekonomiska intressen i Europeiska unionen. Sedan förordning nr 2062/2001, och därefter den omtvistade förordningen, trädde i kraft har hans penningmedel och andra tillgångar i Europeiska unionen frysts och han är

oförmögen att sköta sina affärer. Upptagandet av hans namn i förteckningen i bilaga I till den omtvistade förordningen har dessutom skadat hans anseende som privatperson och affärsman. Sökanden har uppgett sig vara offer för ett allvarligt juridiskt misstag och har försäkrat att han aldrig har varit inblandad i terroristverksamhet eller bidragit med någon form av ekonomiskt stöd till sådan verksamhet, vare sig i förhållande till Usama bin Ladin och al-Qaida eller i något annat sammanhang.

137 Sökanden har dessutom anfört att han också är föremål för nationella åtgärder som innebär frysning av hans penningmedel i Förenade kungariket, Förenta staterna och Schweiz. Han har vidtagit rättsliga åtgärder för att bestrida lagenligheten av samtliga åtgärder. Bland annat har han väckt talan om ogiltigförklaring ("judicial review") av det brittiska finansministeriets beslut att frysa hans penningmedel. Vid den inledande förhandlingen i detta mål konstaterade den behöriga domaren att det inte var uppenbart att påståendet att åtgärden var rättsstridig saknade grund enligt nationell rätt. Förenade kungarikets regering anförde dock att gemenskapsrättens direkta effekt medförde att det förfarande som sökanden skyndsamt hade inlett på det nationella planet saknade intresse om sökanden inte också nådde framgång med sin talan avseende den omtvistade förordningen. Sökanden har vidare antagit att de uppgifter som ligger till grund för upptagandet av hans namn i sanktionskommitténs förteckning är desamma som Förenade kungarikets regering har inkommit med under det ovan nämnda nationella förfarandet.

138 I den del av argumentationen som rör den rättsliga bedömningen har sökanden inledningsvis framhållit att det följer av rättspraxis (domstolens dom av den 14 maj 1974 i mål 4/73, Nold mot kommissionen, REG 1974, s. 491, punkt 13; svensk specialutgåva, volym 2, s. 291) att de grundläggande rättigheter som erkänns och garanteras i medlemsstaternas grundlagar, och särskilt de som fastställs i Europakonventionen, utgör en väsentlig del av gemenskapernas rättsordning.

139 Sökanden har därefter till stöd för sin talan åberopat tre ogiltighetsgrunder. Enligt den första grunden har hans rätt att yttra sig åsidosatts, enligt den andra grunden har hans grundläggande rätt till skydd för sin egendom och proportionalitetsprincipen åsidosatts, och enligt den tredje grunden har hans rätt till en verksam domstolsprövning åsidosatts.

- 140 Enligt sökanden innehåller de resolutioner från säkerhetsrådet som rådet och kommissionen har åberopat inte några befogenheter för institutionerna att inskränka dessa grundläggande rättigheter utan att motivera detta inför förstainstansrätten genom att inkomma med nödvändiga bevis. Eftersom Europeiska unionen utgör en rättsordning som är självständig i förhållande till Förenta nationerna och som har sina egna rättsregler, måste unionen motivera de åtgärder den vidtar med hänvisning till sina egna befogenheter och de skyldigheter som åvilar den i förhållande till de personer som omfattas av dess rättsordning.
- 141 Vad beträffar det påstådda åsidosättandet av rätten att yttra sig har sökanden medgett att den inledande åtgärden att spärra hans tillgångar var av sådan art att den kunde vidtas utan att han hade underrättats om den dessförinnan.
- 142 Sökanden har dock gjort gällande en rätt att yttra sig inför rådet och kommissionen i syfte att få sitt namn borttaget från förteckningen över de personer och enheter som sanktionsåtgärderna avser, med stöd av den allmänna gemenskapsrättsliga principen enligt vilken adressater av ett av de offentliga myndigheterna fattat beslut som märkbart påverkar deras intressen skall lämnas tillfälle att vederbörligen framföra sina synpunkter (domstolens dom av den 23 oktober 1974 i mål 17/74, *Transocean Marine Paint mot kommissionen*, REG 1974, s. 1063, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 2, s. 357). Sökanden har erinrat om att iakttagandet av rätten till försvar, vilken utgör en grundläggande princip, skall säkerställas under samtliga förfaranden som kan påverka den berörda personen negativt och medföra oförmånliga konsekvenser för denna (domstolens dom av den 17 oktober 1989 i mål 85/87, *Dow Benelux mot kommissionen*, REG 1989, s. 3137, och av den 27 juni 1991 i mål C-49/88, *Al-Jubail Fertilizer och Saudi Arabian Fertilizer mot rådet*, REG 1991, s. I-3187).
- 143 I det förevarande fallet åsidosätter den omtvistade förordningen, enligt sökanden, tydligt dessa grundläggande principer, eftersom den gör det möjligt för rådet att utan tidsbegränsning frysa sökandens penningmedel utan att ge honom någon möjlighet att yttra sig om huruvida de påstådda omständigheterna är riktiga och relevanta eller beträffande de bevis som har åberopats mot honom.

- 144 Vad närmare beträffar det påstådda åsidosättandet av den grundläggande rätten till respekt för sin egendom, vilken garanteras genom artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen och de allmänna gemenskapsrättsliga principerna, samt det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen, har sökanden anfört att den omtvistade förordningen möjliggör en frysning av hans penningmedel på grundval endast av att hans namn har upptagits i den förteckning som upprättats av sanktionskommittén, utan att gemenskapens institutioner ges någon möjlighet att göra en bedömning av de tillgängliga bevisen och de omständigheter som kan motivera en sådan åtgärd, och utan att någon intresseavvägning sker.
- 145 Sökanden har i sin replik framhållit att institutionerna, vilket dessa även har medgett, inte har företagit någon intresseavvägning och inte har undersökt bevisningen mot honom. Dessutom har de enligt sökanden inte inkommit med någon bevisning till förstainstansrätten av vilken det framgår att, om en sådan intresseavvägning hade gjorts, denna skulle ha visat att det var motiverat att spärra sökandens tillgångar. Under dessa omständigheter har förstainstansrätten ingen möjlighet att bedöma huruvida den omtvistade förordningen motiverar de drastiska åtgärder som vidtagits avseende sökandens egendom.
- 146 När det gäller det påstådda åsidosättandet av rätten till en verksam domstolsprövning, har sökanden erinrat om att domstolen i dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston (REG 1986, s. 1651; svensk specialutgåva, volym 8, s. 597), punkt 18, har erkänt att ovannämnda rätt utgör en allmän gemenskapsrättslig princip.
- 147 I det förevarande fallet innehåller den omtvistade förordningen inte någon möjlighet till en sådan prövning, bland annat avseende de bevis som görs gällande mot sökanden, vilket strider mot den ovannämnda allmänna principen.
- 148 Sökanden har tillagt att om en sådan domstolsprövning vore möjlig skulle han kunna visa att de anklagelser som riktats mot honom saknar grund.

149 Rådet har anfört att sökanden endast har varit föremål för administrativa åtgärder och inte för någon straffrättslig sanktionsåtgärd eller konfiskering av egendom som kan medföra att han har rätt till det skydd som föreskrivs i artikel 6 i Europakonventionen. På detta har sökanden svarat att han har anklagats för den allra allvarligaste formen av brottslighet, nämligen för att ha varit inblandad i den terroristorganisation som bär ansvaret för attentaten den 11 september 2001, att hans anseende har förstörts och att hans egendom har spärrats utan begränsning vare sig i tiden eller till beloppet. Därvid skall beaktas att rådet inte har undersökt de bevis som görs gällande mot honom, att rådet inte avser att ge honom möjlighet att ifrågasätta spärrandet av hans egendom och inte kan göra det, och att rådet har gjort gällande att förstainstansrätten inte kan vidta några åtgärder för att kontrollera om beslutet att spärra hans tillgångar var korrekt.

150 Sökanden har anfört att gemenskapsinstitutionerna inte kan undslippa sin skyldighet att respektera de grundläggande rättigheterna genom att gömma sig bakom de beslut som fattats av säkerhetsrådet, eftersom inte heller dessa beslut är förenliga med principen om rätten till försvar. Eftersom det rör sig om en gemenskapsförordning har sökanden gjort gällande att han har rätt till en domstolsprövning enligt gemenskapsrätten. Rådets påstående att det saknar befogenhet att göra en egen bedömning i frågan och att det är skyldigt att agera enligt instruktionerna från FN visar just att den omtvistade förordningen är behäftad med ett fel.

151 I repliken har sökanden lagt till att han har försökt kontakta sanktionskommittén direkt för att få den att stryka hans namn i den berörda förteckningen. Han fick svaret att enskilda inte har rätt att lämna in yttranden och att klagomål beträffande de sanktionsåtgärder som vidtagits på nationell nivå skall ställas till den behöriga domstolen. Han bad då det saudiarabiska utrikesministeriet att hjälpa honom att göra gällande sina rättigheter inför sanktionskommittén. Dessutom har sökanden vidtagit åtgärder i Förenta staterna för att göra gällande sina intressen inför Office of Foreign Assets Control (OFAC). Institutionerna kan således inte kritisera honom för att inte ha vidtagit alla tänkbara åtgärder för att få till stånd en hävning av spärrandet av hans tillgångar.

- 152 Argumentet att sökanden har kunnat inleda det förevarande förfarandet är irrelevant om förstainstansrätten inte har möjlighet att pröva talan i sak. För att kravet på en verksam domstolsprövning skall vara uppfyllt krävs att förstainstansrätten antingen gör en materiell prövning av de bevis som inges till den eller ogiltigförklarar den omtvistade förordningen av det skälet att den inte innehåller någon rättslig grund för en sådan prövning.
- 153 Rådet och kommissionen har, med hänvisning till i synnerhet artiklarna 24.1, 25, 41, 48.2 och 103 i Förenta nationernas stadga, i huvudsak gjort gällande att i likhet med FN:s medlemsstater är gemenskapen enligt folkrätten skyldig att, inom de områden där den är behörig, genomföra säkerhetsrådets resolutioner, särskilt de som antagits inom ramen för kapitel VII i Förenta nationernas stadga. Vidare har de gjort gällande att gemenskapsinstitutionernas behörighet på området är begränsad, att de inte har någon befogenhet att utföra en egen skönsmässig bedömning och att de helt saknar bedömningsutrymme. De har också anfört att institutionerna således inte kan ändra på innehållet i dessa resolutioner och inte heller kan införa förfaranden som kan leda till en ändring av resolutionernas innehåll, och slutligen att alla andra internationella överenskommelser och nationella rättsregler som kan utgöra ett hinder för ovannämnda genomförande måste vika för resolutionerna.
- 154 Rådet och kommissionen har påpekat att den omtvistade förordningen införlivade säkerhetsrådets resolutioner 1267 (1999), 1333 (2000) och 1390 (2002), vilka antogs med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga, först gentemot talibanregimen i Afghanistan och därefter som reaktion på den terroristverksamhet som låg bakom attentaten den 11 september 2001 i New York City och i Washington D.C. (Förenta staterna), med gemenskapens rättsordning. Efter att sökandens namn den 17 oktober 2001 upptogs i den förteckning som upprättats av sanktionskommittén ändrades förteckningen över personer vars penningmedel har frysts på grund av deras kopplingar till talibanerna, Usama bin Ladin och nätverket al-Qaida genom förordning nr 2062/2001, så att sökandens namn upptogs även i denna förteckning i enlighet med artikel 10 i förordning nr 467/2001.

- 155 Gemenskapsinstitutionerna avsåg således att uppfylla de skyldigheter som åligger gemenskapens medlemsstater enligt artikel 25 i Förenta nationernas stadga, genom att automatiskt med gemenskapens rättsordning införliva de förteckningar över personer och enheter som upprättats av säkerhetsrådet eller sanktionskommittén, i enlighet med tillämpliga förfaranden.
- 156 Rådet och kommissionen har framhållit att gemenskapens medlemsstater i egenskap av medlemmar av Förenta nationerna har accepterat att utan förbehåll tillämpa de beslut som säkerhetsrådet fattar å deras vägnar för att tjäna det överordnade intresset av att upprätthålla internationell fred och säkerhet (se artiklarna 24.1 och 25 i Förenta nationernas stadga). De skyldigheter som åligger en medlem av FN enligt kapitel VII i Förenta nationernas stadga har företräde framför alla andra internationella skyldigheter som åligger densamma. Artikel 103 i stadgan gör det således möjligt att åsidosätta alla andra bestämmelser i traktaträtten eller den internationella sedvanerätten för att ge tillämpning åt säkerhetsrådets resolutioner. Härigenom skapas en "laglighetseffekt".
- 157 Enligt institutionerna kan inte heller nationell lagstiftning utgöra ett hinder för genomförandeåtgärder som har antagits med tillämpning av Förenta nationernas stadga. Om en medlem av FN hade möjlighet att ändra på innehållet i säkerhetsrådets resolutioner skulle den enhetliga tillämpningen av dessa gå förlorad, vilken är oumbärlig för säkerställandet av resolutionernas effektivitet.
- 158 Trots att gemenskapen inte själv är medlem i FN är den skyldig att inom området för sin behörighet agera för att uppfylla de skyldigheter som åligger dess medlemsstater på grund av deras medlemskap i Förenta nationerna. Kommissionen har härvid påpekat att gemenskapens behörighet skall utövas med iakttagande av folkrätten (domstolens dom av den 24 november 1992 i mål C-286/90, Poulsen och Diva Navigation, REG 1992, s. I-6019, punkt 9, och av den 16 juni 1998 i mål C-162/96, Racke, REG 1998, s. I-3655, punkt 45). Rådet och kommissionen har även hänvisat till förstainstansrättens dom av den 28 april 1998 i mål T-184/95, Dorsch Consult mot rådet och kommissionen (REG 1998, s. II-667). Trots att ovannämnda dom



avsåg införandet av ett handelsembargo, en åtgärd som hör till den gemensamma handelspolitiken och som enligt artikel 133 EG omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet, anser rådet och kommissionen att den princip som slås fast genom domen i fråga även gäller för restriktioner för kapitalrörelser och betalningar som, såsom i det förevarande fallet, har antagits med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG.

159 Rådet har generaliserat detta påstående genom att göra gällande att gemenskapen, när den agerar för att uppfylla de skyldigheter som åvilar dess medlemsstater på grund av deras medlemskap i FN – oavsett om det sker därför att medlemsstaterna har gett den de nödvändiga befogenheterna eller därför att de anser att det från politisk synpunkt är lämpligt att den ingriper – för alla praktiska ändamål skall anses befinna sig i samma ställning som FN:s medlemsstater, med hänsyn till artikel 48.2 i Förenta nationernas stadga.

160 Om gemenskapen inte ville åsidosätta sina eller medlemsstaternas internationella skyldigheter hade den således enligt rådet och kommissionen inte någon möjlighet att avlägsna vissa personer från den förteckning som sanktionskommittén hade upprättat, att informera dem i förväg eller annars tillåta ett revideringsförfarande genom vilket vissa personer skulle ha kunnat avlägsnas från förteckningen. Enligt rådets uppfattning skulle det dessutom ha stridit mot den princip om lojalt samarbete mellan medlemsstaterna och gemenskapen som fastställs i artikel 10 EG.

161 Rådet har tillagt att även om den omtvistade förordningen skulle anses inskränka sökandens grundläggande rättigheter innebär de omständigheter under vilka förordningen har antagits att rådet inte kan anses skyldigt till något rättsstridigt agerande, med hänsyn till artikel 48.2 i Förenta nationernas stadga. Rådet anser att gemenskapen, när den vidtar åtgärder i syfte att tillmötesgå medlemsstaternas önskan att uppfylla sina skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga, nödvändigtvis måste kunna dra nytta av det skydd som stadgan erbjuder och i synnerhet av "laglighetseffekten". Rådet anser att denna effekt även gäller i förhållande till de grundläggande rättigheterna, vilka såsom anges i de relevanta folkrättsliga texterna kan upphävas tillfälligt i en krissituation.

- 162 I vilket fall som helst anser rådet att förstainstansrättens behörighet i det förevarande fallet är begränsad till prövningen av frågan huruvida institutionerna har begått ett uppenbart fel genom att uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i säkerhetsrådets resolution 1390 (2002). Om förstainstansrätten går längre än så i sin prövning, vilket skulle vara att jämställa med en indirekt och selektiv domstolsprövning av tvingande åtgärder som säkerhetsrådet beslutat om i sin roll som upprätthållare av internationell fred och säkerhet, skulle det leda till ansenliga störningar av gemenskapens och dess medlemsstaters internationella förbindelser. Det skulle vidare kunna ifrågasättas mot bakgrund av artikel 10 EG, och en av grundstenarna i den internationella ordning som staterna inrättade år 1945 skulle riskera att undergrävas. Rådet anser att giltigheten av denna sorts åtgärder inte kan bestridas på nationell eller regional nivå, utan endast inför säkerhetsrådet självt.
- 163 Också kommissionen anser att ett beslut att upphäva eller ändra förteckningen i den lydelse som har antagits av säkerhetsrådet allvarligt skulle kunna störa gemenskapens och medlemsstaternas internationella förbindelser. En sådan situation skulle innebära att gemenskapen åsidosatte sin allmänna skyldighet att respektera folkrätten och att medlemsstaterna åsidosatte sina särskilda skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga. En sådan situation skulle även ha en negativ inverkan på den enhetliga tillämpningen av säkerhetsrådets beslut, vilket är ett nödvändigt villkor (*sine qua non*) för dessas effektivitet. Kommissionen har vidare framhållit att principen om internationell hövlighet kräver att gemenskapen genomför dessa åtgärder i den utsträckning de syftar till att skydda samtliga stater mot terroristattentat.
- 164 Härav följer att förstainstansrätten inte kan pröva huruvida den omtvistade förordningen är förenlig med de rättigheter som sökanden har åberopat. Även för det fall dessa rättigheter skulle ha åsidosatts – vilket inte är fallet – skulle gemenskapen vara skyldig att genomföra säkerhetsrådets resolutioner och om den underlät att göra så, skulle medlemsstaterna vara skyldiga att göra det.

- 165 Rådet och kommissionen har i andra hand, för det fall förstainstansrätten skulle besluta att företa en fullständig prövning av de tre grunder för ogiltigförklaring som har anförts av sökanden, gjort gällande att de grundläggande rättigheterna och friheterna som påstås ha åsidosatts inte kränks genom den omtvistade förordningen.
- 166 Den omtvistade förordningen inskränker för det första inte sökandens rätt att yttra sig.
- 167 I det förevarande fallet har gemenskapsinstitutionerna nämligen ingen behörighet att företa en undersökning, inget utrymme för att göra en egen bedömning av omständigheterna och ingen befogenhet att göra en politisk bedömning. De är endast skyldiga att genomföra de åtgärder som säkerhetsrådet har beslutat om för att säkerställa internationell fred och säkerhet, och saknar befogenhet att införa en mekanism för prövning av dessa åtgärder. Rådet och kommissionen anser således att rätten att yttra sig, vilken utan tvekan gäller under administrativa förfaranden, inte är tillämplig under sådana omständigheter som dem som föreligger i det förevarande fallet.
- 168 De åtgärder som genomförts genom den omtvistade förordningen kränker för det andra inte heller proportionalitetsprincipen eller sökandens grundläggande rätt till respekt för sin egendom, eftersom denna rätt inte åtnjuter något absolut skydd och eftersom utövandet av den får göras till föremål för restriktioner som är motiverade av mål av allmänt intresse.
- 169 I det förevarande fallet kan gemenskapens och dess medlemsstaters allmänna intresse av att de skyldigheter som säkerhetsrådet ålagt uppfylls, så att enskildas tillgångar inte kan användas för att främja terrorism, inte vara tydligare. De åtgärder som vidtagits av gemenskapen, vilka endast innebar ett genomförande av säkerhetsrådets tvingande beslut, var absolut nödvändiga med hänsyn till målets

betydelse, och har inte medfört en orimlig avvägning mellan de krav som följer av det allmänna intresset och de krav som är knutna till skyddet av enskildas grundläggande rättigheter. Under dessa omständigheter anser rådet att åtgärderna i fråga inte kan betraktas som olämpliga eller oproportionerliga, även om de är av ingripande natur i förhållande till sökanden.

- 170 I den mån sökanden lägger gemenskapsinstitutionerna till last att de inte har infört någon prövningsmekanism har kommissionen erinrat om att institutionerna endast har säkerställt genomförandet av säkerhetsrådets beslut men inte har kunnat ändra dessa.
- 171 I den mån sökanden gör gällande att de medel som använts för att uppnå målen är oproportionerliga, har kommissionen påpekat att denna delgrund endast kan göras gällande mot säkerhetsrådets beslut.
- 172 Rådet och kommissionen har för det tredje, vad gäller rätten till en verksam domstolsprövning, särskilt gjort gällande att sökanden har haft möjlighet att väcka förevarande talan vid förstainstansrätten med stöd av artikel 230 EG.
- 173 Enligt rådet skall frågan om hur omfattande domstolsprövningen lämpligen bör vara i det förevarande fallet ses som en separat fråga som skall avgöras av förstainstansrätten.
- 174 Rådet har gjort gällande att när gemenskapen agerar utan befogenhet att företa en skönsmässig bedömning, och på grundval av ett beslut som fattats av ett organ som världssamfundet har gett avsevärda befogenheter för att kunna upprätthålla

internationell fred och säkerhet, skulle en fullständig prövningsrätt för domstolen riskera att undergräva det FN-system som staterna inrättade år 1945, allvarligt kunna skada gemenskapens och dess medlemsstaters internationella förbindelser och vara oförenligt med gemenskapens skyldighet att respektera folkrätten.

- 175 Rådet och kommissionen har även påpekat att sökanden, vid behov företrädd av Saudiarabien, kan vända sig till säkerhetsrådet eller till sanktionskommittén, antingen direkt eller via Förenade kungarikets finansministerium, för att framföra sina synpunkter på saken. Visserligen skulle FN i egenskap av mellanstatlig organisation inte pröva ett yttrande som ingetts av sökanden i egenskap av enskild person. FN kan emellertid inte bortse från sina medlemmars åsikter. Om de saudiarabiska myndigheterna var övertygade om sökandens oskuld skulle det således inte finnas något som hindrade att åtgärder vidtogs för att få till stånd en omprövning av upptagandet av sökanden i den förteckning som upprättats av sanktionskommittén. Sökanden har inte ingett några uppgifter om resultatet av sina kontakter med detta organ eller om det yttrande det kan ha avgett, trots att vissa andra av de personer som avses i sanktionskommitténs förteckning har kunnat göra det.

### *Förstainstansrättens bedömning*

#### Inledande synpunkter

- 176 Förstainstansrätten kan endast undersöka de grunder som avser ett åsidosättande av sökandens grundläggande rättigheter i den utsträckning som dessa omfattas av förstainstansrättens prövningsrätt och kan leda till att den omtvistade förordningen ogiltigförklaras om de godtas.

- 177 Institutionerna och Förenade kungariket har i det förevarande fallet dock i huvudsak anfört att inget av dessa två villkor är uppfyllt, eftersom gemenskapens och dess medlemsstaters skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga har företräde framför alla andra skyldigheter enligt folkrätten, gemenskapsrätten och den nationella rätten. Förstainstansrätten skall sålunda först pröva de argument som har framförts av dessa parter innan den kan undersöka sökandens argument.
- 178 Det finns skäl att inledningsvis undersöka hur den internationella rättsordning som har tillkommit genom Förenta nationerna förhåller sig till den nationella rättsordningen respektive gemenskapens rättsordning, och i vilken utsträckning gemenskapens och dess medlemsstaters befogenheter begränsas genom de resolutioner som säkerhetsrådet har antagit med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga.
- 179 Ovannämnda undersökning är nämligen avgörande för den undersökning av legalitetskontrollens omfattning som förstainstansrätten därefter skall företa, en legalitetskontroll som bland annat avser de grundläggande rättigheterna och som det åligger förstainstansrätten att utöva avseende gemenskapsrättsakter genom vilka sådana resolutioner verkställs.
- 180 För det fall förstainstansrätten konstaterar att de påstådda åsidosättandena av sökandens grundläggande rättigheter skall omfattas av förstainstansrättens prövningsrätt och kan leda till att den omtvistade förordningen ogiltigförklaras, skall förstainstansrätten slutligen uttala sig om dessa åsidosättanden.

Förhållandet mellan den internationella rättsordning som härrör från Förenta nationerna å den ena sidan och den nationella rätten respektive gemenskapsrätten å den andra sidan

- 181 Förstainstansrätten konstaterar att enligt folkrätten gäller de skyldigheter som FN:s medlemsstater har enligt Förenta nationernas stadga framför alla andra skyldigheter

enligt nationell rätt och den internationella traktaträtten, inklusive de skyldigheter som de stater som är medlemmar av Europarådet har enligt Europakonventionen, och de skyldigheter som de stater som även är medlemmar av gemenskapen har enligt EG-fördraget.

182 Vad beträffar förhållandet mellan Förenta nationernas stadga och FN:s medlemsstaters nationella rätt härleder sig regeln om företräde för stadgan från principerna inom internationell sedvanerätt. Enligt artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten, undertecknad i Wien den 23 maj 1969, genom vilken dessa principer kodifierades (och som enligt artikel 5 är tillämplig "på traktater som utgör stiftelseurkunder för en internationell organisation och traktater antagna inom en internationell organisation"), kan en part inte åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat.

183 När det gäller förhållandet mellan Förenta nationernas stadga och den internationella traktaträtten framgår regeln om företräde för stadgan uttryckligen av artikel 103 i denna, där det föreskrivs att i "händelse av konflikt mellan medlemmarnas förpliktelser enligt denna stadga och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse skola förpliktelserna enligt stadgan gälla". Enligt artikel 30 i Wienkonventionen om traktaträtten skall ovannämnda regel, i motsats till de regler som vanligtvis är tillämpliga när det är fråga om flera på varandra följande traktater, gälla beträffande såväl äldre traktater som traktater som tillkommit efter Förenta nationernas stadga. Enligt Internationella domstolen är alla regionala, bilaterala och även multilaterala avtal som parterna kan ha ingått alltid underställda bestämmelserna i artikel 103 i Förenta nationernas stadga (dom av den 26 november 1984, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *ICJ Reports*, 1984, s. 392, punkt 107).

184 Företrädet gäller även beslut i en resolution från säkerhetsrådet i enlighet med artikel 25 i Förenta nationernas stadga, där det anges att Förenta nationernas medlemmar är skyldiga att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut. Inter-

nationella domstolen har slagit fast att dessa skyldigheter i enlighet med artikel 103 i denna stadga skall ges företräde framför parternas förpliktelser enligt andra internationella överenskommelser (beslut av den 14 april 1992 (interimistiska åtgärder), *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, rättsfallssamlingen 1992, s. 16, punkt 42, och beslut av den 14 april 1992 (interimistiska åtgärder), *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, *ICJ Reports*. 1992, s. 113, punkt 39).

- 185 Vad närmare gäller förhållandet mellan de skyldigheter som åligger gemenskapens medlemsstater enligt Förenta nationernas stadga och deras skyldigheter enligt gemenskrätten, erinrar förstainstansrätten om att, såsom anges i första stycket i artikel 307 EG, "[d]e rättigheter och förpliktelser som följer av avtal som ingåtts före den 1 januari 1958 eller, för stater som senare ansluter sig, före tidpunkten för deras anslutning mellan å ena sidan en eller flera medlemsstater och å andra sidan ett eller flera tredjeländer ... inte [skall] påverkas av bestämmelserna i detta fördrag."
- 186 Enligt domstolens fasta rättspraxis syftar denna bestämmelse till att i överensstämmelse med folkrättsliga grundsatser precisera att EG-fördragets tillämpning inte påverkar den berörda medlemsstatens åtaganden att dels respektera tredjelands rättigheter enligt tidigare avtal, dels fullgöra motsvarande förpliktelser (domstolens dom av den 28 mars 1995 i mål C-324/93, *Evans Medical och Macfarlan Smith*, REG 1995, s. I-563, punkt 27, se även domstolens dom av den 27 februari 1962 i mål 10/61, *kommissionen mot Italien*, REG 1962, s. 1, av den 2 augusti 1993 i mål C-158/91, *Levy*, REG 1993, s. I-4287, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-295, och av den 14 januari 1997 i mål C-124/95, *Centro-Com*, REG 1997, s. I-81, punkt 56).
- 187 Fem av de sex stater som undertecknade Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, i Rom den 25 mars 1957, var den 1 januari 1958 redan medlemmar av FN. Förbundsrepubliken Tyskland accepterades inte formellt som medlem av FN förrän den 18 september 1973, men också denna stats åtaganden att respektera de skyldigheter som följer av Förenta nationernas stadga uppkom före



den 1 januari 1958, vilket framgår av bland annat slutdokumentet från den konferens som hölls i London mellan den 28 september och den 3 oktober 1954 (kallad de nio makternas konferens) och av Parisöverenskommelserna av den 23 oktober 1954. Dessutom var alla stater som därefter blev medlemmar av gemenskapen redan medlemmar i FN före anslutningen.

188 Artikel 224 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (nu artikel 297 EG) infördes dessutom särskilt i detta fördrag för att säkerställa att den ovan beskrivna regeln om företräde skulle iakttas. I bestämmelsen anges att "[m]edlemsstaterna skall samråda med varandra för att genom gemensamma åtgärder hindra att den gemensamma marknadens funktion påverkas av åtgärder som en medlemsstat kan se sig tvungen att vidta ... för att fullgöra de skyldigheter den har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet".

189 De resolutioner som antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga är således bindande för samtliga av gemenskapens medlemsstater, vilka således i denna egenskap är skyldiga att vidta de nödvändiga åtgärderna för att säkerställa genomförandet av resolutionerna (generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande inför domstolens dom av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus, REG 1996, s. I-3953, s. I-3956, punkt 2, och inför domstolens dom av den 27 februari 1997 i mål C-177/95, Ebony Maritime och Loten Navigation, REG 1997, s. I-1111, I-1115, punkt 27).

190 Av det ovan sagda framgår också att medlemsstaterna såväl enligt reglerna inom den allmänna folkrätten som enligt de särskilda bestämmelserna i fördraget har rätt, och till och med skyldighet, att underlåta att tillämpa en gemenskapsrättslig bestämmelse, även om det rör sig om en bestämmelse i primärrätten eller en allmän gemenskapsrättslig princip, som hindrar dem från att vederbörligen uppfylla sina skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga.

- 191 I domen i det ovan i punkt 186 nämnda målet Centro-Com slog domstolen särskilt fast att nationella åtgärder som strider mot artikel 113 i EG-fördraget kan anses berättigade enligt artikel 234 i EG-fördraget (nu artikel 307 EG i ändrad lydelse), om de framstår som nödvändiga för att den berörda medlemsstaten skall kunna fullgöra sina skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga och enligt en resolution från säkerhetsrådet.
- 192 Däremot följer det av rättspraxis (se domen i det ovan i punkt 158 nämnda målet Dorsch Consult mot rådet och kommissionen, punkt 74) att gemenskapen, till skillnad från dess medlemsstater, inte som sådan är direkt bunden av Förenta nationernas stadga och att den således inte har någon skyldighet enligt den allmänna folkrätten att godta och tillämpa säkerhetsrådets resolutioner i enlighet med artikel 25 i stadgan. Skälet till detta är att gemenskapen varken är medlem i FN eller adressat för säkerhetsrådets resolutioner. Gemenskapen har inte heller efterträtt sina medlemsstater och övertagit dessas rättigheter och skyldigheter i folkrättslig mening.
- 193 Detta till trots skall gemenskapen med stöd av själva fördraget om dess upprättande anses vara bunden av skyldigheterna enligt Förenta nationernas stadga på samma sätt som dess medlemsstater.
- 194 Det är ostridigt att medlemsstaterna vid tidpunkten för undertecknandet av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen var bundna av sina åtaganden enligt Förenta nationernas stadga.
- 195 De kunde inte genom en dem emellan antagen rättsakt överföra fler befogenheter till gemenskapen än de förfogade över och inte heller på detta sätt frånträda förpliktelser som var gällande i förhållande till tredjeland enligt ovannämnda stadga (se analogt domstolens dom av den 12 december 1972 i de förenade målen 21/72–24/72, *International Fruit Company m.fl.*, REG 1972, s. 1219, punkt 11; svensk specialutgåva, volym 2, s. 51, nedan kallat målet *International Fruit*).

- 196 Tvärtom framgår deras vilja att respektera sina åtaganden enligt stadgan av bestämmelserna i själva Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, och den kommer särskilt till uttryck genom artiklarna 224 och 234 första stycket i fördraget (se analogt domen i målet *International Fruit*, punkterna 12 och 13, och generaladvokat Mayras förslag till avgörande inför domen i ovannämnda mål, REG 1972, s. 1231–1237; svensk specialutgåva, volym 2, s. 51).
- 197 Även om den sistnämnda bestämmelsen bara behandlar medlemsstaternas förpliktelser medför den en förpliktelse för gemenskapens institutioner att inte hindra medlemsstaterna från att fullgöra sina åtaganden enligt stadgan (domstolens dom av den 14 oktober 1980 i mål 812/79, *Burgoa*, REG 1980, s. 2787, punkt 9; svensk specialutgåva, volym 5, s. 313).
- 198 Det skall även framhållas att i den mån som den nödvändiga behörigheten för fullgörandet av medlemsstaternas åtaganden enligt Förenta nationernas stadga har överförs till gemenskapen har medlemsstaterna enligt folkkrätten förbundit sig att se till att gemenskapen som sådan utövar denna behörighet i ovannämnda syfte.
- 199 I detta sammanhang erinrar förstainstansrätten dels om att det i artikel 48.2 i Förenta nationernas stadga anges att säkerhetsrådets beslut verkställs av Förenta nationernas medlemmar "direkt och genom deras verksamhet inom ifrågakommande internationella organ, till vilka de äro anslutna", dels om att det följer av rättspraxis (domen i det ovan i punkt 158 nämnda målet *Poulsen och Diva Navigation*, punkt 9, och domen i det ovan i punkt 158 nämnda målet *Racke*, punkt 45, se även domstolens dom av den 4 december 1974 i mål 41/74, *Van Duyn*, REG 1974, s. 1337, punkt 22, svensk specialutgåva, volym 2, s. 389) att gemenskapens behörighet skall utövas med iakttagande av folkkrätten och att gemenskapsrätten således skall tolkas, och dess tillämpningsområde avgränsas, mot bakgrund av tillämpliga bestämmelser inom folkkrätten.
- 200 Medlemsstaterna har således genom att överföra sina befogenheter till gemenskapen markerat sin vilja att göra denna bunden av de förpliktelser som medlemsstaterna åtagit sig genom Förenta nationernas stadga (se analogt domen i målet *International Fruit*, punkt 15).

- 201 Efter ikraftträdandet av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen har överföringen av befogenheter i förhållandet mellan medlemsstaterna och gemenskapen på olika sätt tagit sig konkreta uttryck inom ramen för fullgörandet av deras åtaganden enligt Förenta nationernas stadga (se analogt domen i målet *International Fruit*, punkt 16).
- 202 Sålunda har bland annat artikel 228a i EG-fördraget (nu artikel 301 EG) införts i fördraget genom Fördraget om Europeiska unionen, i syfte att skapa en särskild grund för de ekonomiska sanktionsåtgärder som gemenskapen, vilken ensam är behörig på området för den gemensamma handelspolitiken, kan föranledas att vidta gentemot tredjeländer av sådana politiska skäl som medlemsstaterna har fastställt inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och oftast för att tillämpa en resolution från säkerhetsrådet enligt vilken de är skyldiga att anta sådana sanktionsåtgärder.
- 203 Härav följer att i den mån som gemenskapen med stöd av EG-fördraget övertagit behörighet som tidigare utövats av medlemsstaterna inom tillämpningsområdet för Förenta nationernas stadga är bestämmelserna i stadgan bindande för gemenskapen (se analogt, beträffande frågan huruvida gemenskapen är bunden av Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) från år 1947, domen i målet *International Fruit*, punkt 18. Se även, beträffande erkännandet av att gemenskapen har en normbunden behörighet vid genomförandet av ett handelsembargo som beslutats genom en resolution från säkerhetsrådet, domen i det ovan i punkt 158 nämnda målet *Dorsch Consult mot rådet och kommissionen*, punkt 74).
- 204 Av vad ovan anförts följer dels att gemenskapen varken får åsidosätta de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt Förenta nationernas stadga eller hindra fullgörandet av dessa, dels att gemenskapen enligt det fördrag varigenom den upprättades är skyldig att med utövande av sin behörighet anta de nödvändiga bestämmelserna för att medlemsstaterna skall kunna fullgöra dessa skyldigheter.

- 205 I det förevarande fallet har rådet i den gemensamma ståndpunkten 2002/402, som antogs med stöd av bestämmelserna i avdelning V i EU-fördraget, konstaterat att det var nödvändigt att gemenskapen inom gränserna för den behörighet som den ges enligt EG-fördraget agerade för att genomföra vissa restriktiva åtgärder gentemot Usama bin Ladin, medlemmar av organisationen al-Qaida, talibanerna och andra personer, grupper, företag och enheter med band till dessa, i enlighet med säkerhetsrådets resolutioner 1267 (1999), 1333 (2000) och 1390 (2002).
- 206 Gemenskapen har genomfört dessa åtgärder genom att anta den omtvistade förordningen. Såsom förstainstansrätten har fastslagit ovan i punkt 135 var gemenskapen behörig att anta rättsakten i fråga på grundval av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG.
- 207 Sålunda godtar förstainstansrätten de argument som institutionerna har framfört och som har sammanfattats ovan i punkt 153, med förbehåll för att det inte, såsom dessa parter har påstått, är på grundval av den allmänna folkrätten, utan på grundval av själva EG-fördraget som gemenskapen är skyldig att verkställa de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet inom området för gemenskapens behörighet.
- 208 Sökandens argument, som bygger på att gemenskapens rättsordning är självständig i förhållande till Förenta nationerna och har sina egna rättsregler, skall däremot underkännas.

Omfattningen av den legalitetskontroll som förstainstansrätten skall utföra

- 209 Inledningsvis erinrar förstainstansrätten om att Europeiska gemenskapen är en rättslig gemenskap av sådant slag att varken medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna kan undgå kontroll av om deras rättsakter står i överensstämmelse

med gemenskapens grundläggande konstitutionella urkund, det vill säga fördraget, genom vilket ett fullständigt system med talemöjligheter och förfaranden upprättats, som är avsett att göra det möjligt för domstolen att granska lagenligheten av de rättsakter som antas av institutionerna (domstolens dom av den 23 april 1986 i mål 294/83, *Les Verts* mot parlamentet, REG 1986, s. 1339, punkt 23, svensk specialutgåva, volym 8, s. 529, av den 22 oktober 1987 i mål 314/85, *Foto-Frost*, REG 1987, s. 4199, punkt 16, svensk specialutgåva, volym 9, s. 233, och av den 23 mars 1993 i mål C-314/91, *Weber* mot parlamentet, REG 1993, s. I-1093, punkt 8, och förstainstansrättens dom av den 2 oktober 2001 i de förenade målen T-222/99, T-327/99 och T-329/99, *Martinez m.fl.* mot parlamentet, REG 2001, s. II-2823, punkt 48. Se även domstolens yttrande 1/91 av den 14 december 1991, REG 1991, s. I-6079, punkt 21, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-533).

- 210 Som domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast (domen i det ovan i punkt 146 nämnda målet *Johnston*, punkt 18; se även domstolens dom av den 3 december 1992 i mål C-97/91, *Oleifici Borelli* mot kommissionen, REG 1992, s. I-6313, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 13, s. I-205, av den 11 januari 2001 i mål C-1/99, *Kofisa Italia*, REG 2001, s. I-207, punkt 46, av den 27 november 2001 i mål C-424/99, kommissionen mot Österrike, REG 2001, s. I-9285, punkt 45, och av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores* mot rådet, REG 2002, s. I-6677, punkt 39), är "kravet på domstolskontroll ... uttryck för en allmän rättsprincip som ligger till grund för författningstraditioner som är gemensamma för medlemsstaterna ... [och som] även [har] kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen".
- 211 I det förevarande fallet kommer denna princip till uttryck genom den rätt som sökanden har enligt artikel 230 fjärde stycket EG att, genom att väcka talan, låta förstainstansrätten undersöka lagenligheten av den omtvistade förordningen, förutsatt att den berör honom direkt och personligen, och att till stöd för sin talan åberopa bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av EG-fördraget, eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning, eller maktmissbruk.
- 212 Frågan i det förevarande fallet är dock huruvida det föreligger några strukturella begränsningar, enligt den allmänna folkrätten eller enligt själva EG-fördraget, för den prövning som förstainstansrätten skall göra av förordningen i fråga.

- 213 Förstainstansrätten erinrar om att den omtvistade förordningen, som antogs med anledning av den gemensamma ståndpunkten 2002/402, utgör fullgörandet, på gemenskapsnivå, av den skyldighet som åligger medlemsstaterna i egenskap av FN-medlemmar att, i förekommande fall genom en gemenskapsrättsakt, genomföra de sanktionsåtgärder gentemot Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna, och andra personer, grupper, företag och enheter med band till dessa, som säkerhetsrådet har beslutat om och därefter har förstärkt genom flera resolutioner med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga. Skälen i den ovannämnda förordningen innehåller uttryckliga hänvisningar till resolutionerna 1267 (1999), 1333 (2000) och 1390 (2002).
- 214 I förevarande sammanhang har institutionerna, såsom de med rätta har påpekat, agerat inom ramen för en normbunden behörighet och sålunda inte förfogat över något utrymme för en egen bedömning. Framför allt kunde de varken direkt ändra innehållet i de berörda resolutionerna eller inrätta ett prövningsförfarande som skulle kunna leda till en sådan ändring.
- 215 Varje legalitetskontroll av den omtvistade förordningens materiella innehåll, särskilt på grundval av bestämmelserna eller de allmänna principerna inom gemenskapsrätten avseende skyddet för de grundläggande rättigheterna, innebär således att förstainstansrätten indirekt undersöker lagenligheten av de berörda resolutionerna. I det förevarande fallet är källan till den rättsstridighet som har åberopats av sökanden inte antagandet av den omtvistade förordningen utan de resolutioner från säkerhetsrådet varigenom sanktionsåtgärderna infördes (se analogt domen i det ovan i punkt 158 nämnda målet Dorsch Consult mot rådet och kommissionen, punkt 74).
- 216 Framför allt skulle, om förstainstansrätten ogiltigförklarade den omtvistade förordningen i enlighet med sökandens yrkanden, trots att förordningen förefaller vara påkallad i enlighet med folkrätten, med motiveringen att rättsakten i fråga åsidosätter sökandens grundläggande rättigheter enligt gemenskapsrätten, en sådan ogiltigförklaring indirekt innebära att även säkerhetsrådets resolutioner åsidosätter dessa grundläggande rättigheter. Med andra ord har sökanden yrkat att förstainstansrätten indirekt skall fastställa att den folkrättsliga normen i fråga inskränker enskildas grundläggande rättigheter enligt gemenskapsrätten.

- 217 Institutionerna och Förenade kungariket har uppmanat förstainstansrätten att av principiella skäl förklara sig sakna all behörighet att företa en sådan indirekt legalitetskontroll av ovannämnda resolutioner. Förstainstansrätten är nämligen liksom övriga gemenskapsinstitutioner bunden av dessa resolutioner, vilka utgör folkrättsliga regler som är tvingande för gemenskapens medlemsstater. Ovannämnda parter har i huvudsak gjort gällande att förstainstansrättens prövningsrätt är begränsad till dels huruvida de regler om form, förfarande och behörighet som var tillämpliga på gemenskapens institutioner i det förevarande fallet har följts, dels huruvida de berörda gemenskapsåtgärderna var lämpliga och proportionerliga i förhållande till de resolutioner från säkerhetsrådet som dessa åtgärder syftar till att genomföra.
- 218 Förstainstansrätten konstaterar att en sådan behörighetsbegränsning är en naturlig följd av de principer som har urskilts ovan vid granskningen av förhållandet mellan å ena sidan den folkrätt som härrör från Förenta nationerna och å andra sidan gemenskapsrätten.
- 219 Såsom redan påpekats har de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet antagits med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga. I detta sammanhang ankommer det uteslutande på säkerhetsrådet att avgöra vad som utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Myndigheter och domstolar på nationell nivå och gemenskapsnivå saknar därför behörighet att avgöra dessa frågor, med förbehåll för den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar som avses i artikel 51 i stadgan.
- 220 När säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga genom sin sanktionskommitté beslutar att vissa personers eller enheters penningmedel skall frysas är dess beslut bindande för samtliga medlemmar av Förenta nationerna i enlighet med artikel 48 i stadgan.



- 221 Med hänsyn till vad som anges ovan i punkterna 193–204 saknas stöd såväl i folkrätten som i gemenskapsrätten för påståendet att förstainstansrätten är behörig att indirekt utföra en legalitetskontroll av ett sådant beslut på grundval av skyddet för de grundläggande rättigheterna enligt gemenskapsrätten.
- 222 För det första skulle en sådan behörighet vara oförenlig med medlemsstaternas åtaganden enligt Förenta nationernas stadga, särskilt artiklarna 25, 48 och 103, och med artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten.
- 223 För det andra skulle en sådan behörighet strida såväl mot bestämmelserna i EG-fördraget, särskilt artiklarna 5 EG, 10 EG, 297 EG och 307 första stycket EG, som mot bestämmelserna i EU-fördraget, särskilt artikel 5 EU, enligt vilken gemenskapsdomstolen skall utöva sina befogenheter på de villkor och för de syften som har fastställts genom EG- och EU-fördragen. Dessutom skulle den vara oförenlig med principen att gemenskapens, och sålunda förstainstansrättens, behörighet skall utövas med iakttagande av folkrätten (domen i det ovan i punkt 158 nämnda målet Poulsen och Diva Navigation, punkt 9, och domen i det ovan i punkt 158 nämnda målet Racke, punkt 45).
- 224 Det kan tilläggas att med hänsyn särskilt till artikel 307 EG och artikel 103 i Förenta nationernas stadga påverkas giltigheten av en resolution från säkerhetsrådet eller dess verkan inom gemenskapen inte av att det görs gällande att den kränker grundläggande rättigheter eller principer enligt gemenskapsrätten (se analogt domstolens dom av den 17 december 1970 i mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, REG 1970, s. 1125, punkt 3, svensk specialutgåva, volym 1, s. 503, av den 8 oktober 1986 i mål 234/85, Keller, REG 1986, s. 2897, punkt 7, och av den 17 oktober 1989 i de förenade målen 97/87–99/87, Dow Chemical Ibérica m.fl. mot kommissionen, REG 1989, s. 3165, punkt 38).

- 225 Säkerhetsrådets resolutioner är således i princip inte underkastade förstainstansrättens prövning, och förstainstansrätten har inte behörighet att ifrågasätta, om än indirekt, resolutionernas lagenlighet på grundval av gemenskapsrätten. Tvärtom är förstainstansrätten skyldig att i största möjliga utsträckning tolka och tillämpa gemenskapsrätten på ett sätt som är förenligt med medlemsstaternas skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga.
- 226 Förstainstansrätten har emellertid befogenhet att indirekt kontrollera lagenligheten av de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet i förhållande till *jus cogens*, vilken utgör en internationell *ordre public* som samtliga folkrättssubjekt, inklusive FN:s organ, är underkastade och från vilken inga avvikelser kan göras.
- 227 Förstainstansrätten påpekar att det i artikel 53 i Wienkonventionen om traktaträtten, vilken utgör en kodifiering av internationell sedvanerätt (och som enligt artikel 5 är tillämplig "på traktater som utgör stiftelseurkunder för en internationell organisation och traktater antagna inom en internationell organisation"), föreskrivs att en traktat är ogiltig om den står i strid med en tvingande allmän folkrättsnorm (*jus cogens*). En tvingande allmän folkrättsnorm definieras som "en norm, vilken av det internationella statssamfundet som helhet är godtagen och erkänd som en norm från vilken ingen avvikelse är tillåten och vilken kan ändras endast genom en senare allmän folkrättsnorm av samma karaktär". I artikel 64 i Wienkonventionen föreskrivs att "[o]m en ny tvingande allmän folkrättsnorm uppstår, blir varje existerande traktat som står i strid med denna norm ogiltig och upphör".
- 228 För övrigt förutsätts det i själva stadgan för Förenta nationerna att det existerar tvingande principer inom folkrätten och särskilt ett skydd för grundläggande mänskliga rättigheter. I ingressen till stadgan förklarar sig de förenade nationernas folk beslutna att "betyga [sin] tro på de grundläggande mänskliga rättigheterna, på den enskilda människans värdighet och värde". Dessutom framgår det av stadgans första kapitel "Ändamål och grundsatser" att Förenta nationernas mål särskilt är att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

- 229 Dessa principer gäller såväl för FN:s medlemmar som för FN-organen. Sålunda anges det i artikel 24.2 i Förenta nationernas stadga att säkerhetsrådet, vid fullgörandet av de förpliktelser som följer av huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, skall handla "i överensstämmelse med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser". Säkerhetsrådets behörighet att besluta om sanktionsåtgärder inom ramen för detta ansvar skall således utövas med iakttagande av folkrätten och särskilt med beaktande av Förenta nationernas ändamål och grundsatser.
- 230 Således finns det stöd i folkrätten för att anse att det finns en gräns för principen om säkerhetsrådets resolutioners bindande verkan. Resolutionerna måste vara förenliga med de grundläggande och peremptoriska bestämmelser som utgör *jus cogens*. Om så inte är fallet, hur osannolikt det än må vara, är de inte bindande för FN:s medlemsstater och således inte heller för gemenskapen.
- 231 Den indirekta prövning som förstainstansrätten gör i ett mål angående en talan om ogiltigförklaring av en gemenskapsrättsakt, som har antagits utan att det har förelegat något utrymme för egen bedömning och i syfte att genomföra en resolution från säkerhetsrådet, kan således i särskilda undantagsfall omfatta en kontroll av efterlevnaden av de överordnade folkrättsliga regler som ingår i *jus cogens*, och särskilt de tvingande normerna om ett universellt skydd för de mänskliga rättigheterna, som varken FN:s medlemsstater eller FN:s organ får frångå, eftersom de utgör "okränkbara principer enligt internationell sedvanerätt" (Internationella domstolens rådgivande yttrande av den 8 juli 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Reports, 1996, s. 226, punkt 79*. Se även för ett liknande resonemang generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i det ovan i punkt 189 nämnda målet *Bosphorus*, punkt 65).
- 232 Det är mot bakgrund av dessa allmänna överväganden som grunderna avseende äsidosättande av sökandens grundläggande rättigheter skall prövas.

## Åsidosättandet av sökandens grundläggande rättigheter

233 Förstainstansrätten skall först undersöka sökandens påstående om ett åsidosättande av enskildas grundläggande rätt till respekt för sin egendom och av proportionalitetsprincipen, därefter påståendet om ett åsidosättande av rätten att yttra sig, och slutligen det om ett åsidosättande av rätten till en verksam domstolsprövning.

— Åsidosättandet av enskildas grundläggande rätt till respekt för sin egendom och av proportionalitetsprincipen

234 Sökanden har anfört att hans rätt till respekt för sin egendom, som garanteras enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, och proportionalitetsprincipen, som är en allmän gemenskapsrättslig princip, har åsidosatts.

235 Eftersom de påstådda åsidosättandena uteslutande är en följd av den frysning av sökandens penningmedel som säkerhetsrådet har beslutat om genom sin sanktionskommitté, och som genomförts inom gemenskapen genom den omtvistade förordningen utan utövande av något som helst utrymme för egen bedömning, skall sökandens anmärkningar i princip endast prövas i förhållande till den nivå av universellt skydd för människans grundläggande rättigheter som faller under *jus cogens*, i enlighet med de principer som beskrivits ovan.

236 Med hänsyn till att frysningen av sökandens penningmedel under tidens gång har varierat i omfattning och nivå (se, i kronologisk ordning, artikel 2 i förordning nr 467/2001, artikel 2 i förordning nr 881/2002 i dess ursprungliga lydelse och slutligen artikel 2a i den omtvistade förordningen, i dess lydelse enligt artikel 1 i

förordning nr 561/2003), finns det skäl att klargöra att prövningen av talan om ogiltigförklaring endast skall ske utifrån den nu gällande lagstiftningen. I mål angående talan om ogiltigförklaring tar gemenskapsdomstolen nämligen normalt hänsyn till händelser under förfarandets gång som påverkar föremålet för talan, såsom upphävande, förlängning av giltighetstiden, ersättande eller ändringar av den ifrågasatta rättsakten (se, förutom domarna i de ovan i punkt 53 nämnda förenade målen Alpha Steel mot kommissionen, Fabrique de fer de Charleroi och Dillinger Hüttenwerke mot kommissionen och CCRE mot kommissionen, domstolens beslut av den 8 mars 1993 i mål C-123/92, Lezzi Pietro mot kommissionen, REG 1993, s. I-809, punkterna 8–11). Samtliga parter har vid förhandlingen förklarat sig vara överens på denna punkt.

237 Det skall således bedömas huruvida den frysning av sökandens penningmedel som föreskrivs i den omtvistade förordningen, i dess lydelse enligt förordning nr 561/2003, och indirekt i de resolutioner från säkerhetsrådet som genomförs genom ovannämnda förordningar, åsidosätter sökandens grundläggande rättigheter.

238 Förstainstansrätten anser att så inte är fallet i förhållande till det universella skydd för människans grundläggande rättigheter som ingår i *jus cogens*.

239 Härvid skall det genast framhållas att bland de möjliga avvikelser och undantag som föreskrivs i den omtvistade förordningen, i dess lydelse enligt förordning nr 561/2003, vilken antogs till följd av säkerhetsrådets resolution 1452 (2002), anges det att medlemsstaternas behöriga myndigheter, på begäran av de berörda personerna och förutsatt att sanktionskommittén inte framfört några uttryckliga invändningar, skall besluta att frysningen inte skall tillämpas på sådana penningmedel som är nödvändiga för att täcka grundläggande utgifter; särskilt betalning av livsmedel, hyra, läkarvård, skatter och avgifter för samhällstjänster (se ovan punkt 36). Dessutom kan frysningen av sådana penningmedel som är nödvändiga för andra "extraordinära kostnader" hädanefter avbrytas om sanktionskommittén uttryckligen ger tillstånd härtill.

- 240 Dessa uttryckliga möjligheter till undantag och avvikelser avseende frysningen av penningmedel tillhörande personer som upptagits i sanktionskommitténs förteckning visar tydligt att åtgärden i fråga varken syftar eller leder till en omänsklig eller förnedrande behandling av de berörda personerna.
- 241 Förstainstansrätten påpekar också att det i artikel 17.1 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, som antogs av Förenta Nationernas generalförsamling den 10 december 1948, visserligen föreskrivs att "[e]nvar har rätt att äga egendom såväl ensam som i förening med andra", men att det i artikel 17.2 i den allmänna deklarationen preciseras att "[i]ngen må godtyckligt berövas sin egendom".
- 242 I den mån som iakttagandet av rätten till respekt för sin egendom skall anses utgöra en av de tvingande normerna enligt den allmänna folkrätten kan under alla omständigheter endast ett godtyckligt berövande av denna rätt anses strida mot *jus cogens*.
- 243 Sökanden har emellertid inte godtyckligt berövats denna rätt.
- 244 Frysningen av dennes penningmedel utgör, för det första, nämligen en del av de sanktionsåtgärder som säkerhetsrådet har beslutat vidta gentemot Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna, och andra personer, grupper, företag och enheter med band till dessa.
- 245 Förstainstansrätten framhåller härvid vikten av att bekämpa den internationella terrorismen samt det legitima ändamålet med Förenta nationernas skydd mot terroristorganisationernas aktioner.

- 246 I ingressen till resolution 1390 (2002) fördömer säkerhetsrådet kategoriskt terroristattentaten den 11 september 2001, förklarar sig vara beslutet att förhindra alla handlingar av detta slag, konstaterar att Usama bin Ladin och nätverket al-Qaida fortsätter att stödja den internationella terrorismen, fördömer nätverket al-Qaida och terroristgrupperna med band till detta nätverk för det stora antalet brottsliga terroristattentat som de har genomfört och som syftade till att döda ett stort antal oskyldiga civila och att förstöra egendom, och upprepar att de internationella terroristhandlingarna utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet.
- 247 Mot bakgrund av dessa omständigheter är det mål som eftersträvas genom sanktionsåtgärderna av avsevärd betydelse. Målet är, enligt lydelsen av säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) av den 28 september 2001, till vilken det hänvisas i skäl 3 i den omtvistade förordningen, särskilt att med alla medel i enlighet med Förenta nationernas stadga bekämpa de hot mot internationell fred och säkerhet som terroristhandlingar utgör. De ifrågakarande sanktionsåtgärderna tjänar således ett mål av grundläggande, allmänt intresse för världssamfundet.
- 248 Frysningen av penningmedel utgör, för det andra, dessutom en säkerhetsåtgärd som till skillnad från konfiskering inte påverkar de berörda personernas äganderätt till sina finansiella tillgångar som sådan, utan endast rätten att förfoga över dem.
- 249 I de ifrågakarande resolutionerna från säkerhetsrådet föreskrivs, för det tredje, ett förfarande för regelbunden revidering av det allmänna sanktionssystemet (se ovan punkterna 16, 25 och 33 och nedan punkt 266).
- 250 För det fjärde inrättas genom bestämmelserna i fråga ett förfarande, vilket behandlas nedan, för att de berörda när som helst, via den medlemsstat i vilken de är medborgare eller bosatta, skall kunna ansöka hos sanktionskommittén om att deras fall skall omprövas.

- 251 Med hänsyn till omständigheterna kan frysningen av penningmedel tillhörande personer och enheter som, på grundval av uppgifter som lämnats av Förenta nationernas medlemsstater och kontrollerats av säkerhetsrådet, misstänks ha kopplingar till Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna samt ha deltagit i finansieringen, planeringen, förberedandet eller utförandet av terroristhandlingar, inte anses utgöra en godtycklig, olämplig eller oproportionerlig inskränkning av de berördas grundläggande rättigheter.
- 252 Av vad anförts ovan följer att sökandens argument om ett åsidosättande av enskildas rätt till respekt för sin egendom och av den allmänna proportionalitetsprincipen skall underkännas.

— Åsidosättandet av rätten att yttra sig

- 253 Samtidigt som sökanden har medgett att han inte i förväg hade rätt att bli underrättad om den inledande åtgärden att spärra hans tillgångar, har han kritiserat rådet för att inte ha gett honom någon som helst möjlighet att yttra sig om de uppgifter, omständigheter och bevis som har åberopats mot honom (se ovan punkterna 141–143). Dessutom förefaller sökanden göra gällande att även säkerhetsrådets beslut åsidosätter rätten till försvar (se ovan punkt 150).
- 254 Härvid skall en åtskillnad göras mellan sökandens påstådda rätt att yttra sig inför rådet, med avseende på antagandet av den omtvistade förordningen, och hans påstådda rätt att yttra sig inför sanktionskommittén, med avseende på upptagandet av hans namn i förteckningen över personer vars penningmedel skall frysas med stöd av de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet.



- 255 När det gäller sökandens påstådda rätt att yttra sig inför rådet med avseende på antagandet av den omtvistade förordningen, erinrar förstainstansrätten om att det följer av fast rättspraxis att iakttagandet av rätten till försvar i alla förfaranden som inleds mot en person, och som kan leda till en rättsakt som går denna person emot, utgör en grundläggande gemenskapsrättslig princip som skall iakttas även i avsaknad av reglering av förfarandet i fråga. Denna princip innebär ett krav på att de personer som kan bli föremål för en sanktionsåtgärd skall ges tillfälle att lämna sina synpunkter på ett meningsfullt sätt beträffande de omständigheter som har gjorts gällande mot dem till stöd för att sanktionsåtgärden skall vidtas (domstolens dom av den 29 juni 1994 i mål C-135/92, *Fiskano mot kommissionen*, (REG 1994, s. I-2885, punkterna 39–40, av den 24 oktober 1996 i mål C-32/95 P, *kommissionen mot Lisrestal m.fl.*, REG 1996, s. I-5373, punkt 21, och av den 21 september 2000 i mål C-462/98 P, *Mediocurso mot kommissionen*, REG 2000, s. I-7183, punkt 36).
- 256 Rådet och kommissionen har dock med fog påpekat att ovannämnda rättspraxis har tillkommit inom områden där gemenskapens institutioner har en långtgående behörighet att företa undersökningar och förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, till exempel avseende konkurrensrätten, kampen mot dumpning och statligt stöd, men också med avseende på disciplinära åtgärder och nedsättning av finansiellt stöd.
- 257 Det framgår således av rättspraxis att det föreligger ett samband mellan å ena sidan iakttagandet av de garantier som stadgas i gemenskapsrätten, särskilt den berördes rätt att yttra sig, och å andra sidan det utrymme som den myndighet som har antagit rättsakten i fråga har för att göra en skönsmässig bedömning (domstolens dom av den 21 november 1991 i mål C-269/90, *Technische Universität München*, REG 1991, s. I-5469, punkt 14; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-453).
- 258 I det förevarande fallet var gemenskapens institutioner emellertid skyldiga, vilket framgår av de inledande synpunkterna ovan beträffande förhållandet mellan den folkrätt som härrör från Förenta nationerna och gemenskapsrätten, att införliva säkerhetsrådets resolutioner och sanktionskommitténs beslut med gemenskapsrätten. Institutionerna hade enligt dessa rättsakter ingen behörighet att vid det konkreta genomförandet av dessa föreskriva ett provnings- eller omprovnings-

förfarande på gemenskapsnivå för enskilda fall, eftersom det endast är säkerhetsrådet och dess sanktionskommitté som har behörighet att besluta såväl om åtgärdernas innehåll som om förfarandena för omprövning (se nedan punkt 262 och följande punkter). Således hade gemenskapens institutioner ingen behörighet att företa en undersökning, ingen möjlighet att kontrollera de uppgifter som säkerhetsrådet och sanktionskommittén hade baserat sig på, inget utrymme för att göra en egen bedömning av dessa uppgifter och ingen möjlighet att bedöma lämpligheten av antagandet av sanktionsåtgärder gentemot sökanden. Den gemenskapsrättsliga principen om rätten att yttra sig kan inte vara tillämplig under sådana omständigheter, då ett förhör med den berörde inte på något sätt skulle kunna leda till att institutionen omprövar sin ståndpunkt.

259 Härav följer att rådet inte var skyldigt att låta sökanden, med avseende på antagandet och genomförandet av den omtvistade förordningen, yttra sig beträffande angivandet av hans namn i förteckningen över de personer och enheter som är föremål för sanktionsåtgärder.

260 Således skall sökandens argument, avseende ett åsidosättande av dennes rätt att yttra sig inför rådet med avseende på antagandet av den omtvistade förordningen, underkännas.

261 När det gäller sökandens påstådda rätt att yttra sig inför sanktionskommittén med avseende på upptagandet av hans namn i förteckningen över personer vars penningmedel skall frysas med stöd av de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet, konstaterar förstainstansrätten att det inte föreskrivs någon sådan rätt i de berörda resolutionerna.

262 Det skall dock framhållas att även om säkerhetsrådets resolutioner inte innehåller någon rätt att höras personligen, införs det genom dessa resolutioner, och genom de förordningar varigenom resolutionerna har genomförts inom gemenskapen, ett förfarande för omprövning av enskilda fall. De berörda kan nämligen vända sig till

sanktionskommittén, via de nationella myndigheterna, antingen för att deras namn skall avlägsnas från förteckningen över de personer som är föremål för sanktionsåtgärderna eller för att erhålla ett undantag från frysningen av tillgångar (se ovan, bland annat punkterna 20, 32 och 34–36).

263 Sanktionskommittén utgör ett underorgan till säkerhetsrådet och är sammansatt av företrädare för de stater som är medlemmar av säkerhetsrådet. Kommittén har utvecklats till ett viktigt permanent organ som är ansvarigt för den dagliga övervakningen av att sanktionerna tillämpas med möjlighet att säkerställa att världssamfundet tolkar och tillämpar resolutionerna på ett enhetligt sätt (generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i det ovan i punkt 189 nämnda målet Bosphorus, punkt 46).

264 När det gäller en begäran om omprövning av ett enskilt fall för att få till stånd en strykning av den berördes namn i förteckningen över de personer som är föremål för sanktionsåtgärderna, föreskrivs följande i punkt 7 i "riktlinjer för [sanktionskommitténs] arbete", vilka antogs den 7 november 2002 och ändrades den 10 april 2003 (se ovan punkt 50):

"a) Utan att det påverkar tillämpningen av gällande förfaranden skall en sökande (person, grupp, företag och/eller enhet som upptagits i kommitténs sammanfattande förteckning) till regeringen i det land där han är bosatt och/eller är medborgare kunna inge en begäran om omprövning av hans fall. Sökanden skall härvid motivera sin begäran om strykning i förteckningen, lämna de relevanta uppgifterna och hemställa om regeringens stöd för denna begäran.

b) Den regering som mottar begäran (den mottagande regeringen) skall undersöka samtliga relevanta uppgifter och därefter vända sig till den eller de regeringar som har föreslagit upptagandet av sökanden i förteckningen (den eller de

föresläende regeringarna) för att begära kompletterande uppgifter och överlägga om begäran om strykning.

- c) Den eller de regeringar som ursprungligen begärde upptagandet av sökanden i förteckningen kan också begära kompletterande uppgifter från det land i vilket sökanden är bosatt eller är medborgare. Den eller de mottagande respektive föresläende regeringarna kan vid behov rådfråga kommitténs ordförande under de bilaterala överläggningarna.
  
- d) Om den mottagande regeringen efter att ha undersökt de kompletterande uppgifterna önskar gå vidare med begäran om strykning ur förteckningen skall den försöka övertyga den eller de föresläende regeringarna om att de tillsammans eller var för sig skall framföra en begäran om strykning till kommittén. Den mottagande regeringen kan, även om den eller de föresläende regeringarna inte lämnar in någon begäran, inge en begäran om strykning till kommittén i enlighet med förfarandet med tyst samtycke.
  
- e) Kommittén fattar sina beslut med konsensus. Om kommittén inte lyckas uppnå konsensus i en viss fråga genomför ordföranden ytterligare överläggningar för att underlätta en överenskommelse. Om det efter dessa överläggningar fortfarande inte är möjligt att uppnå konsensus kan frågan hänskjutas till säkerhetsrådet. Med hänsyn till uppgifternas speciella karaktär kan ordföranden uppmuntra det bilaterala utbytet mellan de berörda medlemsstaterna för att uppnå förtydliganden i frågan innan han fattar ett beslut.”

265 Förstainstansrätten konstaterar att säkerhetsrådet genom att anta dessa riktlinjer har avsett att i största möjliga utsträckning ta hänsyn till de grundläggande rättigheter som tillkommer de personer som upptagits i sanktionskommitténs förteckning, och särskilt rätten till försvar.

- 266 Den betydelse som säkerhetsrådet tillskriver säkerställandet av dessa rättigheter framgår för övrigt tydligt av resolution 1526 (2004) av den 30 januari 2004, som syftar dels till att förbättra genomförandet av de åtgärder som infördes genom punkt 4 b i resolution 1267 (1999), genom punkt 8 c i resolution 1333 (2000) och genom punkterna 1 och 2 i resolution 1390 (2002), dels till att förstärka sanktionskommitténs mandat. I punkt 18 i resolution 1526 (2004) riktar säkerhetsrådet "en kraftig uppmaning till samtliga stater att om möjligt underrätta de personer och enheter som har upptagits i [säkerhetsrådets] förteckning om de åtgärder som har vidtagits [mot dem], om [sanktionskommitténs] riktlinjer och om resolution 1452 (2002)". Enligt punkt 3 i resolution 1526 (2004) skall dessa åtgärder förbättras ytterligare efter 18 månader, eller tidigare om det visar sig vara nödvändigt.
- 267 Visserligen tillerkänns de berörda genom det ovan beskrivna förfarandet inte någon rätt att själva direkt yttra sig inför sanktionskommittén, vilken är det enda organ som är behörigt att, på begäran av en stat, ompröva deras fall. De berörda är således i huvudsak beroende av det diplomatiska skydd som staterna ger sina medborgare.
- 268 En sådan inskränkning av rätten att yttra sig direkt och personligen inför det behöriga prövningsorganet kan dock inte anses vara oacceptabel enligt de tvingande folkrättsnormerna. Då det rör sig om ett ifrågasättande av sådana beslut om frysning av penningmedel tillhörande personer eller enheter som misstänks bidra till finansieringen av den internationella terrorismen som har fattats av säkerhetsrådet via dess sanktionskommitté, med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga och på grundval av uppgifter som har lämnats av stater och regionala organisationer, är det tvärtom normalt att de berördas rätt att yttra sig anpassas till ett administrativt förfarande i flera nivåer under vilket de nationella myndigheter som avses i bilaga II till den omtvistade förordningen spelar en avgörande roll.

- 269 Även enligt gemenskapsrätten betraktas för övrigt sådana processrättsliga anpassningar som lagenliga när det rör sig om ekonomiska sanktionsåtgärder gentemot enskilda (se, analogt, beslut meddelat av ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning den 2 augusti 2000 i mål T-189/00 R, "Invest" Import und Export GmbH och Invest Commerce mot kommissionen, REG 2000, s. II-2993).
- 270 Det skall tilläggas att, såsom Förenade kungariket med rätta påpekat under förhandlingen, de berörda har möjlighet att väcka talan med stöd av nationell rätt, eller till och med direkt med stöd av den omtvistade förordningen och säkerhetsrådets relevanta resolutioner som förordningen syftar till att genomföra, mot en eventuell orimlig vägran från den behöriga nationella myndighetens sida att hänskjuta fallet till sanktionskommittén för omprövning (se, analogt, beslut meddelat av ordföranden på förstainstansrätten den 15 maj 2003 i mål T-47/03 R, Sison mot rådet, REG 2003, s. II-2047, punkt 39).
- 271 I det förevarande fallet framgår det av handlingarna i målet att sökanden, genom skrivelse upprättad av hans advokater den 1 mars 2002, har vänt sig till Konungariket Saudiarabiens permanenta representant vid Förenta nationerna, för att göra gällande sina rättigheter inför sanktionskommittén. Enligt de kompletterande förklaringar som lämnades under förhandlingen erhöll sökanden aldrig något svar på sin skrivelse.
- 272 Dessa omständigheter har dock ingen koppling till gemenskapen och saknar sålunda relevans för det förevarande målet, vilket uteslutande avser en legalitetskontroll av den omtvistade förordningen.
- 273 Faktum kvarstår dock att det under alla omständigheter förefaller vara omöjligt för sökanden att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter om huruvida de uppgifter på grundval av vilka hans penningmedel har frysts, är riktiga och relevanta, och framför allt beträffande de bevis som har åberopats mot honom. Om dessa uppgifter klassificeras som konfidentiella eller hemliga av den stat som har

informerat sanktionskommittén om dem, underrättas sökanden av naturliga skäl inte om desamma. Detta är för övrigt inte heller fallet beträffande Förenta nationernas medlemsstater, vilka är adressater av säkerhetsrådets resolutioner.

274 I ett fall som det förevarande, där det rör sig om en säkerhetsåtgärd som begränsar sökandens rätt att förfoga över sin egendom, anser förstainstansrätten dock att säkerställandet av den berördes grundläggande rättigheter inte innebär ett krav på att han skall underrättas om de omständigheter och bevis som görs gällande mot honom, för det fall säkerhetsrådet eller sanktionskommittén anser att det föreligger hinder mot att så sker, av skäl som är hänförliga till världssamfundets säkerhet.

275 Härav följer att sökandens argument, avseende ett åsidosättande av hans rätt att yttra sig inför sanktionskommittén med avseende på upptagandet av hans namn i förteckningen över personer vars penningmedel skall frysas med stöd av de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet, skall underkännas.

276 Av det ovan anförda följer att sökandens samtliga argument avseende ett åsidosättande av hans rätt att yttra sig skall underkännas.

— Åsidosättandet av rätten till en verksam domstolsprövning

277 Förstainstansrätten skall vid undersökningen av sökandens argument avseende ett åsidosättande av rätten till en verksam domstolsprövning beakta de allmänna överväganden som har gjorts ovan vid undersökningen av omfattningen av den legalitetskontroll, särskilt med avseende på de grundläggande rättigheterna, som det ankommer på förstainstansrätten att göra av gemenskapsrättsakter som syftar till att genomföra resolutioner som säkerhetsrådet har antagit med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga.

- 278 Sökanden har i det förevarande fallet kunnat väcka talan om ogiltigförklaring vid förstainstansrätten med stöd av artikel 230 EG.
- 279 Inom ramen för det förevarande målet utövar förstainstansrätten en fullständig legalitetskontroll av den omtvistade förordningen, såvitt gäller gemenskapsinstitutionernas efterlevnad av de behörighetsregler, de regler om formell lagenlighet och de väsentliga formföreskrifter som gäller för institutionernas agerande.
- 280 Förstainstansrätten kontrollerar även huruvida den omtvistade förordningen är lagenlig i förhållande till de resolutioner från säkerhetsrådet som förordningen är tänkt att genomföra, särskilt vad gäller formell och materiell överensstämmelse, samstämmigheten mellan rättsakterna och frågan huruvida de åtgärder som föreskrivs i förordningen står i proportion till dem som föreskrivs i resolutionerna.
- 281 Förstainstansrätten konstaterar härvid att det är ostridigt att sökanden är en av de fysiska personer som den 19 oktober 2001 upptogs i sanktionskommitténs förteckning (se ovan punkt 23).
- 282 I det förevarande målet angående talan om ogiltigförklaring har förstainstansrätten dessutom förklarat sig behörig att kontrollera lagenligheten av den omtvistade förordningen och, indirekt, av de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet, såvitt gäller deras överensstämmelse med de överordnade folkrättsliga normer som ingår i *jus cogens*, och särskilt de tvingande normerna om ett universellt skydd för de mänskliga rättigheterna.
- 283 Däremot ankommer det, såsom anges ovan i punkt 225, inte på förstainstansrätten att indirekt kontrollera att säkerhetsrådets resolutioner i sig är förenliga med de grundläggande rättigheterna enligt gemenskapsrätten.



- 284 Inte heller ankommer det på förstainstansrätten att kontrollera att ingen oriktig bedömning skett av de uppgifter och bevis på vilka säkerhetsrådet har grundat sina åtgärder, och inte heller att, med förbehåll för den begränsade kontroll som anges ovan i punkt 282, indirekt kontrollera huruvida dessa åtgärder är lämpliga och proportionerliga. En sådan kontroll kan inte utföras utan att inkräkta på den behörighet som säkerhetsrådet har enligt kapitel VII i Förenta nationernas stadga, i fråga om dels att avgöra när det föreligger ett hot mot internationell fred och säkerhet, dels att avgöra vilka åtgärder som är lämpliga för att möta eller avhjälpa sådana hot. För att avgöra om en person eller en organisation utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet, och vilka åtgärder som skall vidtas gentemot de berörda i syfte att motverka hotet, krävs det en politisk bedömning och värdegrundade överväganden, vilket i princip endast det organ som världssamfundet har anförtrott huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet är behörigt att göra.
- 285 Det skall således konstateras att sökanden, i den utsträckning som anges ovan i punkt 284, saknar tillgång till något rättsmedel, eftersom säkerhetsrådet inte har ansett det vara lämpligt att inrätta någon oberoende internationell domstol med uppgift att i faktiskt och rättsligt hänseende pröva de klagomål som riktas mot enskilda beslut som fattats av sanktionskommittén.
- 286 Förstainstansrätten konstaterar dock även att en sådan brist i sökandens rättsliga skydd inte i sig strider mot *jus cogens*.
- 287 Rätten att få sin sak prövad i domstol, vilken erkänns såväl i artikel 8 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, som i artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 16 december 1966, är inte oinskränkt. Undantag från denna rätt kan enligt artikel 4.1 i ovannämnda konvention under vissa villkor göras om det föreligger en extraordinär allmän fara som hotar nationens fortbestånd. Även när inga sådana särskilda omständigheter föreligger anses denna rätt emellertid vara föremål för vissa restriktioner, såsom de begränsningar som är

allmänt erkända av världssamfundet som en följd av den folkrättsliga läran om staters immunitet (se Europadomstolens dom av den 12 juli 2001 i mål Prince Hans-Adam II de Liechtenstein mot Tyskland, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-VIII, §§ 52, 55, 59 och 68, och av den 21 november 2001 i mål McElhinney mot Irland, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-XI, särskilt §§ 34–37) och om internationella organisationers immunitet (se Europadomstolens dom av den 18 februari 1999 i mål Waite och Kennedy mot Tyskland, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I, §§ 63 och 68–73).

288 I det förevarande fallet anser förstainstansrätten att det föreligger en ofrånkomlig begränsning av sökandens rätt att få sin sak prövad i domstol, såsom den säkerställs av *jus cogens*, till följd av den immunitet mot domstolsprövning som de resolutioner som antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga i princip åtnjuter inom Förenta nationernas medlemsstaters nationella rättsordningar i enlighet med relevanta folkrättsliga principer (bland annat artiklarna 25 och 103 i stadgan).

289 En sådan begränsning är berättigad såväl med hänsyn till beskaffenheten av de beslut som säkerhetsrådet föranleds att fatta med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga, som till det legitima eftersträlvade målet. I det förevarande fallet är sökandens intresse av att få sin sak prövad av en domstol inte så starkt att det bör ges företräde framför det grundläggande allmänna intresset av att internationell fred och säkerhet upprätthålls vid förekomsten av ett hot som tydligt har identifierats av säkerhetsrådet i enlighet med bestämmelserna i Förenta nationernas stadga. Det skall tillmätas stor betydelse att de resolutioner som säkerhetsrådet har antagit inte på något sätt avser åtgärder som skall tillämpas på obegränsad eller obestämd tid. Tvärtom har de alltid innehållit bestämmelser om omprövning av lämpligheten av att behålla dessa åtgärder efter en period på högst 12 eller 18 månader (se ovan punkterna 16, 25, 33 och 266).

290 Då det saknas en internationell domstol med behörighet att kontrollera lagenligheten av säkerhetsrådets rättsakter, anser förstainstansrätten att inrättandet av ett sådant organ som sanktionskommittén och den möjlighet som föreskrivs att när

som helst vända sig till detta organ för att få till stånd en omprövning av ett enskilt fall, genom ett formaliserat förfarande i vilket såväl "den mottagande regeringen" som "den föreslående regeringen" deltar (se ovan punkterna 263 och 264), utgör en annan rimlig metod för att på ett lämpligt sätt skydda sökandens grundläggande rättigheter enligt *jus cogens*.

- 291 Av det ovan anförda följer att sökandens argument avseende ett åsidosättande av rätten till en verksam domstolsprövning skall underkännas.
- 292 Eftersom grunder och argument som sökanden har åberopat har underkänts, skall talan ogillas.

### **Rättegångskostnader**

- 293 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 87.4 första stycket skall medlemsstater och institutioner som har intervenerat i målet bära sina rättegångskostnader. I mål där det inte finns anledning att döma i saken skall rätten enligt artikel 87.6 besluta om kostnader enligt vad den finner skäligt.
- 294 Mot bakgrund av omständigheterna i det förevarande fallet och parternas yrkanden finner förstainstansrätten med tillämpning av dessa bestämmelser det skäligt att sökanden, förutom att bära sin egen kostnad, skall ersätta rådets kostnad samt den kostnad som kommissionen har haft fram till den 1 juli 2002. Förenade kungariket skall bära sin kostnad, och kommissionen skall bära sin kostnad för perioden efter den 1 juli 2002.

På dessa skäl beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

- 1) Det saknas anledning att pröva yrkandet om partiell ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 467/2001 av den 6 mars 2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan och om upphävande av förordning (EG) nr 337/2000, och av kommissionens förordning (EG) nr 2062/2001 av den 19 oktober 2001 om ändring, för tredje gången, av rådets förordning (EG) nr 467/2001.
  
- 2) Yrkandet om ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av förordning nr 467/2001 ogillas.
  
- 3) Sökanden skall förutom sin egen kostnad ersätta rådets kostnader samt de kostnader som kommissionen har haft fram till den 1 juli 2002.

- 4) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sina kostnader, och kommissionen skall bära sina kostnader för perioden efter den 1 juli 2002.

Forwood

Pirrung

Mengozi

Meij

Vilaras

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 september 2005.

H. Jung

Justitiesekreterare

J. Pirrung

Ordförande

## Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser .....	II - 3661
Bakgrund till tvisten .....	II - 3664
Förfarandet och parternas yrkanden .....	II - 3674
De processrättsliga följderna av antagandet av den omtvistade förordningen .....	II - 3677
Prövning i sak .....	II - 3679
1. Inledande synpunkter .....	II - 3679
2. Rådets bristande behörighet att anta den omtvistade förordningen .....	II - 3681
Förstainstansrättens frågor och parternas svar .....	II - 3681
Förstainstansrättens bedömning .....	II - 3688
3. De tre grunderna avseende åsidosättande av sökandens grundläggande rättigheter .....	II - 3700
Parternas argument .....	II - 3700
Förstainstansrättens bedömning .....	II - 3711
Inledande synpunkter .....	II - 3711
Förhållandet mellan den folkrätt som härrör från Förenta nationerna å ena sidan och den nationella rätten respektive gemenskapsrätten å andra sidan ...	II - 3712
Omfattningen av den legalitetskontroll som förstainstansrätten skall utföra ...	II - 3719
Åsidosättandet av sökandens grundläggande rättigheter .....	II - 3726
— Åsidosättandet av enskildas grundläggande rätt till respekt för sin egendom och av proportionalitetsprincipen .....	II - 3726
— Åsidosättandet av rätten att yttra sig .....	II - 3730
— Åsidosättandet av rätten till en verksam domstolsprövning .....	II - 3737
Rättegångskostnader .....	II - 3741