Sag T-253/02

Chafiq Ayadi
mod
Rådet for Den Europæiske Union

»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 — subsidiaritetsprincippet — grundlæggende rettigheder — jus cogens — domstolsprøvelse — annullationssøgsmål«

Rettens dom (Anden Afdeling) af 12. juli 2006 . . . . . II - 2148

Sammendrag af dom

1. *Retspleje — intervention — begæring, der ikke går ud på at støtte en af parternes påstande (Domstolens statut, art. 40, stk. 4; Rettens procesreglement, art. 113 og art. 116, stk. 3)*

2. *Annullationssøgsmål — søgsmål til prøvelse af en retsakt, som alene bekræfter en tidligere, ikke rettidigt anfægtet retsakt*

   (Art. 230 EF)

3. *Annullationssøgsmål — Fællesskabets retsinstansers kompetence*

   (Art. 5, stk. 2, EF, art. 60 EF, 230 EF, 301 EF og 308 EF)

4. *Folkeret — De Forenede Nationers pagt — Sikkerhedsrådets beslutninger*

5. *De Europæiske Fællesskaber — domstolsprøvelse af lovligheden af institutionernes retsakter*

   (Rådets forordning nr. 881/2002)

6. *De Europæiske Fællesskaber — domstolsprøvelse af lovligheden af institutionernes retsakter*

   (Rådets forordning nr. 881/2002, som ændret ved forordning nr. 561/2003, art. 2a)

7. *De Europæiske Fællesskaber — domstolsprøvelse af lovligheden af institutionernes retsakter*

   (Rådets forordning nr. 881/2002)

8. *Annullationssøgsmål — fællesskabsretsakt, hvorved resolutioner vedtaget af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd implementeres — forordning nr. 881/2002*

   (Art. 230 EF; Rådets forordning nr. 881/2002)

9. *De Europæiske Fællesskaber — fællesskabsretsakt, hvorved resolutioner vedtaget af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd implementeres — forordning nr. 881/2002*

   (Art. 6 EU; Rådets forordning nr. 881/2002)

10. *Institutionernes retsakter — begrundelse — forpligtelse — rækkevidde*

    (Art. 253 EF; Rådets forordning nr. 881/2002)

1. I henhold til artikel 40, stk. 4, i Domstolens statut kan påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande. I øvrigt gælder i henhold til artikel 116, stk. 3, i Rettens procesreglement, at intervenienten træder ind i sagen, som den foreligger ved hans intervention. En intervenient kan derfor ikke nedlægge en afvisningspåstand, som ikke er blevet nedlagt af den part, som han støtter. Retten kan dog i medfør af artikel 113 i Rettens procesreglement til enhver tid ex officio efter-

prøve, om en sag skal afvises, fordi ufravigelige procesforudsætninger ikke er opfyldt, herunder sådanne, som er påberåbt af intervenienter. En afvisningspåstand, som drejer sig om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling, rejser et spørgsmål om ufravigelige procesforudsætninger.

(jf. præmis 64, 67 og 68)

2. Et annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt, som alene bekræfter en tidligere, ikke rettidigt anfægtet retsakt, må afvises. En retsakt bekræfter alene en tidligere retsakt, hvis den ikke indeholder noget nyt element i forhold til den tidligere retsakt, og hvis der ikke forud for denne er foretaget en revurdering af situationen for adressaten for den tidligere retsakt.

(jf. præmis 70)

3. Fællesskabets retsinstanser prøver lovligheden af fællesskabsretsakter under hensyn til subsidiaritetsprincippet, som er fastsat i artikel 5, stk. 2, EF. Dette almindelige princip kan imidlertid ikke påberåbes inden for anvendelsesområdet for artikel 60 EF og 301 EF, selv ikke hvis det forudsættes, at dette ikke henhører under Fællesskabets enekompetence. Hvad angår afbrydelse eller indskrænkelse af de økonomiske forbindelser med tredjelande er det således netop i disse bestemmelser fastsat, at Fællesskabet skal gribe ind, hvis en handling fra Fællesskabets side ved en fælles holdning eller en fælles aktion, der vedtages ifølge bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) i EU-traktaten, »skønnes nødvendig«. Inden for anvendelsesområdet for artikel 60 EF og 301 EF tillægger EF-traktaten således Unionen beføjelsen til at afgøre, at en handling fra Fællesskabets side er nødvendig. En sådan afgørelse henhører under Unionens frie skønsudøvelse. Den udelukker en ret for enkeltpersoner til — med henblik på subsidiaritetsprincippet i artikel 5, stk. 2, EF — at anfægte den handling, som efterfølgende udføres af Fællesskabet i overensstemmelse med Unionens fælles holdning eller fælles aktion på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Eftersom anvendelsesområdet for artikel 60 EF og 301 EF kunne udvides ved hjælp af artikel 308 EF som supplerende hjemmel til at omfatte vedtagelse af økonomiske og finansielle sanktioner mod enkeltpersoner som led i kampen mod international terrorisme, uden at der fastslås nogen forbindelse med tredjelande, følger det i øvrigt nødvendigvis heraf, at lovligheden af fællesskabsforanstaltninger, som er vedtaget på dette grundlag og i overensstemmelse med en fælles holdning eller fælles aktion fra Unionens side på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, heller ikke kan anfægtes af enkeltpersoner på grundlag af subsidiaritetsprincippet.

Selv hvis det forudsættes, at subsidiaritetsprincippet finder anvendelse på det

område, som er reguleret ved artikel 60 EF og 301 EF, er det under alle omstændigheder klart, at en ensartet gennemførelse i medlemsstaterne af Sikkerhedsrådets resolutioner, som gælder for alle De Forenede Nationers medlemmer uden forskel, bedre kan udføres på fællesskabsplan end på nationalt plan.

(jf. præmis 107-112)

4. Forpligtelserne for De Forenede Nationers medlemsstater i medfør af De Forenede Nationers pagt går ud fra et folkeretligt synspunkt 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 menneskerettighedskonvention, 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, også for beslutninger, som er indeholdt i en sikkerhedsrådsresolution.

Selv om det ikke er medlem af De Forenede Nationer, bør Fællesskabet 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 Fællesskabet hverken tilsidesætte de forpligtelser, der påhviler dets medlemsstater i medfør af De Forenede Nationers 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 116)

5. Henset til princippet om FN-rettens forrang for fællesskabsretten kan en bekræftelse af, at Retten er kompetent til indirekte at prøve lovligheden af beslutninger truffet af Sikkerhedsrådet eller sanktionskomitéen 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.

De sikkerhedsrådsresolutioner, som er vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, er principielt ikke omfattet af Rettens prøvelsesret, og

Retten kan ikke — heller ikke indirekte — anfægte deres lovlighed efter fællesskabsretten. Den 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 de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner 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 116)

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, tilsidesætter hverken de berørtes grundlæggende ret til at råde over deres midler eller det almindelige proportionalitetsprincip efter den norm, der gælder for den universelle beskyttelse af de grundlæggende menneskerettigheder, der henhører under jus cogens.

Forordning nr. 881/2002 og de sikkerhedsrådsresolutioner, som denne forordning gennemfører, forhindrer i øvrigt ikke de berørte personer i at have et tilfredsstillende privatliv, familieliv og socialt liv, eftersom anvendelse af de indefrosne midler til rent personlige formål ikke i sig selv er forbudt ved disse retsakter. Disse retsakter forhindrer heller ikke i sig selv de berørte personer i at udøve lønnet eller selvstændig erhvervsvirksomhed, men påvirker i høj grad den indtægt, der oppebæres ved sådan virksomhed. Artikel 2a i den pågældende forordning gør det muligt, på de betingelser, som er fastsat i denne bestemmelse, at undlade at anvende samme forordnings artikel 2 på enhver form for midler eller økonomiske ressourcer, dvs. også økonomiske ressourcer, som er nødvendige for udøvelsen af lønnet eller selvstændig erhvervsvirksomhed, og midler, som er eller vil blive oppebåret som led i sådan virksomhed. Skønt artikel 2a er en undtagelsesbestemmelse til artikel 2, kan den nemlig, henset til dens klart humanitære formål, ikke fortolkes indskrænkende. Det påhviler primært de kompetente nationale myndigheder, som er bedst i stand til at tage de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde i betragtning, at fastslå, at der kan indrømmes en sådan undtagelse, og derefter sørge for kontrollen med og iværksættelsen af denne, under hensyn til indefrysningen af den berørte persons midler.

(jf. præmis 116, 126, 127, 130 og 132)

7. De berørte personers ret til at blive hørt er ikke blevet tilsidesat, eftersom Sikkerhedsrådets resolutioner om indførelse af sanktioner mod Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen og Taliban samt andre personer, grupper, virksomheder og enheder, der er knyttet til dem, ikke fastsætter en sådan ret for de berørte til at blive hørt af sanktionskomitéen, inden deres optagelse på listen over personer, hvis midler skal indefryses, og det ikke forekommer at være et krav efter nogen tvingende folkeretlig norm, at der foretages en sådan forudgående høring. I en situation, hvor der er tale om en sikkerhedsforanstaltning, der indskrænker de berørtes rådighed over deres midler, kræver overholdelsen af deres grundlæggende rettigheder navnlig ikke, at de får forelagt de faktiske omstændigheder og det bevismateriale, som lægges dem til last, når Sikkerhedsrådet eller sanktionskomitéen finder, at hensyn til det internationale samfunds sikkerhed er til hinder for det.

Fællesskabsinstitutionerne var heller ikke forpligtet til at høre de berørte inden 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 i forbindelse med dens vedtagelse og gennemførelse.

(jf. præmis 116)

8. Inden for rammerne af et søgsmål med henblik på 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 denne forordning for så vidt angår fællesskabsinstitutionernes overholdelse af de kompetenceregler og de formelle regler og væsentlige formforskrifter, der gælder for deres handlinger. Retten prøver ligeledes lovligheden af denne 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 den anfægtede 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 urigtigt 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 prøvelsen i forhold til jus cogens — indirekte at prøve hensigtsmæssigheden og forholdsmæssigheden af disse foranstaltninger. For så vidt råder de berørte 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 sagsøgernes retsbeskyttelse er imidlertid ikke i sig selv i strid med jus cogens. Retten til domstolsprøvelse er nemlig ikke absolut. Den begrænsning af de berørtes ret til domstolsprøvelse, 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 inden for medlemsstaternes interne retsorden, skal i det foreliggende tilfælde anses for at være uløseligt forbundet med denne ret. En sådan begrænsning er endvidere begrundet såvel i karakteren af de beslutninger, som Sikkerhedsrådet skal træffe i medfør af det nævnte kapitel VII, som i det lovlige formål, som forfølges. Endelig er oprettelsen af et organ som sanktionskomitéen og den foreskrevne mulighed for til enhver tid at henvende sig til denne for at opnå en revurdering af ethvert enkelttilfælde gennem en formaliseret mekanisme, der involverer de berørte regeringer, i mangel af en international retsinstans, der er kompetent til at prøve lovligheden af Sikkerhedsrådets retsakter, et rimeligt alternativ for at opnå en adækvat beskyttelse af de berørtes grundlæggende rettigheder, således som de er anerkendt ved jus cogens.

(jf. præmis 116)

9. De berørte personers ret til at indgive en anmodning om revurdering af deres sag til regeringen i det land, hvor de bor eller er statsborgere, med henblik på at blive slettet af listen over personer og enheder, hvis midler skal indefryses, skal anses for at være en ret, som er sikret ikke blot ved Sikkerhedsrådets resolutioner, således som de er fortolket af sanktionskomitéen, men også ved Fællesskabets retsorden.

Heraf følger, at såvel som et led i behandlingen af en sådan anmodning om revurdering som inden for rammerne af de mellemstatslige høringer og henvendelser, som kan følge heraf, er medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 6 EU forpligtet til at respektere de berørte personers grundlæggende rettigheder — således som de garanteres ved den europæiske menneskerettighedskonvention og følger af de fælles forfatningstraditioner i medlemsstaterne — som almindelige fællesskabsretlige principper, eftersom respekten af disse grundlæggende rettigheder ikke forekommer at kunne være til hinder for opfyldelsen af deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt.

Medlemsstaterne skal således i videst muligt omfang påse, at de berørte personer i forbindelse med en anmodning om revurdering af deres sag sættes i stand til at gøre deres synspunkt behørigt gældende for de kompetente nationale myndigheder. I øvrigt skal den skønsmargen, som disse myndigheder skal tillægges i denne forbindelse, udøves på en måde, hvorved der tages behørigt hensyn til de vanskeligheder, som de berørte personer kan have med hensyn til at sikre sig en effektiv beskyttelse af deres rettigheder, henset til den særlige art af de foranstaltninger, som de er omfattet af, og den særlige sammenhæng, de indgår i. Således er medlemsstaterne ikke beføjet til at nægte at indlede den procedure for revurdering, som er fastsat i retningslinjerne, alene med den begrundelse, at de berørte personer i mangel af muligheden — på grund af disses fortrolige karakter — for at have gjort sig bekendt med de præcise grunde til, at de er blevet optaget på den omtvistede liste, eller de beviser, som disse grunde er støttet på, ikke er i stand til at afgive præcise og relevante oplysninger til støtte for deres anmodning. Ligeledes er medlemsstaterne, henset til den omstændighed, at enkeltpersoner ikke har ret til at blive hørt personligt af sanktionskomitéen, således at de i det væsentlige er afhængige af den diplomatiske beskyttelse, som staterne giver deres statsborgere, forpligtet til at fremme de berørte personers sag, for at den uden forsinkelse, loyalt og upartisk bliver forelagt sanktionskomitéen med henblik på en revurdering, hvis dette forekommer objektivt begrundet, henset til de fremlagte relevante oplysninger.

Endvidere har de berørte personer mulighed for at anlægge en retssag i henhold til intern ret i den stat, til hvis regering en berørt person har rettet en begæring om at blive slettet fra listen, eller endog direkte på grundlag 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, og de relevante sikkerhedsrådsresolutioner, som den gennemfører, til prøvelse af enhver tilsidesættelse fra den kompetente nationale myndigheds side af de berørte personers ret til at anmode om en revurdering af deres sag med henblik på at blive slettet af listen over personer, som er omfattet af sanktionerne. Under en sådan sag tilkommer det i princippet den nationale ret at anvende de nationale bestemmelser samtidig med, at den skal sikre fællesskabsrettens fulde virkning, hvilket kan indebære, at den om fornødent må tilsidesætte en national bestemmelse, som er til hinder herfor, såsom en regel, hvorefter de nationale myndigheders afslag på at gribe ind med henblik på at sikre deres statsborgeres diplomatiske beskyttelse er udelukket fra domstolsprøvelse.

(jf. præmis 145-150 og 152)

10. Af den begrundelse, der kræves efter artikel 253 EF, skal det klart og utvetydigt fremgå, hvilke betragtninger Rådet har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for de trufne foranstaltninger, og Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres kontrol. Spørgsmålet om, hvorvidt

begrundelsespligten er overholdt, skal desuden ikke blot vurderes i forhold til den anfægtede retsakts ordlyd, men tillige i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, der gælder på det pågældende område. Når der er tale om en almengyldig retsakt, behøver begrundelsen kun at angive de samlede omstændigheder, der har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, den skal opfylde.

I denne henseende opfylder henvisningerne i 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, og navnlig dens betragtning 1-7, fuldt ud disse krav. Den omstændighed, at den påståede risiko for konkurrenceforvridning, som den omhandlede forordning ifølge sin præambel har til formål at undgå, ikke virker overbevisende, kan ikke anfægte denne konstatering. En formmangel ved en forordning, der består i, at en betragtning til en omtvistet retsakt indeholder en materielt urigtig oplysning, kan ikke begrunde en annullation af retsakten, hvis retsaktens øvrige betragtninger indeholder en selvstændigt fyldestgørende begrundelse.

(jf. præmis 164-167)