FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PAOLO MENGOZZI

föredraget den 14 januari 2010[1]

I — Inledning

1. House of Lords (Förenade kungariket) har genom beslut av den 30 april 2008 framställt en begäran om förhandsavgörande till domstolen enligt artikel 234 EG, avseende tolkningen 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 (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[2] (nedan kallad förordning nr 881/2002 eller förordningen).

2. Domstolen har ombetts att ta ställning till räckvidden av artikel 2.2 i förordningen inom ramen för ett mål mellan M., A. och MM. (nedan kallade klagandena) och Her Majesty's Treasury (brittiska finansministeriet) (nedan kallat Treasury). Målet rör frågan huruvida de förbud som föreskrivs i nämnda bestämmelse är tillämpliga på socialförsäkringsförmåner och socialbidrag som utbetalas till maken eller makan till en person som finns upptagen på den förteckning som har upprättats av Förenta nationernas säkerhetsråds sanktionskommitté i enlighet med resolution 1267 (1999).

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Resolutioner antagna av Förenta nationernas säkerhetsråd*

3. Den 16 januari 2002 antog Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet) resolution 1390 (2002), i vilken det fastställs vilka åtgärder som ska vidtas mot Usama bin Ladin, medlemmarna av organisationen al-Qaida och talibanerna samt mot andra personer, grupper, företag och

1 — Originalspråk: italienska.
2 — EGT L 139, s. 9.

enheter med anknytning till dessa som finns upptagna på den förteckning som upprättats i enlighet med säkerhetsrådets resolutioner 1267 (1999) och 1333 (2000) och som regelbundet uppdateras av säkerhetsrådets sanktionskommitté (nedan kallad sanktionskommittén), vilken har inrättats med stöd av resolution 1267 (1999).

4. Enligt punkt 2 a i resolution 1390 (2002) ska samtliga stater

”utan dröjsmål frysa dessa personers, gruppers, företags och enheters penningmedel, finansiella tillgångar och andra ekonomiska resurser, inbegripet de penningmedel som härrör från tillgångar som dessa personer eller personer som handlar på deras vägnar eller enligt deras order direkt eller indirekt äger eller kontrollerar, och säkerställa att varken sådana penningmedel eller andra penningmedel, finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt görs tillgängliga till förmån för ... dessa personer ... av deras medborgare eller av vilken som helst annan person som befinner sig på deras territorium”[3].

5. Den 20 december 2002 antog säkerhetsrådet resolution 1452 (2002), varigenom särskilda undantag från de restriktiva åtgärder som införts genom resolution 1390 (2002) har medgetts av humanitära skäl.

6. I punkt 1 i resolution 1452 (2002) föreskrivs att skyldigheten att frysa penningmedel inte är tillämplig på bland annat

”penningmedel och andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser som av den eller de berörda staterna har fastställts vara a) nödvändiga för att täcka grundläggande utgifter ... efter det att kommittén har underrättats av den eller de berörda staterna ... om deras avsikt att, i förekommande fall, bevilja åtkomst till sådana penningmedel, tillgångar eller resurser …”.

B — *Bestämmelser antagna av Europeiska unionen och Europeiska gemenskapen*

7. För att genomföra säkerhetsrådets resolution 1390 (2002) antog rådet den 27 maj 2002 gemensam ståndpunkt 2002/402/GUSP om restriktiva åtgärder mot Usama bin Ladin, medlemmar av al Qaida-organisationen, talibanerna och andra personer, grupper, företag

3 — Denna bestämmelse, liksom alla andra bestämmelser i säkerhetsrådets resolutioner som det hänvisas till i förevarande förslag till avgörande, har översatts från den engelska språkversionen av resolutionerna.

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 [4].

8. Enligt artikel 1 gäller gemensam ståndpunkt 2002/402 ”Usama bin Ladin, medlemmar av al Qaida-organisationen, talibanerna och andra personer, grupper, företag och enheter associerade med dem, enligt den förteckning” som upprättats i enlighet med säkerhetsrådets resolutioner 1267 (1999) och 1333 (2000). I artikel 3 i den gemensamma ståndpunkten föreskrivs följande:

”Europeiska gemenskapen, som handlar inom ramen för sina befogenheter enligt Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, skall

— beordra frysning av tillgångar och andra finansiella medel eller ekonomiska resurser som tillhör de personer, grupper, företag och enheter som avses i artikel 1,

— se till att tillgångar, finansiella medel eller ekonomiska resurser varken direkt eller indirekt görs tillgängliga för eller till förmån för de personer, grupper, företag och enheter som avses i artikel 1.”

9. För att fullfölja gemensam ståndpunkt 2002/402 antog rådet den 27 maj 2002 förordning nr 881/2002, vilken – såsom framgår av förordningens skäl, i synnerhet skälen 1–4 – är avsedd att genomföra resolution 1390 (2002) vad beträffar gemenskapens territorium.

10. Enligt artikel 1 används i förordningen följande beteckningar med de betydelser som här anges:

”1. *Penningmedel*: finansiella tillgångar och ekonomiska förmåner av alla slag inbegripet men inte begränsat till kontanter, checkar, penningfordringar, växlar, postanvisningar och andra betalningsinstrument; inlåning hos finansinstitut eller andra enheter, kontotillgodohavanden, skuldebrev och skuldförbindelser; börsnoterade och onoterade värdepapper och skuldinstrument, inbegripet aktier och andelar, certifikat för värdepapper, obligationer, växlar, optioner, förlagsbevis,

4 — EGT L 139, s. 4.

derivatkontrakt; räntor, utdelningar eller annan inkomst från eller värde som härrör från eller skapas genom tillgångar; krediter, kvittningsrätter, garantiförbindelser, fullgörandegarantier eller andra finansiella åtaganden; remburser, fraktsedlar, pantförskrivningar samt sådana dokument som utgör bevis på andelar i penningmedel eller finansiella medel och varje annat exportfinansieringsinstrument.

2. *Ekonomiska resurser*: tillgångar av alla slag, både materiella och immateriella, lösa och fasta, som inte är penningmedel men som kan användas till att erhålla penningmedel, varor eller tjänster.

...”

11. I artikel 2 i förordningen föreskrivs följande:

”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.”

12. Artikel 8 i förordningen har följande lydelse:

”Kommissionen och medlemsstaterna skall omedelbart underrätta varandra om de åtgärder som vidtas i enlighet med denna förordning samt lämna varandra den i samband med förordningen relevanta information som de förfogar över …”

13. I artikel 10.1 i förordningen föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall avgöra vilka påföljder som skall tillämpas vid överträdelse av bestämmelserna i denna förordning. Dessa påföljder skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.”

14. Bilaga I till förordningen innehåller ”Förteckning[en] över de personer, grupper och enheter” som avses i artikel 2 i förordningen.

15. Den 27 februari 2003 vidtog rådet de lagstiftningsåtgärder som krävdes för att genomföra de undantag av humanitära skäl som föreskrivs i säkerhetsrådets resolution 1452 (2002), vilken nämns ovan i punkt 5 i förevarande förslag till avgörande, nämligen gemensam ståndpunkt 2003/140/GUSP om undantag från de restriktiva åtgärder som införts genom gemensam ståndpunkt 2002/402[5] och förordning (EG) nr 561/2003 om ändring, när det gäller undantag från frysning av penningmedel och ekonomiska resurser, av förordning nr 881/2002[6].

16. Genom artikel 1 i förordning nr 561/2003 har det införts en ny artikel 2a i förordning nr 881/2002. Artikel 2a.1 och 2a.2 har följande lydelse:

”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,

5 — EUT L 53, s. 62.
6 — EUT L 82, s. 1.

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 veterligen berörs direkt huruvida begäran har beviljats.

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

C — *De tillämpliga nationella bestämmelserna*

17. Mot bakgrund av beslutet om hänskjutande och de yttranden som parterna har avgett i förevarande mål, kan den tillämpliga nationella lagstiftningen återges enligt följande.

18. Förenade kungariket har införlivat säkerhetsrådets resolutioner 1390 (2002) och 1452 (2002) samt genomfört förordning nr 881/2002 i den nationella rättsordningen genom Al-Qa’ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002[7] (nedan kallat 2002 års dekret). Detta dekret ändrades genom Al-Qa’ida and Taliban (United Nations

7 — SI 2002 nr 111.

Measures) Order 2006[8] (nedan kallat 2006 års dekret), vilket trädde i kraft den 16 november 2006 och – såsom framgår av den förklarande anmärkning som bifogats detta – är avsett att genomföra bland annat förordning nr 561/2003.[9]

19. Artikel 7 i 2002 års dekret, med rubriken ”Penningmedel som görs tillgängliga för Usama bin Ladin och med honom associerade personer”, har följande lydelse:

”Den som, utan att ha erhållit tillstånd från Treasury enligt denna artikel, gör penningmedel tillgängliga för eller till förmån för en person som finns upptagen på förteckningen eller en person som företräder en person som finns upptagen på förteckningen gör sig skyldig till brott enligt detta dekret.”[10]

20. I artikel 20.1 i 2002 års dekret, med rubriken ”Påföljder och förfaranden”, föreskrivs att den som överträder denna bestämmelse döms till böter och/eller fängelse i högst sju år.

21. Artikel 8 i 2006 års dekret, vilken – från och med den 16 november 2006 – har ersatt artikel 7 i 2002 års dekret, har följande lydelse:

”1. Inga penningmedel eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller till förmån för en person som avses i artikel 7.2, såvida inte tillstånd har beviljats enligt artikel 11.

2. Den som överträder förbudet i punkt 1 gör sig skyldig till brott.

...”

22. I artikel 11 i 2006 års dekret, med rubriken ”Tillstånd”, föreskrivs följande:

”1. Treasury får bevilja tillstånd för att undanta handlingar som specificeras i tillståndet från förbudet i artikel 7.1 eller artikel 8.1.

8 — SI 2006 nr 2952.

9 — Enligt Förenade kungarikets yttrande är parterna i målet vid den nationella domstolen eniga om att den lagändring som skedde år 2006 inte har några betydande konsekvenser vad beträffar förevarande mål.

10 — Min översättning. Den engelska texten har följande lydelse: ”Any person who, except under the authority of a licence granted by the Treasury under this article, makes any funds available to or for the benefit of a listed person or any person acting on behalf of a listed person is guilty of an offence under this Order.”

2. Ett tillstånd kan vara

a) generellt eller beviljas en kategori av personer eller en viss person,

b) förenat med villkor,

c) tidsbestämt eller gälla tills vidare.

3. Treasury får när som helst ändra eller återkalla ett tillstånd.

4. När ett tillstånd beviljas, ändras eller återkallas ska Treasury

a) för det fall tillståndet har beviljats en viss person, skriftligen underrätta vederbörande om att tillstånd har beviljats, ändrats eller återkallats, och

b) för det fall tillståndet är generellt eller har beviljats en kategori av personer, vidta de åtgärder som Treasury anser lämpliga för att offentliggöra att tillstånd har beviljats, ändrats eller återkallats.

5. Den som, i syfte att erhålla tillstånd, uppsåtligen eller av oaktsamhet gör uttalanden eller inger handlingar eller lämnar uppgifter som är oriktiga i ett relevant hänseende gör sig skyldig till brott.

6. Den som företar handlingar med stöd av ett tillstånd, utan att iaktta de villkor som föreskrivs i tillståndet, gör sig skyldig till brott."

23. I artikel 20.3 i 2006 års dekret föreskrivs att om ett tillstånd som har beviljats av Treasury enligt artikel 7 i 2002 års dekret började att gälla omedelbart före ikraftträdandet av 2006 års dekret ska tillståndet fortsätta att gälla som om det hade beviljas enligt artikel 11 i 2006 års dekret.

III — Bakgrund, tolkningsfrågan och förfarandet

24. Klagandena i målet vid den nationella domstolen är bosatta i Förenade kungariket och bor tillsammans med sina respektive makar och minderåriga barn. Klagandenas makar anges som fysiska personer i förteckningen i bilaga I till förordningen.

25. Av yttrandet från Förenade kungarikets regering framgår att maken till en av de klagande erhåller handikappersättning från myndigheterna i det landet, vilken för närvarande utbetalas till ett bankkonto som innehas av hustrun, medan de andra två klagandenas makar inte erhåller några socialförsäkringsförmåner och/eller socialbidrag. Av handlingarna i målet framgår att dessa personer, ur ekonomisk synvinkel, är helt beroende av sina makar, det vill säga klagandena, vilka sörjer för att tillgodose familjens grundläggande behov.

26. På grund av deras personliga situation är klagandena berättigade att av de behöriga administrativa organen i Förenade kungariket (HM Revenue and Customs och Secretary of State for Work and Pensions) erhålla en rad icke avgiftsfinansierade särskilda förmåner (inkomsttillägg, handikappersättning, barnbidrag, bostadsbidrag, reducerad lokal skatt), vilka uppgår till några hundra pund per vecka.

27. Treasury, som är motpart i målet vid den nationella domstolen, konstaterade att de belopp som utbetalades till klagandena kunde komma att användas för att täcka grundläggande utgifter för familjen, i vilken en person som finns upptagen på förteckningen som bifogats förordningen ingår, och ansåg därför att dessa belopp kunde anses ha ”gjorts tillgängliga till förmån” för dessa personer i den mening som avses i artikel 2.2 i förordningen och artikel 7 i 2002 års dekret. Mot bakgrund av detta beslutade Treasury i juli 2006 att det i framtiden skulle krävas, för utbetalning av de förmåner som klagandena var berättigade till, att ett tillstånd som gäller tills vidare utfärdades till de beviljande administrativa organen.

28. Ett sådant tillstånd är förenat med vissa villkor, som skiljer sig från fall till fall och som syftar till att göra det möjligt för klagandena att, från det bankkonto som förmånerna inbetalas på, erhålla vad som krävs för att tillgodose familjens grundläggande behov. I tillståndet uppställs det i synnerhet gränser för kontantuttag och krav på att ett bankkort ska användas för inköp samt en skyldighet att varje månad skicka kvitton över gjorda inköp till Treasury, så att det kan kontrolleras att dessa inte överstiger vad som

är absolut nödvändigt för att täcka familjens grundläggande behov. I tillståndet uppmärksammas även klagandena på att det utgör ett straffbelagt brott enligt nationell straffrättslig lagstiftning att göra penningmedel och/eller ekonomiska resurser tillgängliga för deras makar, vilka finns upptagna på förteckningen.

29. Klagandena ansåg att de sålunda införda reglerna inte skulle tillämpas i deras fall och väckte därför talan vid High Court och yrkade att de skulle upphävas. Enligt deras synsätt omfattas inte utbetalning av socialförsäkringsförmåner och socialbidrag till maken eller makan till en person som finns upptagen på förteckningen i bilaga I till förordningen av tillämpningsområdet för artikel 2 i förordningen och följaktligen krävs det inte något tillstånd enligt artikel 2a.

30. High Court ogillade klagandenas talan och slog fast att utbetalning av förmåner till maken eller makan till en person som finns upptagen på förteckningen kan anses innebära att penningmedel indirekt görs tillgängliga till förmån för en sådan person och således omfattas av förbudet i artikel 2.2 i förordningen. Klagandena överklagade High Courts dom. Den 6 mars 2007 ogillade Court of Appeal överklagandet, genom att godta underrättens resonemang i sin helhet.

31. Klagandena har således i sista instans vänt sig till House of Lords. House of Lords Appellate Committee lade den 21 februari 2008 fram en rapport, vari det påpekades att målet väcker vissa frågor rörande tolkningen av artikel 2.2 i förordningen, särskilt huruvida uttrycket ”till förmån för” som används i denna bestämmelse ska förstås i vid bemärkelse och således ska anses omfatta all användning av pengar som de angivna personerna kan dra fördel av, eller huruvida uttrycket i stället endast avser de fall där penningmedel och/eller ekonomiska resurser ”med avsikt görs tillgängliga för personerna i fråga så att de fritt kan välja hur dessa ska användas”.

32. I beslutet om hänskjutande har House of Lords medgett att ett sådant tillstånd som avses i artikel 2a utan tvivel krävs för att betala ut socialförsäkringsförmåner och socialbidrag till klagandenas makar och för att klagandena ska tillåtas göra penningmedel och/eller ekonomiska resurser tillgängliga för sina makar. House of Lords har dock påpekat att den frågeställning som aktualiseras i förevarande mål snarare är huruvida det krävs

tillstånd för att betala ut socialförsäkringsförmåner och socialbidrag till klagandena.

33. Enligt nämnda domstol skulle en alltför vid tolkning av uttrycket ”till förmån för” i artikel 2.2 i förordningen stå i strid med artikel 2.3 i samma förordning, vari det föreskrivs ett förbud mot att ekonomiska resurser görs tillgängliga för en angiven person endast i den mån som detta gör det möjligt för personen att ”erhålla penningmedel, varor eller tjänster”. Detta villkor, som enligt House of Lords är förenligt med syftena med resolution 1390 (2002), ska anses tillämpligt även i samband med artikel 2.2 i förordningen, med beaktande även av att det i punkt 2 a i resolutionen inte görs någon åtskillnad mellan penningmedel och ekonomiska resurser.

34. Att godta den av Treasury anförda tolkningen av artikel 2.2 i förordningen skulle å andra sidan leda till ett oproportionerligt resultat, eftersom den skulle medföra att varje person som betalar ut pengar till maken eller makan till en angiven person (exempelvis makens eller makans arbetsgivare eller till och med vederbörandes bank) måste erhålla ett tillstånd enligt artikel 2a i förordningen, enbart på grund av att maken eller makan bor tillsammans med den angivna personen och den angivna personen skulle kunna dra fördel av de inköp som maken eller makan gör.

35. House of Lords anser vidare att de villkor som Treasury har uppställt för beviljandet av tillstånd utgör ”inkräktande” regler. Villkoren för tillståndet är nämligen utformade så, att maken eller makan kort sagt är förhindrad att använda några penningbelopp, oavsett den egna inkomsten, utan att först ha erhållit tillstånd från Treasury.

36. Slutligen har den nationella domstolen påpekat att det i artikel 2a hänvisas till utbetalningar som gjorts till förmån för en angiven person, medan den fråga som är av betydelse i målet vid den nationella domstolen avser huruvida beviljandet av förmåner till personer som inte finns upptagna på förteckningen kräver ett föregående tillstånd med hänsyn till att dessa belopp delvis kommer att användas till förmån för en angiven person.

37. Mot denna bakgrund beslutade House of Lords, genom beslut av den 30 april 2008, att vilandeförklara målet för att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Är artikel 2.2 i rådets förordning (EG) nr 881/2002 tillämplig när staten tillhandahåller socialförsäkringsförmåner eller socialbidrag till maken eller makan till en person som har angetts av sanktionskommittén, vilken inrättades i enlighet med Förenta

nationernas resolution 1267 (1999), enbart på grund av att maken eller makan bor tillsammans med den angivna personen och kommer att eller kan komma att använda en del av de tillhandahållna penningmedlen till förvärv av varor och tjänster, som kommer att konsumeras av den angivna personen eller som på annat sätt kommer att komma den angivna personen till godo?”

38. I enlighet med artikel 23 i domstolens stadga har klagandena i målet vid den nationella domstolen, Förenade kungarikets regering, den estniska regeringen och kommissionen ingett skriftliga yttranden i förevarande mål.

39. Vid förhandlingen den 11 november 2009 yttrade sig klagandena, Förenade kungarikets regering och kommissionen muntligen.

IV — Yttranden som har avgetts vid domstolen

40. Enligt klagandena i målet vid den nationella domstolen får Treasurys beslut att kräva tillstånd för utbetalning av de förmåner som klagandena är berättigade till, åtföljt av särskilt restriktiva villkor, till följd att deras situation jämställs med situationen för en angiven person, trots att klagandena inte finns upptagna på förteckningen och de inte heller är misstänkta för terroristverksamhet.

41. Klagandena har påpekat att de aktuella förmånerna bland annat är avsedda att ge deras makar, vilka finns upptagna på förteckningen, hjälp in natura. Klagandena gör därigenom inte några penningmedel tillgängliga för dem. Det är därför uteslutet att de behöriga myndigheterna, genom att betala ut penningbeloppen till klagandena, indirekt gör penningmedel tillgängliga för deras makar i den mening som avses i artikel 2.2 i förordningen. Det kan inte heller göras gällande att ekonomiska resurser därigenom görs tillgängliga för en angiven person: efterföljande artikel 2.3 undantar nämligen från sitt eget tillämpningsområde ekonomiska resurser som inte gör det möjligt för en person som finns upptagen på förteckningen att erhålla penningmedel, varor eller tjänster (”undantagna resurser”). Klagandena anser att en tolkning av artikel 2.2 i förordningen som utvidgar bestämmelsens räckvidd till att omfatta penningmedel som görs tillgängliga av tredje man, enbart på grund av att dessa penningmedel skulle kunna användas för att, till förmån för en angiven person, erhålla undantagna resurser, inte är förenlig med detta undantag.

42. I det avseendet har klagandena tillagt att den tolkning av artikel 2.3 i förordningen som

de har föreslagit inte står i strid med den tolkning som domstolen gjorde i domen i målet Möllendorf[11], vilken formulerade räckvidden av det förbud som föreskrivs i denna bestämmelse i vida ordalag: den egendom som var i fråga i det målet utgjorde nämligen en ”ekonomisk resurs” i den mening som avses i artikel 2.3 i förordningen, eftersom den kunde användas av den angivna personen för att finansiera terroristverksamhet. Inskränkningarna av klagandenas möjlighet att erhålla penningmedel är däremot inte avsedda att förhindra finansiering av sådan verksamhet.

43. Klagandena har slutligen framhållit att Treasurys tolkning av artikel 2 i förordningen inskränker deras grundläggande rättigheter, i synnerhet rätten till respekt för egendom och rätten till respekt för privat- och familjelivet. Vad beträffar sistnämnda rätt står de inskränkningar som införts genom tillståndsreglerna inte i proportion till de eftersträvade målen, och de skäl som har anförts som motivering för dessa inskränkningar är varken relevanta eller tillräckliga enligt rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.[12] På samma sätt har klagandena, med avseende på äganderätten, hävdat att i förevarande mål ska, i likhet med i målet Kadi,[13] frågan ställas huruvida de betydande inskränkningarna av denna rätt kan anses berättigade och proportionerliga.

44. Förenade kungarikets regering har, på grundval av en bokstavstolkning av artikel 2.2, särskilt av uttrycket ”till förmån för”, baserad på den vanliga innebörden av de ord som används, hävdat att det förbud som uppställs i denna artikel omfattar alla penningmedel som görs tillgängliga och som en angiven person kan dra fördel av, oavsett om penningmedlen i fråga används för att skaffa denna person penningmedel eller ekonomiska resurser. Eftersom de belopp som utbetalas till klagandena används av dessa för att bestrida nödvändiga utgifter, däribland även för makens uppehälle, är det i förevarande fall uppenbart att de behöriga myndigheterna, genom att betala ut socialförsäkringsförmåner och socialbidrag till klagandena, gör penningmedel tillgängliga till förmån för klagandenas makar i den mening som avses i den aktuella bestämmelsen. Under förhandlingen vid domstolen preciserade Förenade kungarikets regering vidare att artikel 2.2 i förordningen är tillämplig på beviljandet av de aktuella förmånerna, eftersom dessa, *till sin art* och oavsett hur de faktiskt används, är avsedda att gynna en angiven person. Dessa förmåner är nämligen avsedda att tillgodose behoven i det hushåll som den angivna personen ingår i och förmånernas belopp fastställs

11 — Dom av den 11 oktober 2007 i mål C-117/06, Möllendorf och Möllendorf-Miehuus (REG 2007, s. I-8361), punkt 46.

12 — Se särskilt Europadomstolens dom av den 4 december 2008 i målet Marper mot Förenade kungariket, ansökningar nr 30562/04 och 30566/04, § 101.

13 — Dom av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen (REG 2008, s. I-6351).

i förhållande till antalet medlemmar i hushållet, inbegripet den angivna personen.

45. Denna tolkning är för övrigt förenlig med ordalydelsen i och syftet med säkerhetsrådets resolution 1390 (2002) vari förbuden är särskilt vittomfattande formulerade – vilket för övrigt bekräftas av domstolens rättspraxis[14] – och syftar till att beröva de personer som finns upptagna på förteckningen allt slags ekonomiskt stöd.

46. Enligt Förenade kungariket skulle undantagsbestämmelsen i artikel 2a i förordningen bli överflödig om vem som helst skulle kunna åta sig att stå för en angiven persons grundläggande utgifter. I nämnda bestämmelse föreskrivs nämligen att inte bara den angivna personen utan varje ”berörd fysisk eller juridisk person” måste erhålla tillstånd för att använda penningmedel eller göra penningmedel tillgängliga i syfte att sörja för en angiven persons grundläggande utgifter.

47. Vidare anser Förenade kungariket att villkoret i artikel 2.3, enligt vilket ekonomiska resurser inte får göras tillgängliga för en person som finns upptagen på förteckningen endast i den mån som det därigenom blir möjligt för en sådan person att ”erhålla penningmedel, varor eller tjänster”, inte är tillämpligt även inom ramen för artikel 2.2: penningmedel är nämligen till sin art sådana att de kännetecknas av en större likviditet jämfört med ekonomiska resurser och de är av det skälet underkastade mer restriktiva regler.

48. Med hänvisning till de ”alltför allvarliga” konsekvenser som tillståndsreglerna skulle medföra för klagandena, har Förenade kungariket påpekat dels att de förbud som införts genom förordningen i sig kan få negativa konsekvenser för tredje man,[15] dels att dessa konsekvenser i själva verket beror på de tillståndsvillkor som tredje man åläggs enligt nationell lagstiftning.

49. För att bemöta klagandenas argument att en vid tolkning av artikel 2.2 skulle medföra att de förbud som föreskrivs däri även omfattade i) lön som utbetalas till en angiven persons maka eller till en medlem av den angivna personens familj, och ii) frikostiga gåvor till

14 — Se domarna i målen Möllendorf (ovan fotnot 11), punkterna 50–55, och Kadi (ovan fotnot 13), punkt 169.

15 — Se dom av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus (REG 1996, s. I-3953), punkt 22.

en välgörenhetsorganisation, som sedan vidtar åtgärder för att ge en angiven person hjälp, har slutligen Förenade kungariket hävdat att det, till skillnad från det aktuella fallet, inte i något av dessa båda fall föreligger ett tillräckligt ”samband” mellan att penningmedel görs tillgängliga och den fördel som den angivna personen får av dessa för att motivera en tillämpning av den aktuella bestämmelsen.

50. Den estniska regeringen anser att utbetalningen av förmåner till maken eller makan till en angiven person inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 2.2 i förordningen och därför inte kräver tillstånd. Enligt denna regering skulle en tolkning av denna bestämmelse som begränsar deras rätt att motta penningmedel från tredje man, vilken inte finns upptagen på förteckningen, faktiskt medföra att tredje man jämställdes med de angivna personerna.

51. En tolkning som jämställer utbetalning av penningmedel till förmån för tredje man, vilken har anknytning till en person som finns upptagen på förteckningen genom familjeband eller andra band, med att penningmedel görs tillgängliga för eller till förmån för en sådan person har inte heller stöd i ordalydelsen i och syftet med resolution 1390 (2002), vari det stadgas att de sanktionsregler som föreskrivs däri endast får tillämpas på de personer som finns upptagna på den förteckning som har upprättats av sanktionskommittén.

52. Den estniska regeringen har vidare påpekat att nationell straffrättslig lagstiftning är tillämplig på en tredje man som har åsidosatt förordningens bestämmelser och att om denna tredje man deltar i terroristverksamhet genom en angiven person, bör det föreslås att tredje man förs upp på förteckningen så att även denne ska omfattas av de sanktionsregler som föreskrivs i förordningen.

53. Den estniska regeringen har dragit slutsatsen att även om det antas att förordningen gör det möjligt att begränsa tredje mans tillgång till sina egna penningmedel, utgör de villkor för tillstånd som Treasury har uppställt i vilket fall som helst ett oberättigat intrång i klagandenas privatliv, vilket inte är motiverat av den fara som tredje mans agerande potentiellt sett utgör (det är nämligen ett orealistiskt antagande att terroristverksamhet skulle kunna finansieras genom en förmån som uppgår till ett belopp som knappt räcker för att tillgodose en familjs grundläggande behov) och dessutom framstår som oproportionerligt, eftersom det skulle kunna undvikas genom att tillgripa alternativ som i

mindre utsträckning inskränker klagandenas grundläggande rättigheter.

54. Kommissionen har hävdat att beviljandet av förmåner till klagandena, vilka använder dessa för att ge sina makar hjälp in natura, omfattas av tillämpningsområdet för de förbud som uppställs i artikel 2 i förordningen och följaktligen kräver särskilt tillstånd. Den har kommit fram till denna slutsats på grundval av en analys av ordalydelsen i och syftet med artikel 2 i förordningen och resolution 1390 (2000) samt de undantagsbestämmelser som införts i förordningen genom artikel 2a.

55. Enligt kommissionen hade gemenskapslagstiftaren för avsikt att ge bestämmelserna i artikel 2 i förordningen en så vid räckvidd som möjligt, i syfte att införa ett uttömmande och radikalt regelverk för finansiella sanktioner. Detta framgår inte bara av ordalydelsen i denna bestämmelse, utan även av rättspraxis från domstolen, vilken i domen i målet Möllendorf[16] godtog en extensiv tolkning av artikel 2.3 i förordningen som enligt kommissionens mening i princip ska tillämpas även på artikel 2.2.

16 — Punkterna 50 och 51 (ovan fotnot 11).

56. Vid tolkningen av förordningen ska det vidare fästas vikt vid resolution 1390 (2002) vilken, i enlighet med de mål av allmänintresse som avser bekämpning av terrorism och upprätthållande av internationell fred och säkerhet, är avfattad i synnerligen vida ordalag och syftar till att förhindra allt slags ekonomiskt stöd till de personer som finns upptagna på förteckningen. Kommissionen har påpekat att det inte finns någon uppgift, i förordningen eller i resolutionen, om att medlemsstaterna, innan de verkställer de förbud som föreskrivs däri, är skyldiga att kontrollera att det inte föreligger någon konkret risk för att penningmedlen eller de ekonomiska resurserna används för terroriständamål. Ett sådant krav skulle medföra en risk för kringgående av de restriktiva åtgärder som införts samt allvarliga svårigheter vid bedömningen och genomförandet.

57. Införandet, genom artikel 2a, av undantagsregler av humanitär karaktär – som avser bland annat de penningmedel och ekonomiska resurser som ”är nödvändiga för att täcka grundläggande utgifter” – visar klart att tillhandahållandet av bostad, mat och andra absolut nödvändiga varor till en person som finns upptagen på förteckningen av personens egen make eller maka i princip omfattas av förbuden i artikel 2 i förordningen. Härav följer att ett sådant tillhandahållande endast kan vara tillåtet på de villkor som anges i artikel 2a och om det förfarande som föreskrivs däri följs. Kommissionen har medgett att klagandena inte finns upptagna på förteckningen, men har erinrat om att enligt domstolens rättspraxis kan restriktiva åtgärder av ekonomisk karaktär på grund av sin art få

negativa följder för tredje man, vilka dock är motiverade med hänsyn till relevansen av de mål som eftersträvas.

V — Rättslig bedömning

A — *Prövning av tolkningsfrågan*

58. Kommissionen har hävdat att det ankommer på den nationella domstolen att, med avseende på det aktuella fallet, kontrollera huruvida de konkreta villkoren för de nationella tillståndsregler som har antagits för att genomföra artikel 2a utgör en oproportionerlig inskränkning av klagandenas grundläggande rättigheter.

1. Inledande anmärkningar

59. Eftersom storleken på de förmåner som utbetalas till klagandena noggrant räknas ut på förhand för att tillhandahålla existensminimum, har kommissionen slutligen ställt sig frågan huruvida det är nödvändigt att även i efterhand säkerställa att dessa belopp inte används för andra syften. Enligt kommissionen skulle man kunna använda en mindre inkräktande mekanism, exempelvis genom att föreskriva att medlemsstaterna noggrant ska iaktta den informationsskyldighet som föreskrivs i artikel 8 i förordningen. Vidare har kommissionen påpekat att det i Förenade kungariket inte tycks krävas något tillstånd för att kunna utbetala eventuell lön till klagandena, trots att det logiskt sett inte bör göras någon åtskillnad vid tillämpningen av de förbud som uppställs i förordningen beroende på varifrån de utbetalda penningmedlen härrör.

60. House of Lords har ställt tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida tillämpningsområdet för artikel 2.2 i förordning nr 881/2002 omfattar utbetalning av socialförsäkringsförmåner eller socialbidrag till maken eller makan till en person som finns upptagen på den förteckning som bifogats förordningen, enbart på grund av att maken eller makan bor tillsammans med den angivna personen och de aktuella förmånerna delvis används eller kan användas till förmån för denna person.

61. Den fråga som har ställts till domstolen syftar således till att fastställa huruvida – såsom Treasury har föreslagit – de behöriga myndigheterna i Förenade kungariket, genom att betala ut förmånerna till klagandena, vilka använder de utbetalda beloppen för att bland annat ge sina makar hjälp in natura, direkt eller indirekt gör penningmedel tillgängliga för eller till förmån för en angiven person, och därmed överträder de förbud som uppställs i artikel 2 i förordningen, eller huruvida – såsom klagandena i målet vid den nationella domstolen har hävdat och som den nationella

domstolen tycks anse – de aktuella utbetalningarna inte omfattas av tillämpningsområdet för denna artikel.

62. Innan jag övergår till att bedöma artikelns innehåll är det nödvändigt att göra vissa kortfattade klargöranden angående den personkrets som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde och de följder som bestämmelsen kan medföra för personer som inte finns upptagna på den förteckning som bifogats förordningen.

63. I det avseendet ska det först och främst påpekas att gemenskapen, för att genomföra åtgärderna i säkerhetsrådets resolutioner, har använt sig av instrumentet förordning, vilken har direkt och enhetlig effekt i förhållande till alla personer och enheter som är etablerade i gemenskapen. Genom att det föreskrivs ett förbud mot att direkt eller indirekt göra penningmedel eller ekonomiska resurser tillgängliga för eller till förmån för angivna personer, är således artikel 2 i förordning nr 881/2002 bindande för alla som är i stånd att anta sådana beteenden. I förevarande fall åligger det således, om villkoren för att förbudet ska vara tillämpligt är uppfyllda, både de enheter som beviljar de aktuella förmånerna och klagandena att iaktta detta förbud.

64. Det ska därefter påpekas att domstolen i domen i målet Bosphorus[17] slog fast att vikten av de mål som eftersträvas genom vidtagandet av en sanktionsåtgärd som vidtas i enlighet med säkerhetsrådets bindande resolutioner[18] kan berättiga ”negativa följder, även betydande sådana”, ”vilka ... inverkar menligt på de parter som inte på något sätt är ansvariga för den situation som ledde till att sanktionsåtgärderna vidtogs”.[19] Domstolen erinrade även om att enligt fast rättspraxis framstår inte de grundläggande rättigheter som hade åberopats av den som hade väckt talan i det nationella mål som föranledde denna dom, i synnerhet rätten till respekt för egendom, ”som absoluta rättigheter. Utövandet av dessa kan vara föremål för inskränkningar som är berättigade utifrån de syften som gemenskapen eftersträvar i det allmännas intresse.”[20] Det ska vidare påpekas att domstolens efterföljande rättspraxis, med början i domen i målet Kadi,[21] kännetecknas av att större vikt fästs vid skyddet för de grundläggande rättigheterna. Denna rättspraxis ifrågasätter dock inte principen att en förordning vari det föreskrivs att sanktionsåtgärder ska vidtas – såsom de sanktionsåtgärder som var i fråga i målet Bosphorus och de som är i fråga i förevarande mål – kan få negativa följder för andra personer än dem som de sanktionsåtgärder som föreskrivs i förordningen är avsedda att inverka på.

17 — Ovan fotnot 15.

18 — I det fallet rådets förordning (EEG) nr 990/93 av den 26 april 1993 om handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) (EGT L 102, s. 14; svensk specialutgåva, område 11, volym 22, s. 3).

19 — Se punkterna 22 och 23 i domen.

20 — Se domen i målet Bosphorus (ovan fotnot 15), punkt 21 och där angiven rättspraxis.

21 — Ovan fotnot 13. Se senast dom av den 3 december 2009 i de förenade målen C-399/06 P och C-403/06 P, Hassan mot rådet och kommissionen (REG 2009, s. I-11393).

65. Härav följer att klagandena i målet vid den nationella domstolen, även om de inte hör till de personer som finns upptagna på den förteckning som bifogats förordningen och riskbedömningen som gjorts avseende dessa personer inte kan omfatta klagandena enbart på grund av att de är gifta med och bor tillsammans med personer vars namn anges i förteckningen, icke desto mindre kan komma att drabbas av eventuella nackdelar till följd av en tillämpning av förbuden i artikel 2 i förordningen.

66. Det ska slutligen erinras om att enligt domstolens fasta rättspraxis får inskränkningar av de grundläggande rättigheterna som kan motiveras av de krav som följer av allmänintresset, såsom de krav som följer av kampen mot den internationella terrorismen, i vilket fall som helst inte, i förhållande till det eftersträvade syftet, utgöra ett oacceptabelt och oproportionerligt ingripande som omintetgör innehållet i de garanterade rättigheterna.[22]

67. Om man således kommer fram till slutsatsen att de objektiva förutsättningarna för att tillämpa förbuden i artikel 2 i förordningen på de aktuella förmånerna är uppfyllda och att beviljandet av dessa kräver tillstånd enligt efterföljande artikel 2a, måste villkoren för att de behöriga myndigheterna i Förenade kungariket ska utfärda ett sådant tillstånd vara förenliga med ovannämnda proportionalitetsprincip. I det avseendet aktualiseras inte bara klagandenas rätt till skydd för sin egendom utan även rätten till respekt för sitt privat- och familjeliv.[23]

68. Jag kommer dock inte att behandla denna fråga i sak, eftersom domstolen i förevarande mål inte har ombetts att ta ställning till huruvida denna princip eventuellt har åsidosatts.

2. Omfattningen av förbudet i artikel 2.2 i förordning nr 881/2002

69. Om vi övergår till att analysera innehållet i artikel 2.2 i förordningen, är det nödvändigt att klargöra omfattningen av det förbud som föreskrivs däri, för att fastställa huruvida förbudet är tillämpligt under de omständigheter som föreligger i målet vid den nationella domstolen.

22 — Se domen i målet Kadi (ovan fotnot 13), punkt 354 och följande punkter.

23 — Vad beträffar sistnämnda rätt, se bland annat dom av den 27 juni 2006 i mål C-540/03, parlamentet mot rådet (REG 2006, s. I-5769), av den 11 juli 2002 i mål C-60/00, Carpenter (REG 2002, s. I-6279), och av den 23 september 2003 i mål C-109/01, Akrich (REG 2003, s. I-9607).

70. I det avseendet ska det inledningsvis påpekas att det i målet vid den nationella domstolen är ostridigt att de förmåner som utbetalats till klagandena ska betecknas som ”penningmedel”: genom att betala ut penningbelopp till klagandena i form av socialförsäkringsförmåner och socialbidrag gör de beviljande organen med andra ord penningmedel tillgängliga för dem, i den mening som avses i artikel 1 led 1 i förordningen, och inte ”ekonomiska resurser” i den mening som avses i efterföljande led 2.

71. Mot denna bakgrund vill jag påpeka att de aktuella beloppen, enligt vad som framgår av handlingarna i målet, sätts in på ett transaktionskonto som innehas av klagandena eller som disponeras av Treasury i deras namn och för deras räkning. Detta gör att det är uteslutet att man, genom att betala ut förmånerna till klagandena, *direkt* gör penningmedel tillgängliga för klagandenas makar, vilka finns upptagna på förteckningen i bilaga I till förordningen.

72. Jag anser inte heller att de beviljande organen *indirekt* gör penningmedel tillgängliga för en angiven person, genom att betala ut de aktuella förmånerna till klagandena, i avsaknad av uppgifter som gör det möjligt att ens anta att dessa överlåter hela eller delar av beloppen till sina makar. Dessa belopp utbetalas nämligen till klagandena, och respektive make kan inte få tillgång till dessa såvida inte klagandena överför beloppen till dem. I målen vid de olika nationella domstolsinstanserna, inbegripet i det aktuella målet vid den nationella domstolen, har det dock aldrig ifrågasatts att klagandena inte har agerat på det sättet. Det behöver väl för övrigt knappast påpekas att en sådan överföring skulle medföra en överträdelse av det förbud som föreskrivs i artikel 2.2 i förordningen mot att direkt göra penningmedel tillgängliga för en angiven person, och i avsaknad av tillstånd enligt artikel 2a i förordningen skulle klagandena riskera de sanktioner som föreskrivs i de nationella införlivandebestämmelserna.

73. I själva verket har Treasury gjort gällande att det krävs tillstånd för beviljandet av förmånerna till klagandena inte därför att det anser att det föreligger en mer eller mindre avlägsen risk för att klagandena gör de aktuella beloppen tillgängliga för respektive make, utan snarare på grund av att dessa belopp används av klagandena för att bestrida familjens, inbegripet makens, utgifter. Enligt Treasury (vars ståndpunkt har godtagits av de nationella domstolarna i första och andra instans) gör de beviljande organen, genom att betala ut förmånerna till klagandena, visserligen inte penningmedel (direkt eller indirekt) tillgängliga för klagandenas makar, men de gör dock penningmedel *tillgängliga till förmån för dessa*, i den mening som avses i artikel 2.2 i förordningen.

74. Osäkerheten vad gäller tolkningen avser således omfattningen av förbudet i artikel 2.2 i förordningen mot att ”göra penningmedel tillgängliga till förmån för” en angiven person. För att ge den hänskjutande domstolen ett svar är det således nödvändigt att undersöka huruvida det aktuella förbudet, såsom motparten i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande, ska förstås i vid bemärkelse – och således omfatta varje belopp som en angiven person kan dra fördel av – eller huruvida förbudet i stället ska tolkas mer restriktivt, vilket klagandena och den nationella domstolen har föreslagit.

75. För det ändamålet vill jag först och främst påpeka att de motsatta uppfattningarna beträffande tolkningen som har framförts av den nationella domstolen och av parterna i målet vid den nationella domstolen och som även har anförts i förevarande förfarande har sin grund i den engelska språkversionen av den aktuella bestämmelsen, enligt vilken ”*[n]o funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, group or entity designated by the Sanctions Committee and listed in Annex I*”.

76. I det avseendet vill jag erinra om att enligt domstolens fasta rättspraxis ska bestämmelserna i gemenskapsrätten tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt mot bakgrund av de olika språkversionerna.[24] Den formulering som använts i en av dessa språkversioner kan inte ensam ligga till grund för tolkningen av den aktuella bestämmelsen eller i detta hänseende tillmätas större betydelse än övriga språkversioner. Detta skulle nämligen strida mot kravet på en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten.[25]

77. Det är oklart hur ordalydelsen i artikel 2.2 ska tolkas, på grund av att bestämmelsens formulering är olikartad i de olika språkversionerna.

78. Förenade kungarikets regering har hävdat att den extensiva tolkning som den föredrar, vilken innebär att förordningens tillämpningsområde omfattar tillhandahållandet av hjälp in natura till en angiven person, kan baseras på den åtskillnad som görs i artikel 2.2 mellan ”*made available to*” (”göras tillgängliga för”) och ”*made available*

24 — Dom av den 5 december 1967 i mål 19/67, Van Der Vecht (REG 1967, s. 408), av den 12 november 1969 i mål 29/69, Stauder (REG 1969, s. 419; svensk specialutgåva, volym 1, s. 421), punkterna 3 och 4, av den 12 juli 1979 i mål 9/79, Koschniske (REG 1979, s. 2717), punkt 6, av den 6 oktober 1982 i mål 283/81, CILFIT m.fl. (REG 1982, s. 3415; svensk specialutgåva, volym 6, s. 513), punkt 18, av den 27 mars 1990 i mål C-372/88, Cricket St Thomas (REG 1990, s. I-1345), punkt 19, och av den 3 april 2008 i mål C-187/07, Endendijk (REG 2008, s. I-2115), punkt 22.

25 — Se dom av den 12 november 1998 i mål C-149/97, Institute of the Motor Industry (REG 1998, s. I-7053), punkt 16, och domen i det ovannämnda målet Endendijk, punkt 23.

for the benefit of" ("göras tillgängliga till förmån för").[26] För att uttrycket *"for the benefit of*" inte ska fråntas sin betydelse anser denna regering att uttrycket måste anses tillämpligt på fall där, såsom i förevarande fall, penningmedel inte görs tillgängliga för (*"made available to*") angivna personer, men dessa personer likväl drar fördel av dessa genom att få hjälp in natura.

79. Denna tolkning skulle även kunna gälla alla andra språkversioner (till exempel den nederländska, den svenska, den finska och den ungerska) som, i likhet med den engelska språkversionen, endast använder sig av verbet "göras tillgängliga", genom att föreskriva ett förbud mot att göra penningmedel tillgängliga "för" angivna personer respektive "till förmån för" dessa. I nästan samtliga av dessa språkversioner är det för övrigt uppenbart att adverben "direkt eller indirekt" syftar både på göras tillgängliga "för" och göras tillgängliga "till förmån för" angivna personer. I bestämmelsen tycks det således föreskrivas ett förbud mot att penningmedel görs tillgängliga "för" sådana personer (direkt eller indirekt) eller "till förmån för" dessa (direkt eller indirekt).

80. De beviljande organens utbetalning av förmåner till klagandena innebär således att penningmedel *indirekt* görs tillgängliga *till förmån för* klagandenas makar.

81. Förenade kungarikets uppfattning tycks bekräftas av en analys av de romanska språkversionerna av artikel 2.2 i förordningen, vari det används ett annat uttryckssätt för att återge uttrycket *"made available for the benefit of*", genom att inte bara förbjuda att "penningmedel görs tillgängliga till förmån för" nämnda personer, utan även att penningmedel "används till förmån för dessa".[27] Därigenom tycks omfattningen av det förbud som föreskrivs i bestämmelsen sträcka sig längre än till att bara gälla att penningmedel görs *tillgängliga* för en person som finns upptagen på förteckningen, och även omfatta varje slags *användning* av dessa penningmedel som denna person kan dra fördel av. I samtliga språkversioner som nyss nämnts står det klart att adverben "direkt eller indirekt" syftar på förbudet att "göra penningmedel tillgängliga" för angivna personer, men detsamma kan inte sägas om förbudet mot att "använda penningmedel till förmån" för sådana personer. Enligt dessa språkversioner tycks således förbudet inte kunna omfatta beviljandet av de omtvistade förmånerna till klagandena, eftersom det inte kan föreligga en "indirekt användning" av penningmedel till förmån för angivna personer.

26 — Min understrykning.

27 — På franska"*utilisé au bénéfice*", på spanska "*utilizar en beneficio*", på portugisiska "*utilizados em benefício*" och på rumänska "*utilizat în beneficiul*".

82. Bokstavstolkningen av artikel 2.2 blir dessutom ännu mer komplex med hänsyn till att man i vissa andra språkversioner av förordningen, vari man visserligen också har valt att använda ett specifikt uttryck för att återge uttrycket ”made available for the benefit of”, har föredragit ett verb som kan föranleda en annan tolkning framför verbet ”använda”. Så är exempelvis fallet med den italienska språkversionen, enligt vilken det är förbjudet att ”anslå” (”*stanziare*”) penningmedel till förmån för angivna personer. Detta uttryck, i betydelsen ”avsätta ett belopp för ett visst syfte”, leder till att det i förevarande fall kan anses att det agerande som är förbjudet enligt bestämmelsen tar form genom enbart utbetalningen av förmånerna till klagandena (vilka använder dessa till förmån för sina makar), oberoende av det förhållandet att adverben ”direkt eller indirekt” syftar inte bara på verbet ”göras tillgängliga för” (”*mettere a disposizione di*”) utan även på verbet ’anslå till förmån för” (”*stanziare a vantaggio di*”). Den tyska språkversionen av den aktuella bestämmelsen är avsedd att generellt förbjuda att penningmedel kan komma en angiven person ”till godo” (”*zugute kommen*”) och stöder inte – men utesluter inte heller – att adverben syftar på det verbet, vilket således lämnar dörren öppen för en tolkning som innebär att de fall där, såsom i förevarande fall, de aktuella penningmedlen indirekt kommer den angivna personen ”till godo” inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 2.2.

83. På grund av de betydande skillnaderna mellan förordningens olika språkversioner som nyss har belysts, vilka föranleder flera möjliga tolkningar, anser jag att en bokstavstolkning av artikel 2 inte ger några upplysningar som är avgörande för tolkningen av den exakta omfattningen av de förbud som införts genom bestämmelsen och att det således är nödvändigt att undersöka denna bestämmelse mot bakgrund av dess sammanhang och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i.[28]

84. Eftersom förordningen antogs för att genomföra en resolution av säkerhetsrådet är det nödvändigt att även beakta lydelsen i resolutionen och målen med denna.[29]

85. Enligt artikel 2 a i resolution 1390 (2002) får ”penningmedel, finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser” inte ”direkt eller indirekt gör[a]s tillgängliga till förmån för” personer som finns upptagna på den förteckning

28 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 1977 i mål 30/77, Bouchereau (REG 1977, s. 1999; svensk specialutgåva, volym 3, s. 459), punkt 14, av den 17 november 1983 i mål 292/82, Merck (REG 1983, s. 3781), punkt 12, av den 28 mars 1985 i mål 100/84, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1985, s. 1169), punkt 17, domen i målet Cricket St Thomas (ovan fotnot 24) punkterna 18 och 19, dom av den 17 oktober 1991 i mål C-100/90, kommissionen mot Danmark (REG 1991, s. I-5089), punkt 8, av den 17 oktober 1995 i mål C-83/94, Leifer m.fl. (REG 1995, s. I-3231), punkt 22, och domen i målet Endendijk (ovan fotnot 24), punkt 23.

29 — Se domarna i målen Bosphorus (ovan fotnot 15), punkterna 13 och 14, Möllendorf (ovan fotnot 11), punkt 68, och Kadi (ovan fotnot 13), punkt 297.

som nämnts ovan i punkt 3.[30] Det sålunda införda förbudet, vilket är formulerat i särskilt vida ordalag, är således avsett att helt förhindra att penningmedel, tillgångar eller ekonomiska resurser görs tillgängliga till förmån för personer som finns upptagna på den förteckning som nämnts ovan i punkt 3, för att förhindra att de kan dra fördel av dessa.[31]

86. Med hänsyn till att resolutionens mål är att bekämpa internationell terrorism ska dock detta förbud anses ha till funktion att förhindra att penningmedel och ekonomiska resurser används av de personer som finns upptagna på nämnda förteckning *för terroriständamål*. Denna tolkning bekräftas av den franska språkversionen av artikel 2 a i resolutionen – enligt vilken förbudet att göra penningmedel tillgängliga ”till förmån för” angivna personer syftar till att förhindra att dessa kan använda penningmedlen ”*pour les fins qu'ils poursuivent*” (”för de syften dessa personer eftersträvar”) – och bekräftas även av säkerhetsrådets resolution 1822 (2008) av den 30 juni 2008, vari det i punkt 1 a erinras om de förbud som uppställs i punkt 2 a i resolution 1390 (2002) och därefter anges att de aktuella förbuden är tillämpliga på ”alla typer av ekonomiska och finansiella resurser … *som används för att stödja al-Qaida, Usama bin Ladin och talibanerna*”.[32]

87. Av en tolkning av artikel 2.2 i förordningen som tar vederbörlig hänsyn till målen med resolution 1390 (2002) framgår således att denna bestämmelse, bortsett från den terminologi som används i dess olika språkversioner, syftar till att reglera de olika sätt på vilka de personer som finns upptagna på förteckningen kan erhålla penningmedel, i syfte att ge förbudet för dessa personer att direkt eller indirekt få möjlighet att förfoga över de aktuella penningmedlen en så omfattande räckvidd som möjligt och därigenom förhindra att de används för terroriständamål. Domstolen gjorde för övrigt ett uttalande med den innebörden i domen i målet Kadi,[33] där den uppgav att ”[h]uvudsyftet och målet med … [förordning nr 881/2002] är … att bekämpa den internationella terrorismen, i synnerhet genom att ta ifrån den internationella terrorismen dess finansiella medel genom att de penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör personer eller enheter som misstänks vara inblandade i verksamheter som har koppling till den fryses”.

88. Jag anser därför att det inte är korrekt att, såsom Treasury, hävda att målet med resolutionen (och förordningen) är att undanröja varje form av ekonomiskt stöd till de personer som finns upptagna på förteckningen i bilaga I till förordningen. Förbuden i dessa rättsakter är visserligen formulerade i vida ordalag, men är endast tillämpliga i den mån som dessa syftar till att hindra sådana personer från att använda egna penningmedel och

30 — På engelska ”*made available … for such person's benefit*”, på spanska ”*pongan … a disposición de esas personas*” och på franska ”*rendus disponibles … pour les fins qu'ils poursuivent*”.

31 — Se domen i målet Möllendorf (ovan fotnot 14), punkt 56.

32 — Punkt 4 i resolutionen (min kursivering).

33 — Punkt 169 (ovan fotnot 13).

ekonomiska resurser för terroriständamål, och även hindra dem från att direkt eller indirekt erhålla penningmedel eller ekonomiska resurser från tredje man för att användas för sådana ändamål.

89. Jag är därför benägen att dela de reservationer som har framförts av den nationella domstolen beträffande den faktiska möjligheten att ge uttrycket ”göras tillgängliga till förmån för” i artikel 2.2 i förordningen en tolkning som utvidgar dess räckvidd till att omfatta utbetalningen *till tredje man* av penningmedel som kan komma att användas för att täcka en angiven persons grundläggande utgifter. Det är nämligen svårt att tänka sig att beviljandet av förmåner, som är avsedda att tillgodose behoven i ett hushåll och som faktiskt används för det syftet på villkor som gör det möjligt för den angivna personen att dra fördel av dessa endast in natura, skulle medföra en risk för att penningmedel används för terroristverksamhet. Detta gäller särskilt med hänsyn till de särskilda omständigheterna i förevarande fall, där ett ringa belopp som noggrant har räknats ut på förhand betalas ut till klagandena för att tillhandahålla endast vad som är absolut nödvändigt för att täcka familjens levnadskostnader.

90. Av ovannämnda skäl anser jag att det synsätt som Förenade kungarikets regering gjorde gällande vid förhandlingen inte är övertygande,[34] ett synsätt som enligt min mening är alltför formalistiskt. Som denna regering har gjort gällande är det visserligen riktigt att de aktuella förmånerna, eftersom de beviljas till förmån för det hushåll som en person som finns upptagen i bilaga I till förordningen ingår i och fastställs i förhållande till behoven hos samtliga medlemmar av detta hushåll, till sin *art* och oavsett vad de i praktiken används till, är avsedda att gynna denna person. Det är emellertid också riktigt att dessa förmåners *funktion*, *oavsett hur beloppen kommer att användas*, är att tillhandahålla det hushåll som beviljas dessa enbart de medel som krävs för hushållsmedlemmarnas uppehälle och att storleken på dessa är anpassad till denna funktion. Den fördel som dessa förmåner är avsedda att ge den som är berättigad till dem, och som makarna till klagandena i målet vid den nationella domstolen i praktiken åtnjuter, sträcker sig med andra ord inte längre än till utdelning av medel för personens och den egna familjens uppehälle. Mot bakgrund av det mål som eftersträvas genom förordningen och genom de resolutioner som förordningen avser att genomföra, nämligen att bekämpa den internationella terrorismen genom att ta ifrån den dess finansiella medel, förefaller det dock inte vara motiverat att låta beviljandet av dessa förmåner till en medlem av en angiven persons hushåll omfattas av tillämpningsområdet för artikel 2.2 i förordningen, under omständigheter då det, såsom i förevarande mål, kan anses uteslutet att personen får tillgång till beloppen. Denna slutsats är för övrigt förenlig med kravet på skydd för klagandenas rätt till respekt för familjelivet.

34 — Se ovan punkt 44.

91. Utöver det som angetts ovan vill jag tillägga att den extensiva tolkning av uttrycket ”till förmån för” i artikel 2.2 i förordningen som Förenade kungariket och kommissionen har föreslagit – enligt vilken det krävs tillstånd varje gång socialförsäkringsförmåner och socialbidrag betalas ut till maken eller makan till en angiven person, på grund av att dessa penningmedel används eller skulle kunna användas för att ge en angiven person hjälp in natura – medför en risk för att förordningens tillämpningsområde utvidgas på ett nästan obegränsat sätt, så att förordningen logiskt sett utvidgas till att omfatta inte bara varje utbetalning av penningbelopp till maken eller makan till en angiven person (exempelvis deras lön eller en gåva) utan samtliga fall där denna person indirekt drar fördel av att det finns mer eller mindre direkta band till en tredje man, vilken inte finns upptagen på förteckningen, som lever tillsammans med personen (maken/makan, men även andra familjemedlemmar) eller som är knuten till personen genom särskilda släkt- eller vänskapsband eller genom ekonomiska band.

92. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag således att utbetalningen av socialförsäkringsförmåner och socialbidrag till klagandena från myndigheterna i Förenade kungariket inte kan betecknas som att *penningmedel* görs tillgängliga till förmån för angivna personer, i den mening som avses i artikel 2.2 i förordningen.

93. Jag anser inte heller att de varor och tjänster som klagandena tillhandahåller sina makar in natura kan anses utgöra *ekonomiska resurser* i den mening som avses i artikel 1.2 i förordningen och att det därför kan anses att dessa myndigheter, genom att betala ut penningmedel till klagandena, indirekt gör ekonomiska resurser tillgängliga för eller till förmån för en angiven person, och således överträder förbuden i artikel 2.3 i förordningen.

94. I förordningen avses nämligen med ekonomiska resurser ”tillgångar av alla slag, både materiella och immateriella, lösa och fasta, som inte är penningmedel men som kan användas till att erhålla penningmedel, varor eller tjänster” (artikel 1.2). I enlighet med denna definition anges det i artikel 2.3 i förordningen, vid uppställandet av förbudet mot att göra ekonomiska resurser tillgängliga för eller till förmån för en angiven person, att villkoret för att detta förbud ska vara tillämpligt är att man därigenom ger den angivna personen möjlighet att ”erhålla penningmedel, varor eller tjänster”.

95. Mot bakgrund av målen med de förbud som införts genom förordningen, vilka – såsom redan har påpekats ovan – är att be-

kämpa den internationella terrorismen genom att kontrollera dess olika finansieringskällor, framgår klart syftet med detta villkor: om det av ”tillgångar av alla slag, både materiella och immateriella, lösa och fasta” inte är möjligt att erhålla penningmedel, varor eller tjänster, har den angivna personen inte något som kan användas för terroriständamål, och dessa tillgångar utgör således inte ekonomiska resurser i förordningens mening.[35]

96. Det är riktigt att den aktuella bestämmelsens tillämpningsområde tolkades av domstolen i domen i det ovannämnda målet Möllendorf i särskilt vida ordalag,[36] vilket har påpekats i vissa av de yttranden som har ingetts i förevarande mål. I det fallet kunde dock den tillgång som var aktuell i målet vid den nationella domstolen anses ”med all tydlighet omfattas av definitionen av begreppet ’ekonomiska resurser’ i artikel 1.2” i förordningen, eftersom det var fråga om en fast tillgång som kunde användas för att erhålla penningmedel, varor eller tjänster. I förevarande fall är frågan i stället huruvida varor eller tjänster som är absolut nödvändiga och som klagandena tillhandahåller sina makar kan jämställas med ekonomiska resurser i förordningens mening.

97. Jag anser att det står klart att klagandena, genom att vidta åtgärder för att betala hyran för en bostad eller avgifter för försörjningstjänster, inte tillhandahåller makarna några ekonomiska resurser, eftersom det är fråga om verksamhet som inte kan användas av dessa för att erhålla penningmedel, varor eller tjänster.[37] Vad därefter beträffar klagandenas förvärv av varor som är avsedda för deras makars personliga bruk, men som dessa potentiellt sett kan dra fördel av i ekonomisk mening, anser jag att det, med hänsyn till det ringa belopp som beviljas som förmån i förevarande fall, vilket knappt är tillräckligt för att tillgodose en familjs grundläggande behov, inte är realistiskt att anta att dessa varor kommer att säljas på nytt av den angivna personen i syfte att därigenom erhålla penningmedel, varor eller tjänster som är avsedda att finansiera terroristverksamhet.

98. Genom att således använda utbetalda belopp för att köpa varor eller tjänster som är absolut nödvändiga, vilka även makarna kommer att ha nytta av, gör klagandena inte ekonomiska resurser tillgängliga för eller till förmån för dessa, i den mening som avses i förordningen, eftersom det av denna hjälp in natura inte går att erhålla penningmedel, varor eller tjänster som kan användas för terroristverksamhet. Genom att betala ut

35 — I det sammanhanget vill jag påpeka att i förordningen undantas de tillgångar som inte gör det möjligt att erhålla penningmedel, varor eller tjänster från kategorin ”ekonomiska resurser”, men inte i resolution 1390 (2002), vari det inte görs någon sådan åtskillnad och som för övrigt, till skillnad från förordningen, inte innehåller någon definition av uttrycket ekonomiska resurser.

36 — Punkt 46 (ovan fotnot 14).

37 — Se i det avseendet även ”EU:s bästa praxis för effektivt genomförande av restriktiva åtgärder” (Dok. 8666/08 av den 21 april 2008), punkterna 45, 48 och 51.

penningbelopp till klagandena, i form av socialförsäkringsförmåner och socialbidrag, som sedan kommer att användas av klagandena för att sörja även för makarnas grundläggande behov gör de behöriga myndigheterna följaktligen inte indirekt ekonomiska resurser tillgängliga för eller till förmån för dessa, i den mening som avses i artikel 2.3 i förordningen.

99. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag därför att de behöriga myndigheterna inte överträder de förbud som uppställs i förordningen genom att betala ut penningbelopp till klagandena, i form av socialförsäkringsförmåner och socialbidrag.

100. Som argument mot denna slutsats kan det enligt min mening inte anföras att en tolkning av artikel 2 i förordningen som undantar beviljandet av de aktuella förmånerna från bestämmelsens tillämpningsområde medför att bestämmelsen om särskilda undantagsregler, i den efterföljande artikel 2a, blir överflödig.

101. I det avseendet vill jag först och främst påpeka att artikel 2a, vari det i punkt 1 a föreskrivs att man kan göra undantag från förbuden i artikel 2 ”på begäran av en berörd fysisk eller juridisk person”, faktiskt förefaller avfattad i vida ordalag, som syftar till att låta inte bara den angivna personen, som vill få tillgång till sina frysta tillgångar, ingå bland de personer som är skyldiga att skaffa tillstånd, utan även varje tredje man som avser att direkt eller indirekt göra penningmedel och/eller ekonomiska resurser tillgängliga för eller till förmån för en angiven person.[38]

102. Mot denna bakgrund råder det inte några tvivel om att tillståndsreglerna i artikel 2a i förordningen är avsedda att förhindra att penningmedel eller resurser som har frigjorts eller som får användas för betalning av de utgifter som anges i artikel 2a.1 a kan användas för terroriständamål. I enlighet med detta mål anser jag att dessa regler endast omfattar de överföringar som gör det möjligt för en angiven person att få *tillgång* till penningmedel och/eller ekonomiska resurser och att besluta att dessa ska användas för att täcka de utgifter som anges i nämnda bestämmelse. En risk för att penningmedel eller resurser används för andra ändamål än de avsedda föreligger nämligen när dessa penningmedel eller resurser *direkt eller indirekt* görs tillgängliga för den angivna personen, däremot

38 — Se även riktlinjerna vid begäran om undantag i det ovannämnda dokumentet ”EU:s bästa praxis för effektivt genomförande av restriktiva åtgärder” från år 2008, där det anges att ”[e]n person eller enhet som vill göra tillgångar eller ekonomiska resurser tillgängliga för en utpekad person eller enhet måste begära tillstånd” (punkt 59).

inte när tredje man direkt åtar sig att stå för de aktuella utgifterna.

103. I förevarande fall *är det tredje man* som har tillgång till de belopp som utbetalats som förmåner och som har möjlighet att besluta att de ska användas för att täcka hushållsutgifter. Det ska vidare erinras om att det, enligt vad som framgår av handlingarna i målet vid den nationella domstolen, är ostridigt att det inte har skett någon överföring av de aktuella beloppen från klagandena till deras makar.

104. Slutligen anser jag att det argument som godtogs i de nationella underinstansernas avgöranden och som Förenade kungariket har anslutit sig till i sina skriftliga yttranden inte är övertygande. Enligt detta argument innebär en tolkning av artikel 2.2 i förordningen, som tillåter att tredje man åtar sig att stå för de grundläggande utgifterna för en person som finns upptagen på förteckningen i bilaga I till förordningen, att sistnämnda person befrias från åliggandet att själv sörja för dessa utgifter, vilket gör det möjligt för vederbörande att avsätta de tillgångar som denne lyckas skaffa på annat sätt för terroriständamål.

105. Jag undrar nämligen på vilket sätt en person som finns upptagen på nämnda förteckning skulle kunna uppbringa ytterligare tillgångar, eftersom personens penningmedel och/eller ekonomiska resurser har frysts i den mening som avses i artikel 1 i förordningen, och med beaktande av de begränsningar som uppställs i artikel 2 i samma förordning vad gäller att erhålla penningmedel och/eller ekonomiska resurser från tredje man, när särskilt tillstånd i den mening som avses i artikel 2a saknas. Det förhållandet att tredje man åtar sig att stå för denna persons grundläggande utgifter får således endast till följd att personen befrias från skyldigheten att skaffa tillstånd för att få tillgång till sina egna penningmedel och/eller ekonomiska resurser – förutsatt att vederbörande har några sådana – för att använda dessa för att täcka sådana utgifter, men det medför inte att personen automatiskt kan använda sina egna tillgångar, vilka fortfarande är föremål för frysning, eller erhålla penningmedel och/eller ekonomiska resurser från tredje man, att användas för finansiering av terroristverksamhet. Naturligtvis kan man inte utesluta möjligheten att det förekommer ageranden för att kringgå förbuden i förordningen, men det kan inträffa oavsett om tredje man åtar sig att stå för de aktuella utgifterna eller ej.

106. Att låta tredje mans åtagande att stå för dessa utgifter omfattas av tillståndsreglerna i artikel 2a i förordningen skingrar i vilket fall som helst inte de farhågor som Förenade kungariket har gett uttryck för. Syftet med denna artikel är nämligen just att möjliggöra för de personer som finns upptagna på förteckningen i bilaga I till förordningen att erhålla de medel som krävs för deras uppehälle. Oavsett huruvida tillstånd har beviljats eller ej medför tredje mans ingripande att den angivna personen hur

som helst befrias från åliggandet att personligen bestrida sina grundläggande utgifter, vilket ger personen frihet att använda eventuella resurser som erhållits i strid med förordningens förbud för terroriständamål. En tillämpning av det tillståndsförfarande som avses i artikel 2a i förordningen utesluter för övrigt inte, och gör inte heller mindre sannolik, möjligheten att ett sådant åsidosättande sker, eftersom det rör sig om bestämmelser som enbart syftar till att minimera risken för att de penningmedel och/eller resurser som har frigjorts används för andra ändamål än de avsedda.

107. Som påpekats flera gånger ovan föreligger dock inte en sådan risk i förevarande fall vare sig i teorin, med hänsyn till de aktuella förmånernas storlek, vilka är avsedda att endast tillhandahålla vad som krävs för att täcka de grundläggande behoven i det hushåll som beviljas dessa, eller i praktiken, eftersom det är ostridigt i målet vid den nationella domstolen att klagandena inte gör de erhållna beloppen tillgängliga för sina makar, utan endast ger dem hjälp in natura.

VI — Förslag till avgörande

108. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara den tolkningsfråga som har ställts av House of Lords enligt följande. Artikel 2.2 i rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 är inte tillämplig när staten tillhandahåller sådana socialförsäkringsförmåner eller socialbidrag som är i fråga i målet vid den nationella domstolen till maken eller makan till en person som finns upptagen på förteckningen i bilaga I till nämnda förordning, enbart på grund av att maken eller makan bor tillsammans med personen och kommer att eller kan komma att använda en del av de tillhandahållna penningmedlen till förvärv av varor och tjänster, som kommer att konsumeras av den person som finns upptagen på förteckningen eller som på annat sätt kommer att komma denna person till godo.