

# Mål T-315/01

**Yassin Abdullah Kadi**

**mot**

**Europeiska unionens råd och  
Europeiska gemenskapernas kommission**

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot personer och enheter knutna till Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna — Gemenskapens behörighet — Frysning av penningmedel — Grundläggande rättigheter — Jus cogens — Domstolsprövning — Talan om ogiltigförklaring”

Förstainstansrättens dom (andra avdelningen i utökad sammansättning) av den  
21 september 2005 . . . . . II - 3659

## Sammanfattning av domen

1. *Förfarande — Förordning som antas under rättegången och som ersätter den angripna förordningen — Ny omständighet — Utvidgning av de ursprungliga yrkandena och grunderna*

2. *Institutionernas rättsakter — Val av rättslig grund — Förordning i vilken det föreskrivs sanktionsåtgärder mot vissa personer och enheter som helt saknar samband med ett tredjeland — Artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG i förening — Tillåten*  
(Artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG; artikel 3 EU; rådets förordning nr 881/2002)
  
3. *Fri rörlighet för kapital och friheten att utföra betalningar — Restriktioner — Åtgärder som avser kampen mot den internationella terrorismen och som innebär införande av ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder mot enskilda trots att det inte finns något samband mellan dessa och ett tredjeland — Tillåtna — Villkor*  
(Artikel 58 EG)
  
4. *Folk rätt — Förenta nationernas stadga — Säkerhetsrådets beslut — Skyldigheter för medlemsstaterna som följer av sådana beslut — Företrädare framför nationell rätt och gemenskapsrätten — Skyldigheter som följer av nämnda stadga — Bindande för gemenskapen*
  
5. *Europeiska gemenskaperna — Domstolsprövning av lagenligheten av institutionernas rättsakter — Rättsakt som genomför resolutioner som antagits av Förenta nationernas säkerhetsråd — Indirekt legalitetskontroll av säkerhetsrådets beslut — Kontroll på grundval av gemenskapsrätten — Omfattas inte — Kontroll på grundval av jus cogens — Tillåten*  
(Artiklarna 5 EG, 10 EG, 230 EG, 297 EG, 307.1 EG; artikel 5 EU; rådets förordning nr 881/2002)
  
6. *Europeiska gemenskaperna — Domstolsprövning av lagenligheten av institutionernas rättsakter — Rättsakt som genomför resolutioner som antagits av Förenta nationernas säkerhetsråd — Förordning nr 881/2002 — Särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter — De berördas grundläggande rättigheter — Frysning av penningmedel — Kontroll på grundval av jus cogens — De berördas rätt till respekt för sin egendom — Proportionalitetsprincipen — Åsidosättande — Föreligger inte*  
(Rådets förordning nr 881/2002, i dess lydelse enligt rådets förordning nr 561/2003)

7. *Europeiska gemenskaperna — Domstolsprövning av lagenligheten av institutionernas rättsakter — Rättsakt som genomför resolutioner som antagits av Förenta nationernas säkerhetsråd — Förordning nr 881/2002 — Särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter — De berördas rätt att yttra sig — Åsidosättande — Föreligger inte (Rådets förordning nr 881/2002)*
8. *Talan om ogiltigförklaring — Gemenskapsrättsakt som genomför resolutioner som antagits av Förenta nationernas säkerhetsråd — Förordning nr 881/2002 — Särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter — Domstolsprövning — Gränser — Brist i sökandenas rättsliga skydd — Kontroll på grundval av jus cogens — Rätt till ett verksamt rättsmedel — Åsidosättande — Föreligger inte (Artikel 226 EG; rådets förordning nr 881/2002)*

1. När talan väckts om ogiltigförklaring av en förordning som berör en enskild direkt och personligen och denna förordning under förfarandets gång ersätts av en annan förordning med samma föremål, skall den sistnämnda förordningen betraktas som en ny omständighet som ger sökanden möjlighet att anpassa sina yrkanden och grunder. Det skulle nämligen strida mot god rättskipning och processekonomiska krav att tvinga sökanden att väcka en ny talan. Det skulle dessutom vara oskäligt om institutionen i fråga, för att undslippa den kritik som framförts mot en förordning i en ansökan som getts in till gemenskapsdomstolen, skulle kunna ändra förordningen eller byta ut den mot en annan 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 den senare förordningen, eller att anföra ytterligare yrkanden och grunder gentemot denna.  
  
(se punkterna 53 och 54)
2. Artiklarna 60 EG och 301 EG utgör inte ensamma en tillräcklig rättslig grund för att anta en gemenskapsförordning som avser kampen mot den internationella terrorismen och som innebär införande av ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder mot enskilda, såsom frysning av penningmedel, trots att det inte finns något samband mellan dessa enskilda och ett tredjeland.

Inte heller artikel 308 EG kan ensam utgöra en tillräcklig rättslig grund för att anta en sådan förordning. Det finns visserligen inte någon bestämmelse i fördraget som ger institutionerna de nödvändiga befogenheterna för att besluta om sanktionsåtgärder mot personer och enheter som helt saknar samband med ett tredjeland. 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, kan emellertid inte hänföras till något av de mål för gemenskapen som uttryckligen anges i artiklarna 2 EG och 3 EG. Därtill kommer att det av ingressen till EG-fördraget inte framgår att fördraget har ett vidare mål, nämligen att försvara internationell fred och säkerhet. Detta mål kan endast hänföras till målen med EU-fördraget. Det är visserligen riktigt att detta mål för unionen skall tjäna som inspiration för gemenskapens agerande inom området för gemenskapens behörighet, men målet räcker dock inte som grund för antagandet av åtgärder med stöd av artikel 308 EG. Det förefaller inte 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.

Rådet var likväl behörigt att anta förordning 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, genom vilken de ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder som föreskrivs i den gemensamma ståndpunkten 2002/402 genomförs inom gemenskapen, i avsaknad av allt samband med ett tredjelands territorium eller ledning, på grundval av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG, i förening.

I förevarande sammanhang skall hänsyn nämligen tas till den länk 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. Artiklarna 60 EG och 301 EG utgör två mycket 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. När 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, visar sig vara otillräckliga för att institutionerna skall kunna förverkliga den gemen-

samma utrikes- och säkerhetspolitiken, är det berättigat att använda artikel 308 EG som kompletterande rättslig grund, i det speciella sammanhang som avses i artiklarna 60 EG och 301 EG, på grund av kravet på samstämmighet enligt artikel 3 EU. Användningen av den kumulerade rättsliga grunden i form av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG gör 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 anknytning till ett visst tredjeland.

princip ha rätt att med stöd av artikel 58.1 b EG anta åtgärder som avser kampen mot den internationella terrorismen och som innebär införande av ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder mot enskilda, såsom frysning av penningmedel, trots att det inte finns något samband mellan dessa enskilda och ett tredjeland. Under förutsättning att dessa åtgärder är förenliga med artikel 58.3 EG och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet, är de förenliga med den ordning för fri rörlighet för kapital och betalningar som inrättats genom EG-fördraget.

(se punkt 110)

(se punkterna 96, 97, 100, 116, 118–121, 123, 124, 127, 128, 130 och 135)

3. Gemenskapen har inte 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. Eftersom begreppet allmän säkerhet omfattar såväl en stats inrikes säkerhet som dess utrikes säkerhet, skulle medlemsstaterna således i
4. Enligt folkrätten gäller de skyldigheter som medlemmarna av Förenta nationerna (FN) 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 om mänskliga rättigheter, och de skyldigheter som de stater som även är medlemmar av gemenskapen har enligt EG-fördraget. 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.

Även om gemenskapen inte är medlem av Förenta nationerna skall den med stöd av själva fördraget om dess upprättande anses vara bunden av skyldigheterna enligt Förenta nationernas stadga på samma sätt som dess medlemsstater. Gemenskapen får varken åsidosätta de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt denna stadga eller hindra fullgörandet av dessa. Gemenskapen är dessutom enligt det fördrag varigenom den upprättades skyldig att med utövande av sin behörighet anta de nödvändiga bestämmelserna för att medlemsstaterna skall kunna fullgöra dessa skyldigheter.

(se punkterna 181, 184, 192, 193 och 204)

5. Förordning 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 antogs med

anledning av den gemensamma ståndpunkten 2002/402. Den utgör fullgörandet, på gemenskapsnivå, av den skyldighet som åligger medlemsstaterna i egenkap av medlemmar av Förenta nationerna (FN) 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 anknytning till dessa, som säkerhetsrådet har beslutat om och därefter har förstärkt genom flera resolutioner med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga.

Mot denna bakgrund har gemenskapsinstitutionerna 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. Varje legalitetskontroll av det materiella innehållet i förordning nr 881/2002 innebär således att förstainstansrätten indirekt undersöker lagenligheten av de berörda resolutionerna.

Med hänsyn till principen om FN-rättens företräde framför gemenskapsrätten saknas emellertid stöd såväl i folkkrätten som i gemenskapsrätten för uppfattningen att förstainstansrätten är behörig att indirekt utföra en legalitetskontroll av säkerhetsrådets beslut på

grundval av skyddet för de grundläggande rättigheterna enligt gemenskapsrätten. För det första skulle nämligen 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. 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. Dessutom skulle den vara oförenlig med principen att gemenskapens, och sålunda förstainstansrättens, behörighet skall utövas med iakttagande av folkrätten.

Säkerhetsrådets resolutioner, som anfägs inom ramen för kapitel VII i Förenta nationernas stadga, 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.

Förstainstansrätten har emellertid befogenhet att indirekt kontrollera lagenlig-

heten av sådana resolutioner 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.

(se punkterna 213–215, 221–223, 225 och 226)

6. Den frysning av penningmedel som föreskrivs i förordning nr 881/2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibaverna associerade personer och enheter, i dess lydelse enligt förordning nr 561/2003, och indirekt i de resolutioner från säkerhetsrådet som genomförs genom ovannämnda förordningar, åsidosätter inte den berördes grundläggande rättigheter i förhållande till den nivå av universellt skydd för människans grundläggande rättigheter som faller under *jus cogens*.

De uttryckliga möjligheterna 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.

Dessutom kan, i den mån som rätten till respekt för sin egendom skall anses utgöra en av de tvingande normerna enligt den allmänna folkrätten, under alla omständigheter endast ett godtyckligt berövande av denna rätt anses strida mot *jus cogens*.

Med hänsyn till dessa omständigheter 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 anknytning 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.

Frysningen av penningmedel utgör nämligen, för det första, 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 anknytning till dessa, med beaktande av vikten av att bekämpa den internationella terrorismen samt det legitima ändamålet med Förenta nationernas skydd mot terroristorganisationernas aktioner. 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. I de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet föreskrivs, för det tredje, ett förfarande för regelbunden revidering av det allmänna sanktions-systemet. Slutligen inrättas genom bestämmelserna i fråga ett förfarande genom vilket de berörda när som helst, via den medlemsstat i vilken de är medborgare eller bosatta, kan ansöka hos sanktionskommittén om att deras fall skall omprövas.

(se punkterna 238, 240, 242–245 och 248–251)

7. Den berördes rätt att yttra sig har inte åsidosatts vare sig av rådet, med avseende på antagandet av förordning 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, eller av sanktionskommittén, med avseende på upptagandet av dennes namn i förteckningen över personer vars penningmedel skall frysas med stöd av de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet.

För det första var rådet inte skyldigt att, med avseende på antagandet och genomförandet av den omtvistade för-



ordningen, låta den berörde yttra sig beträffande angivandet av hans namn i förteckningen i fråga. Gemenskapens institutioner hade nämligen inte något utrymme för att göra en egen bedömning vid införlivandet med gemenskapsrätten av säkerhetsrådets resolutioner och sanktionskommitténs beslut. Ett förhör med de berörda skulle således inte på något sätt ha kunnat leda till att institutionen omprövade sin ståndpunkt.

För det andra föreskrivs det i resolutionerna inte någon rätt för den berörde att yttra sig inför sanktionskommittén avseende upptagandet av sitt namn i förteckningen över personer som misstänks bidra till finansieringen av den internationella terrorismen och vars penningmedel skall frysas med stöd av de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet. I ett fall där det rör sig om en säkerhetsåtgärd som begränsar den berördes rätt att förfoga över sin egendom innebär säkerställandet av de berördas grundläggande rättigheter inte ett krav på att de skall underrättas om de omständigheter och bevis som görs gällande mot dem, för det fall säkerhetsrådet eller sanktionskommittén anser att det föreligger hinder mot att så sker, av skäl som är hänförliga till världssamfundets säkerhet.

(se punkterna 258, 259,  
261, 274 och 276)

8. I ett mål angående talan om ogiltigförklaring av förordning 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 utövar förstainstansrätten en fullständig legalitetskontroll av nämnda förordning, såvitt gäller gemenskapsinstitutionernas efterlevnad av de behörighetsregler, de regler om formell lagenlighet och de väsentliga formföreskrifter som gäller för institutionernas agerande. Förstainstansrätten kontrollerar även 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.

Däremot ankommer det inte på förstainstansrätten att indirekt kontrollera att säkerhetsrådets resolutioner i sig är förenliga med de grundläggande rättigheterna enligt gemenskapsrätten. 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 begrän-

sade kontroll som kan göras i förhållande till *jus cogens*, indirekt kontrollera huruvida dessa åtgärder är lämpliga och proportionerliga. Sökanden saknar i denna utsträckning tillgång till ett 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.

En sådan brist i sökandens rättsliga skydd strider emellertid inte i sig mot *jus cogens*. Rätten att få sin sak prövad i domstol är nämligen inte oinskränkt. Den begränsning av sökandenas rätt att få sin sak prövad i domstol som följer av den immunitet mot domstolsprövning

som i princip gäller för de resolutioner som antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga är en del av denna rättighet, såsom denna säkerställs av *jus cogens*. Sökandens intresse av att få sin sak prövad av en domstol är 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. Sökandens rätt till ett verksamt rättsmedel har således inte åsidosatts.

(se punkterna 279, 280,  
282–289 och 291)