

# Sag T-315/01

**Yassin Abdullah Kadi**

**mod**

**Rådet for Den Europæiske Union  
og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber**

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger over for personer og enheder med tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban — Fællesskabets kompetence — indefrysning af midler — grundlæggende rettigheder — jus cogens — domstolsprøvelse — annullationssøgsmål«

Rettens dom (Anden Udvidede Afdeling) af 21. september 2005 . . . . . II - 3659

## Sammendrag af dom

1. *Retspleje — forordning, der under sagen afløser den anfægtede forordning — ny omstændighed — udvidelse af de oprindelige påstande og anbringender*

2. *Institutionernes retsakter — valg af hjemmel — forordning, hvorved der indføres sanktioner mod visse personer og enheder, der ikke har nogen tilknytning til et tredjeland — artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF i forening — lovlig*  
(Art. 60 EF, 301 EF og 308 EF; art. 3 EU, Rådets forordning nr. 881/2002)
  
3. *Frie kapitalbevægelser og friheden til at foretage betalinger — restriktioner — nationale foranstaltninger med henblik på bekæmpelse af international terrorisme, som i dette øjemed pålægger enkeltpersoner, der ikke har tilknytning til noget tredjeland, økonomiske og finansielle sanktioner — lovlige — betingelser*  
(Art. 58 EF)
  
4. *Folkeret — De Forenede Nationers pakt — Sikkerhedsrådets beslutninger — forpligtelser for medlemsstaterne i medfør heraf — forrang for national ret og fællesskabsretten — forpligtelser, der følger af denne pakt — bindende for Fællesskabet*
  
5. *De Europæiske Fællesskaber — domstolsprøvelse af lovligheden af institutionernes retsakter — retsakt, hvorved resolutioner vedtaget af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd implementeres — indirekte efterprøvelse af lovligheden af Sikkerhedsrådets beslutninger — efterprøvelse i forhold til fællesskabsretten — udelukket — efterprøvelse i forhold til jus cogens — lovlig*  
(Art. 5 EF, 10 EF, 230 EF, 297 EF, 307, stk. 1, EF; art. 5 EU, Rådets forordning nr. 881/2002)
  
6. *De Europæiske Fællesskaber — domstolsprøvelse af lovligheden af institutionernes retsakter — retsakt, hvorved resolutioner vedtaget af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd implementeres — forordning nr. 881/2002 — specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban — de berørte personers grundlæggende rettigheder — indefrysning af midler — efterprøvelse i forhold til jus cogens — den berørte persons ejendomsret — proportionalitetsprincippet — tilsidesættelse — foreligger ikke*  
(Rådets forordning nr. 881/2002, som ændret ved Rådets forordning nr. 561/2003)

7. *De Europæiske Fællesskaber — domstolsprøvelse af lovligheden af institutionernes retsakter — retsakt, hvorved resolutioner vedtaget af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd implementeres — forordning nr. 881/2002 — specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban — den berørte persons ret til kontradiktion — tilsidesættelse — foreligger ikke*  
(Rådets forordning nr. 881/2002)
8. *Annulations søgsmål — fællesskabsretsakt, hvorved resolutioner vedtaget af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd implementeres — forordning nr. 881/2002 — specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban — domstolsprøvelse — grænser — lakune i sagsøgerens retsbeskyttelse — efterprøvelse i forhold til jus cogens — ret til en effektiv domstolsprøvelse — tilsidesættelse — foreligger ikke*  
(Art. 226 EF; Rådets forordning nr. 881/2002)

1. Såfremt en forordning, som direkte og individuelt berører en enkeltperson, inden for rammerne af et annullations-søgsmål under sagen erstattes af en forordning om samme forhold, må den sidstnævnte forordning betragtes som et nyt element, der gør det muligt for sagsøgeren at ændre sine påstande og anbringender. Det ville således stride mod retsplejehensyn og procesøkonomiske hensyn at tvinge sagsøgeren til at anlægge en ny sag. Det ville i øvrigt være ubilligt, hvis den pågældende institution for at imødegå de indsigelser, der i en stævning for en af Fællesskabets retsinstanser rettes mod en forordning, kunne ændre den anfægtede forordning eller lade en anden træde i stedet og under sagen påberåbe sig denne ændring eller nye forordning for at hindre modparten i at udvide de oprindelige påstande og anbringender til at omfatte den senere forordning eller i at fremsætte supple-  

(jf. præmis 53 og 54)
2. Artikel 60 EF og 301 EF udgør ikke i sig selv en tilstrækkelig hjemmel til at vedtage en fællesskabsforordning med henblik på bekæmpelse af international terrorisme og i dette øjemed pålæggelse af økonomiske og finansielle sanktioner som indefrysning af midler over for enkeltpersoner, uden at der findes nogen forbindelse mellem disse enkeltpersoner og et tredjeland.

Tilsvarende udgør artikel 308 EF ikke i sig selv en tilstrækkelig hjemmel til, at en sådan forordning kan vedtages. Ingen traktatbestemmelse giver ganske vist fællesskabsinstitutionerne den fornødne kompetence til at vedtage sanktioner mod enkeltpersoner og enheder, der ikke har nogen tilknytning til et tredjeland, men kampen mod international terrorisme og nærmere bestemt pålæggelse af økonomiske og finansielle sanktioner over for enkeltpersoner og enheder, der mistænkes for at bidrage til finansiering heraf, kan ikke henføres til nogen af de mål, som tillægges Fællesskabet ved artikel 2 EF og 3 EF. Desuden følger det på ingen måde af EF-traktatens præambel, at denne forfølger et bredere formål om at forsvare international fred og sikkerhed. Dette henhører udelukkende under EU-traktatens formål. Selv om det kan lægges til grund, at dette formål med Unionen skal tjene som inspiration for Fællesskabets indsats inden for dets eget kompetenceområde, er det imidlertid ikke tilstrækkeligt som grundlag for at træffe foranstaltninger i henhold til artikel 308 EF. Det forekommer nemlig ikke at være muligt at fortolke artikel 308 EF således, at den giver institutionerne en generel bemyndigelse til at anvende denne bestemmelse som hjemmel til at virkeliggøre et af EU-traktatens formål.

Rådet var dermed beføjet til at vedtage forordning nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltning-

ger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, som, da der ikke foreligger nogen tilknytning til et tredjelands område og styre, iværksætter de i fælles holdning 2002/402 fastsatte økonomiske og finansielle sanktioner inden for Fællesskabet på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF i forening.

I denne sammenhæng skal der nemlig tages hensyn til den forbindelse, som specifikt blev etableret ved ændringen, som følge af Maastricht-traktaten, mellem Fællesskabets handlinger i form af økonomiske sanktioner i henhold til artikel 60 EF og 301 EF og EU-traktatens mål på området for forbindelserne udadtil. I denne henseende er artikel 60 EF og 301 EF to helt specielle bestemmelser i EF-traktaten, idet det udtrykkeligt fremgår af disse, at en handling fra Fællesskabets side kan vise sig nødvendig for at virkeliggøre, ikke et af Fællesskabets mål, således som de er fastsat i EF-traktaten, men et af de mål, som specifikt er tillagt Unionen i artikel 2 EU, nemlig iværksættelsen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Såfremt beføjelsen til at iværksætte økonomiske og finansielle sanktioner i medfør af artikel 60 EF og 301 EF, dvs. afbrydelse eller indskrænkning af økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande, herunder med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger, viser sig utilstrækkelig til, at institutionerne kan virkeliggøre målet med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, er anvendelsen af artikel 308 EF som

supplerende hjemmel, i den særlige kontekst, som disse to artikler vedrører, begrundet, henset til kravet om sammenhæng i henhold til artikel 3 EU. Anvendelsen af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF i forening som retsgrundlag gør det således muligt på området for økonomiske og finansielle sanktioner at virkeliggøre et mål, som forfølges af Unionen og dens medlemsstater inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, således som det kommer til udtryk i en fælles holdning eller en fælles handling, uagtet at Fællesskabet ikke udtrykkeligt har hjemmel til at gennemføre økonomiske og finansielle sanktioner mod enkeltpersoner og enheder, som ikke har en tilstrækkelig forbindelse med et bestemt tredjeland.

terne således principielt ret til i henhold til artikel 58, stk. 1, litra b), EF at træffe foranstaltninger med henblik på bekæmpelse af international terrorisme og i dette øjemed pålæggelse af økonomiske og finansielle sanktioner som indefrysning af midler over for enkeltpersoner, uden at der fastslås nogen forbindelse med et tredjelands område eller styre. For så vidt som disse foranstaltninger er i overensstemmelse med artikel 58, stk. 3, EF og ikke er mere vidtgående end nødvendigt af hensyn til gennemførelsen af det tilsigtede mål, er de forenelige med de regler om frie kapitalbevægelser og betalinger, som er indført ved traktaten.

(jf. præmis 96, 97, 100, 116, 118-121, 123, 124, 127, 128, 130 og 135)

(jf. præmis 110)

3. Fællesskabet har ikke nogen udtrykkelig kompetence til at foreskrive restriktioner for kapitalbevægelser og betalinger. Derimod kan medlemsstaterne i medfør af artikel 58 EF træffe foranstaltninger med en sådan virkning, for så vidt som dette er og fortsat vil være begrundet af hensyn til virkeliggørelsen af de formål, der er nævnt i artiklen, herunder af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Da begrebet offentlig sikkerhed omfatter såvel statens indre som ydre sikkerhed, har medlemssta-
4. Ud fra et folkeretligt synspunkt går forpligtelserne for De Forenede Nationers (FN's) medlemsstater i medfør af De Forenede Nationers pagt ubestrideligt forud for enhver anden forpligtelse i medfør af intern ret eller folkeretlig traktatret, heri indbefattet — for de staters vedkommende, som er medlemmer af Europarådet — forpligtelser i medfør af den europæiske menneskeretlighedskonvention, og — for de staters vedkommende, som tillige er medlemmer af Fællesskabet — forpligtelser i

medfør af EF-traktaten. Denne forrang gælder, i overensstemmelse med artikel 25 i De Forenede Nationers pagt, hvorefter medlemmerne af FN er forpligtede til at anerkende og udføre Sikkerhedsrådets beslutninger, også for beslutninger, som er indeholdt i en sikkerhedsrådsresolution.

Selv om Fællesskabet ikke er medlem af De Forenede Nationer, bør det anses for at være bundet af de forpligtelser, der følger af De Forenede Nationers pagt — på samme måde som dets medlemsstater er det — i medfør af selve den traktat, hvorved Fællesskabet er oprettet. Dels kan det hverken tilsidesætte de forpligtelser, der påhviler dets medlemsstater i medfør af denne pagt, eller hindre deres gennemførelse. Dels er Fællesskabet i medfør af selve den traktat, hvorved det blev oprettet, forpligtet til under udøvelsen af sine beføjelser at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at gøre det muligt for dets medlemsstater at efterkomme disse forpligtelser.

(jf. præmis 181, 184, 192, 193 og 204)

5. Forordning nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban,

som blev vedtaget under henvisning til fælles holdning 2002/402, udgør gennemførelsen på fællesskabsplan af den forpligtelse, som påhviler Fællesskabets medlemsstater som medlemmer af De Forenede Nationer (FN), til, eventuelt ved hjælp af en fællesskabsretsakt, at implementere de sanktioner over for Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen samt Taliban og andre personer, grupper, virksomheder og enheder med tilknytning til disse, som er blevet besluttet og efterfølgende styrket ved en række resolutioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt.

I denne sammenhæng har fællesskabsinstitutionerne handlet i medfør af en bunden kompetence, således at de ikke rådede over nogen selvstændig skønsmargen. De kunne nærmere bestemt hverken direkte ændre indholdet af de omhandlede resolutioner eller indføre en mekanisme, der kunne føre til en sådan ændring. Enhver efterprøvelse af forordning nr. 881/2002's materielle lovlighed indebærer således, at Retten indirekte efterprøver lovligheden af de nævnte resolutioner.

Henset til princippet om FN-rettens forrang for fællesskabsretten kan en bekræftelse af, at Retten er kompetent til indirekte at prøve lovligheden af sikkerhedsrådsbeslutninger efter normen for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, således som de er anerkendt

i Fællesskabets retsorden, hverken begrundes i henhold til folkeretten eller i henhold til fællesskabsretten. Dels er en sådan kompetence uforenelig med medlemsstaternes forpligtelser i henhold til De Forenede Nationers pagt, navnlig artikel 25, 48 og 103, og med artikel 27 i Wienerkonventionen om traktatretten. Dels er den i strid med såvel EF-traktatens bestemmelser, navnlig artikel 5 EF, 10 EF, 297 EF og artikel 307, stk. 1, EF, som EU-traktatens bestemmelser, navnlig artikel 5 EU. Herudover er den uforenelig med princippet om, at Fællesskabet — og dermed Retten — skal udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten.

De omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner, som er vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, er derfor principielt ikke omfattet af Rettens prøvelsesret, og deres lovlighed kan ikke — heller ikke indirekte — anfægtes efter fællesskabsretten. Retten er derimod forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke og anvende fællesskabsretten på en måde, som er forenelig med medlemsstaternes forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt.

Retten er dog bemyndiget til indirekte at prøve lovligheden af sådanne resolutio-

ner i forhold til jus cogens, forstået som et grundlæggende folkeretligt princip, der gælder for alle folkeretlige subjekter, heri indbefattet FN's organer, og som det ikke er muligt at fravige.

(jf. præmis 213-215, 221-223, 225 og 226)

6. Indefrysningen af midler i henhold til forordning nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, som ændret ved forordning nr. 561/2003, og — indirekte — i henhold til de sikkerhedsrådsresolutioner, som disse forordninger gennemfører, tilsidesætter ikke den berørte persons grundlæggende rettigheder efter den norm, der gælder for den universelle beskyttelse af de grundlæggende menneskerettigheder, der henhører under jus cogens.

I denne henseende viser den udtrykkelige mulighed for undtagelser og fritagelser, som ledsager indefrysningen af midler, der tilhører personer, som er optaget på sanktionskomitéens liste, klart, at denne foranstaltning hverken har til formål eller til følge, at disse personer undergives en umenneskelig eller nedværdigende behandling.

For så vidt som ejendomsretten skal anses for at høre til blandt de tvungende normer i almindelig mellemfolkelig ret, er det desuden under alle omstændigheder kun en vilkårlig fratagelse af denne ret, der kan anses for at være i strid med jus cogens. Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag.

Således er indefrysningen af midler for det første et aspekt af de af Sikkerhedsrådet besluttede sanktioner over for Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen samt Taliban og andre personer, grupper, virksomheder og enheder med tilknytning til disse, henset til betydningen af kampen mod international terrorisme og lovligheden af at beskytte De Forenede Nationer mod terrororganisationers handlinger. For det andet er indefrysning af midler en sikkerhedsforanstaltning, som til forskel fra konfiskation ikke tilsidesætter selve ejendomsretten for de berørte personer over deres finansielle aktiver, men udelukkende brugen af disse. For det tredje er der i de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner fastsat en mekanisme for regelmæssig revurdering af den generelle sanktionsordning. Endelig er der ved de omhandlede regler opstillet en procedure, der gør det muligt for de berørte personer til enhver tid — ved mellemkomst af den medlemsstat, hvor de er statsborgere eller har deres bopæl — at forelægge deres sag for sanktionskomitéen med henblik på en fornyet vurdering.

Henset til disse omstændigheder kan indefrysningen af midler, der tilhører personer og enheder, der på grundlag af oplysninger, som er afgivet af De Forenede Nationers medlemsstater og kontrolleret af Sikkerhedsrådet, er mistænkt for at have tilknytning til Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen samt Taliban og for at have bistået med finansiering, planlægning, forberedelse eller udførelse af terrorhandlinger, ikke anses for at udgøre en vilkårlig, uhensigtsmæssig eller uforholdsmæssig krænkelse af de berørte personers grundlæggende rettigheder.

(jf. præmis 238, 240, 242-245 og 248-251)

7. Den berørte persons ret til kontradiktion er hverken blevet tilsidesat af Rådet i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, eller af sanktionskomitéen i forbindelse med, at den berørte person blev optaget på den liste over personer, hvis midler skal indefrysnes i henhold til de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner, som forordningen gennemfører.

Rådet var således for det første ikke forpligtet til i forbindelse med vedtagelsen og gennemførelsen af den omhand-



lede forordning at høre den berørte person vedrørende den omstændighed, at han fortsat figurerede på listen over personer og enheder, som var omfattet af sanktionerne, eftersom fællesskabsinstitutionerne ikke havde noget frit skøn med hensyn til gennemførelsen i Fællesskabets retsorden af Sikkerhedsrådets resolutioner og sanktionskomitéens beslutninger, således at en høring af den berørte person under ingen omstændigheder kunne have foranlediget, at institutionen ændrede sit standpunkt.

For det andet er den berørte persons ret til at blive hørt af sanktionskomitéen i forbindelse med, at han blev optaget på listen over personer under mistanke for at bidrage til finansieringen af international terrorisme, hvis midler skal indfryses i henhold til de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner, ikke fastsat i de omhandlede resolutioner. Særligt i en situation, hvor der er tale om en sikkerhedsforanstaltning, der indskrænker sagsøgerens rådighed over sine midler, kræver overholdelsen af den berørte persons grundlæggende rettigheder ikke, at han får forelagt de faktiske omstændigheder og det bevismateriale, som lægges ham til last, eftersom Sikkerhedsrådet eller sanktionskomitéen finder, at hensyn til det internationale samfunds sikkerhed er til hinder for det.

(jf. præmis 258, 259, 261, 274 og 276)

8. Inden for rammerne af et søgsmål med påstand om annullation af forordning nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, foretager Retten en fuldstændig prøvelse af lovligheden af den nævnte forordning for så vidt angår fællesskabsinstitutionernes overholdelse af de kompetence-regler og de formelle regler og væsentlige formforskrifter, der gælder for deres handlinger. Retten prøver ligeledes lovligheden af samme forordning set i forhold til de sikkerhedsrådsresolutioner, som forordningen har til formål at gennemføre, særligt med hensyn til forordningens formelle og materielle overensstemmelse, indre sammenhæng og proportionalitet i forhold til de sidstnævnte. Retten prøver desuden lovligheden af denne forordning og, indirekte, lovligheden af de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner set i forhold til de overordnede folkeretlige regler, der henhører under jus cogens, herunder tvingende normer med henblik på universel beskyttelse af menneskerettighederne.

Derimod påhviler det ikke Retten indirekte at prøve selve de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioners overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, således som de er beskyttet i Fællesskabets retsorden. Det tilkommer heller ikke Retten at kontrollere, at der ikke er tale om et fejlagtigt skøn med hensyn til de faktiske omstændigheder og beviser, som Sikkerhedsrådet har lagt til grund til støtte for de foranstaltninger,

som det har truffet, og heller ikke — med forbehold af den begrænsede ramme for efterprøvelsen i forhold til jus cogens — indirekte at prøve hensigtsmæssigheden og forholdsmæssigheden af disse foranstaltninger. For så vidt råder sagsøgeren ikke over noget retsmiddel, idet Sikkerhedsrådet ikke har fundet det hensigtsmæssigt at oprette en international uafhængig retsinstans, der har til opgave at træffe afgørelse med hensyn til såvel jus som faktum i sager anlagt til prøvelse af enkeltbeslutninger truffet af sanktionskomitéen.

Denne lakune i sagsøgerens retsbeskyttelse er imidlertid ikke i sig selv i strid med jus cogens. Retten til domstolsprøvelse er nemlig ikke absolut. Den begrænsning af sagsøgerens ret til dom-

stolsprøvelse, der er en følge af den retlige immunitet, som de resolutioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, principielt er omfattet af, er uløseligt forbundet med denne rettighed, således som den er sikret ved jus cogens. Sagsøgerens interesse i at få sagens realitet prøvet ved en domstol er ikke tilstrækkelig til at gå forud for den væsentlige almene interesse i, at international fred og sikkerhed oprettholdes, når der foreligger en trussel, som er klart identificeret af Sikkerhedsrådet i overensstemmelse med bestemmelserne i De Forenede Nationers pagt. Sagsøgerens ret til en effektiv domstolsprøvelse er derfor ikke tilsidesat.

(jf. præmis 279, 280, 282-289 og 291)