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

I mål T-306/01,

Ahmed Ali Yusuf, Spånga (Sverige),

Al Barakaat International Foundation, Spånga,

företrädda av advokaterna L. Silbersky och T. Olsson,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Vitsentzatos, I. Rådestad, E. Karlsson och M. Bishop, samtliga i egenskap av ombud,

och

* Rättegångsspråk: svenska.

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av A. Van Solinge, J. Enegren och C. Brown, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

med stöd av

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

intervenient,

inledningsvis angående en talan om ogiltigförklaring av dels rådets förordning (EG) nr 467/2001 av den 6 mars 2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan och om upphävande av förordning (EG) nr 337/2000 (EGT L 67, s. 1), dels kommissionens förordning (EG) nr 2199/2001 av den 12 november 2001 om ändring, för fjärde gången, av förordning nr 467/2001 (EGT L 295, s. 16), därefter om ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av förordning nr 467/2001 (EGT L 139, s. 9),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

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

justitiesekreterare: H. Jung,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 oktober 2003,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Enligt artikel 24.1 i Förenta nationernas stadga, undertecknad i San Francisco (Förenta staterna) den 26 juni 1945, överlåter medlemmarna av Förenta nationerna (FN) "på säkerhetsrådet huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet och samtyck[er] till att säkerhetsrådet vid fullgörande av sina ur detta ansvar härrörande förpliktelser handlar å medlemmarnas vägnar".

2 Enligt artikel 25 i Förenta nationernas stadga samtycker "[FN:s] medlemmar ... till att godtaga och verkställa säkerhetsrådets beslut i överensstämmelse med denna stadga".

3 I artikel 48.2 i Förenta nationernas stadga föreskrivs att säkerhetsrådets beslut för upprätthållande av internationell fred och säkerhet skall "verkställas av Förenta Nationernas medlemmar direkt och genom deras verksamhet inom ifrågakommande internationella organ, till vilka de äro anslutna".

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

5 Artikel 11.1 EU har följande lydelse:

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

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

— på alla sätt stärka unionens säkerhet,

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

6 I artikel 301 EG föreskrivs följande:

"Om en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har beslutats enligt bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen förutsätter ett handlande från gemenskapens sida som helt eller delvis avbryter eller begränsar de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredje länder, skall rådet besluta om de brådskande åtgärder som är nödvändiga. Rådet skall besluta med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen."

7 I artikel 60.1 EG föreskrivs följande:

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

8 Artikel 307 första stycket EG har följande lydelse:

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

9 I artikel 308 EG föreskrivs följande:

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

Bakgrund till tvisten

10 Den 15 oktober 1999 antog Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet) resolution 1267 (1999). Säkerhetsrådet fördömde genom denna resolution att terrorister fortsätter att tas emot och tränas och att terroristhandlingar förbereds inom afghanskt territorium, upprepade sin övertygelse att kampen mot den internationella terrorismen är av grundläggande betydelse för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet och beklagade att talibanerna fortsätter att skydda Usama bin Ladin och möjliggör för honom och hans bundsförvanter att organisera ett nätverk av träningsläger för terrorister från det territorium som talibanerna kontrollerar och att använda sig av Afghanistan som bas för genom-

förandet av internationella terroristdåd. I punkt 2 i denna resolution krävde säkerhetsrådet att talibanerna genast skulle överlämna Usama bin Ladin till behöriga myndigheter. För att säkerställa efterlevnaden av denna skyldighet föreskrevs i punkt 4 b i resolution 1267 (1999) att alla stater bland annat skulle "[f]rysa penningmedel och andra finansiella medel, inklusive de som härrör från eller alstrats av egendom som ägs av talibanerna, eller direkt eller indirekt kontrolleras av dessa, eller ägs eller kontrolleras av ett företag som ägs eller kontrolleras av talibanerna, såsom dessa angivits av den kommitté som skapats med tillämpning av punkt 6 nedan, och säkerställa att varken dessa eller några andra penningmedel eller andra finansiella medel som angivits på detta sätt, genom deras landsmäns eller varje annan persons som befinner sig på deras territorium försorg, ställs till förfogande eller används till förmån för talibanerna eller ett företag som ägs eller direkt eller indirekt kontrolleras av dessa, förutom om kommittén i det enskilda fallet och av humanitära skäl har beviljat undantag".

11 I punkt 6 i resolution 1267 (1999) beslutade säkerhetsrådet att med tillämpning av artikel 28 i sin provisoriska arbetsordning upprätta en kommitté vid säkerhetsrådet i vilken samtliga medlemmar i säkerhetsrådet ingår (nedan kallad sanktionskommittén), med uppgift särskilt att säkerställa medlemsstaternas genomförande av åtgärder enligt punkt 4, att ange vilka penningmedel och andra finansiella medel som omfattas av punkt 4 och att pröva ansökningar om undantag från åtgärder enligt punkt 4.

12 Rådet bedömde att det var nödvändigt för gemenskapen att agera för att genomföra resolutionen och antog därför, den 15 november 1999, den gemensamma ståndpunkten 1999/727/GUSP om restriktiva åtgärder mot talibanerna (EGT L 294, s. 1). I artikel 2 i denna gemensamma ståndpunkt anges att penningmedel och andra finansiella medel som talibanerna har utomlands kommer att frysas i enlighet med villkoren i säkerhetsrådets resolution 1267 (1999).

13 Den 14 februari 2000 antog rådet med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG förordning (EG) nr 337/2000 om flygförbud och spärrande av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan (EGT L 43, s. 1).

14 Den 19 december 2000 antog säkerhetsrådet resolution 1333 (2000) om, i synnerhet, skyldighet för talibanerna att efterkomma resolution 1267 (1999), särskilt genom att upphöra att erbjuda internationella terrorister och deras organisationer skydd och träning och genom att överlämna Usama bin Ladin till behöriga myndigheter så han kan ställas inför rätta. Säkerhetsrådet beslutade särskilt att skärpa det flygförbud och den frysning av penningmedel som infördes genom resolution 1267 (1999). I artikel 8 c i resolution 1333 (2000) anges att alla stater i synnerhet skall "frysa alla penningmedel och andra finansiella tillgångar som tillhör Usama bin Ladin och personer och enheter med band till honom, vilka har angetts av [sanktionskommittén], inklusive organisationen al-Qaida, och alla penningmedel som härrör från eller alstrats av egendom som ägs av Usama bin Ladin och personer och enheter med band till honom, eller som kontrolleras direkt eller indirekt av dem, och säkerställa att varken dessa eller några andra penningmedel eller andra finansiella medel, direkt eller indirekt, genom deras landsmäns eller varje annan persons som befinner sig på deras territorium försorg, ställs till förfogande eller används till förmån för Usama bin Ladin, hans bundsförvanter eller någon enhet som tillhör eller kontrolleras av dem, direkt eller indirekt, inklusive organisationen al-Qaida".

15 Genom samma bestämmelse gav säkerhetsrådet sanktionskommittén i uppgift att, på grundval av uppgifter som tillhandahålls av stater och regionala organisationer, upprätta och fortgående uppdatera en förteckning över personer och enheter som kommittén anser har anknytning till Usama bin Ladin, inklusive organisationen al-Qaida.

16 Säkerhetsrådet beslutade i punkt 23 i resolution 1333 (2000) att åtgärder enligt punkt 8 i resolutionen skulle tillämpas i tolv månader, och att säkerhetsrådet vid utgången av denna period skulle besluta huruvida de skulle förlängas på oförändrade villkor under ytterligare en period.

17 Rådet bedömde att det var nödvändigt för gemenskapen att agera för att genomföra resolutionen och antog därför den 26 februari 2001 den gemensamma ståndpunkten 2001/154/GUSP om ytterligare restriktiva åtgärder mot talibanerna och ändring av den gemensamma ståndpunkten 96/746/GUSP (EGT L 57, s. 1). I artikel 4 i denna gemensamma ståndpunkt föreskrivs följande:

"Kapital och andra ekonomiska tillgångar som tillhör Usama Bin Laden och med honom associerade individer och organ enligt [sanktionskommittén] skall frysas, och kapital eller andra ekonomiska tillgångar skall inte göras tillgängliga för Usama Bin Laden och med honom associerade individer och organ enligt [sanktionskommittén] på de villkor som föreskrivs i resolution 1333 (2000)."

18 Rådet antog den 6 mars 2001, med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG, förordning (EG) nr 467/2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan och om upphävande av förordning nr 337/2000 (EGT L 67, s. 1).

19 Enligt ordalydelsen i skäl 3 i ovannämnda förordning ligger de åtgärder som föreskrivs i resolution 1333 (2000) "inom fördragets tillämpningsområde, och särskilt i syfte att undvika snedvridning av konkurrensen krävs därför gemenskapslagstiftning för att genomföra säkerhetsrådets relevanta beslut, vad gäller gemenskapens territorium".

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

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

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

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

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

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

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

24 Den 9 november 2001 offentliggjorde sanktionskommittén ett nytt tillägg till förteckningen av den 8 mars 2001 som bland annat innehöll namnen på följande enhet och tre personer:

— "Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Sweden; Rinkebytorget 1, 04 Spånga, Sweden",

— "Aden, Abdirisak, Akaftingebacken 8, 163 67 Spånga, Sweden; DOB 01 June 1968",

— "Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvägen 21, 177 50 Spånga, Sweden; DOB 01 January 1955",

— "Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Sweden; DOB: 20 November 1974".

25 Namnet på enheten och de tre fysiska personerna i fråga upptogs, tillsammans med andra namn, i förteckningen i bilaga I till förordningen genom kommissionens förordning (EG) nr 2199/2001 av den 12 november 2001 om ändring, för fjärde gången, av förordning nr 467/2001 (EGT L 295, s. 16).

26 Den 16 januari 2002 antog säkerhetsrådet resolution 1390 (2002), i vilken det fastställs vilka åtgärder som skall vidtas mot Usama bin Ladin, medlemmarna av organisationen al-Qaida och talibanerna samt mot andra personer, grupper, företag och enheter med anknytning till dessa. I resolutionen anges i huvudsak, i punkterna 1 och 2, att de åtgärder som infördes genom punkt 4 b i resolution 1267 (1999) och genom punkt 8 c i resolution 1333 (2000) skall bestå, särskilt frysningen av penningmedel. Enligt punkt 3 i resolution 1390 (2002) skall dessa åtgärder ses över av säkerhetsrådet tolv månader efter det att de har antagits. Efter denna period skall säkerhetsrådet besluta antingen att åtgärderna skall bestå eller att de skall förbättras.

27 Rådet bedömde att det var nödvändigt för gemenskapen att agera för att genomföra resolutionen och antog därför, den 27 maj 2002, den gemensamma ståndpunkten 2002/402/GUSP om restriktiva åtgärder mot Usama bin Ladin, medlemmar av al-Qaida-organisationen, talibanerna och andra personer, grupper, företag och enheter associerade med dem och om upphävande av de gemensamma ståndpunkterna 96/746/GUSP, 1999/727/GUSP, 2001/154/GUSP och 2001/771/GUSP (EGT L 139, s. 4). I artikel 3 i denna gemensamma ståndpunkt anges bland annat att penningmedel och andra finansiella medel eller ekonomiska resurser som tillhör de personer, grupper, företag och enheter som finns upptagna i den förteckning som upprättats av sanktionskommittén i enlighet med säkerhetsrådets resolutioner 1267 (1999) och 1333 (2000) skall förbli frysta.

28 Den 27 maj 2002 antog rådet, med stöd av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG, förordning (EG) nr 881/2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av förordning nr 467/2001 (EGT L 139, s. 9).

29 Enligt skäl 4 i förordningen ligger de åtgärder som bland annat föreskrevs genom säkerhetsrådets resolution 1390 (2002) "inom fördragets tillämpningsområde, och det är därför, särskilt i syfte att undvika snedvridning av konkurrensen, nödvändigt med gemenskapslagstiftning för att genomföra säkerhetsrådets relevanta beslut på gemenskapens territorium".

30 I artikel 1 i förordning nr 881/2002 definieras "penningmedel" och "frysning av penningmedel" i huvudsak på samma sätt som "tillgångar" och "spärrande av tillgångar" i förordning nr 467/2001.

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

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

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

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

32 Bilaga I till förordning nr 881/2002 innehåller en förteckning över de personer, enheter och grupper som är föremål för den frysning av penningmedel som föreskrivs i artikel 2. Förteckningen innehåller bland annat namnen på följande enhet och tre personer:

— "Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Sverige; Rinkebytorget 1, 04, 16373 Spånga, Sverige",

— "Aden, Adirisak, Skäftingebacken 8, 16367 Spånga, Sverige, född den 1 juni 1968",

— "Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvägen 21, 17750 Järfälla, Sverige, född den 1 januari 1955",

— "Ali, Yusaf Ahmed, Hällbybacken 15, 16370 Spånga, Sverige, född den 20 november 1974".

33 Den 26 augusti 2002 beslutade sanktionskommittén att stryka Abdi Abdulaziz Ali och Abdirisak Aden ur förteckningen över de personer, grupper och enheter på vilka frysningen av penningmedel och andra ekonomiska resurser skall tillämpas.

34 Följaktligen antog kommissionen den 4 september 2002 förordning (EG) nr 1580/2002 om ändring för andra gången av förordning nr 881/2002 (EGT L 237, s. 3).

35 Enligt artikel 1.2 i förordning nr 1580/2002 skall bland annat följande personer strykas i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002:

— "Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvägen 21, 177 50 Spånga, Sverige, född den 1 januari 1955",

— "Aden, Adirisak, Skäftingebacken 8, 163 67 Spånga, Sverige, född den 1 juni 1968".

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

37 Den 17 januari 2003 antog säkerhetsrådet resolution 1455 (2003), som syftar till att förbättra genomförandet av de åtgärder som föreskrivs i punkt 4 b i resolution 1267 (1999), i punkt 8 c i resolution 1333 (2000) och i punkterna 1 och 2 i resolution 1390 (2002). Enligt punkt 2 i resolution 1455 (2003) skall åtgärderna på nytt förbättras när tolv månader har gått, eller tidigare om skäl föreligger.

38 Rådet bedömde att det var nödvändigt för gemenskapen att agera för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1452 (2002) och antog därför, den 27 februari 2003, den gemensamma ståndpunkten 2003/140/GUSP om undantag från de restriktiva åtgärder som införts genom gemensam ståndpunkt 2002/402/GUSP (EUT L 53, s. 62). I artikel 1 i den gemensamma ståndpunkten anges att Europeiska

gemenskapen, vid genomförandet av åtgärderna enligt artikel 3 i den gemensamma ståndpunkten 2002/402/GUSP, kommer att föreskriva de undantag som medges i säkerhetsrådets resolution 1452 (2002).

39 Den 27 mars 2003 antog rådet förordning (EG) nr 561/2003 om ändring, när det gäller undantag från frysning av penningmedel och ekonomiska resurser, av förordning nr 881/2002 (EGT L 82, s. 1). I skäl 4 i förordningen anger rådet att det med hänsyn till säkerhetsrådets resolution 1452 (2002) är nödvändigt att anpassa de åtgärder som införts av gemenskapen.

40 Artikel 1 i förordning nr 561/2003 har följande lydelse:

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

'Artikel 2a

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

a) någon av medlemsstaternas behöriga myndigheter enligt förteckningen i bilaga II på begäran av en berörd fysisk eller juridisk person har fastställt att dessa penningmedel eller ekonomiska resurser

i) är nödvändiga för att täcka grundläggande utgifter, inbegripet betalning av livsmedel, hyra, amorteringar och räntor på bostadskrediter, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster,

ii) endast är avsedda för betalning av rimliga arvoden och ersättning av utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster,

iii) endast är avsedda för betalning av avgifter eller serviceavgifter för rutinmässig hantering eller förvaltning av frysta penningmedel eller frysta ekonomiska resurser, eller

iv) är nödvändiga för extraordinära kostnader, och

b) ett sådant fastställande har meddelats sanktionskommittén, och

c) i) när det gäller ett fastställande enligt punkt a i, a ii eller a iii ovan, sanktionskommittén inte har framfört några invändningar mot fastställandet inom 48 timmar efter det att meddelandet lämnats, eller

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

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

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

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

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

...' "

41 Den 19 maj 2003 antog kommissionen förordning (EG) nr 866/2003 om ändring för artonde gången av rådets förordning (EG) nr 881/2002 (EGT L 124, s. 19). Enligt artikel 1 i förordningen och punkt 1 i bilagan till denna skall bilaga I till förordning nr 881/2002 ändras så att angivelsen "Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Sverige, födelsedatum 20 november 1974" skall ersättas av följande text:

"Ali Ahmed YUSAF (alias Ali Galoul), Krälingegränd 33, S-16362 Spånga, Sverige. Född den 20 november 1974 i Garbaharey, Somalia. Svensk medborgare. Svenskt pass med nummer 1041635. Personnummer: 741120-1093".

Förfarandet och parternas yrkanden

42 Abdirisak Aden, Abdulaziz Ali och Ahmed Yusuf, samt Al Barakaat International Foundation (nedan kallad Al Barakaat) har, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 10 december 2001, med stöd av artikel 230 EG väckt en talan mot rådet och kommissionen som registrerades med målnummer T-306/01. De har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara förordning nr 2199/2001,

— ogiltigförklara förordning nr 467/2001, eller alternativt med stöd av artikel 241 EG förklara att den inte skall tillämpas,

— förplikta svarandena att ersätta deras rättegångskostnader, med ett belopp som senare skulle anges.

43 Genom samma skrivelse ansökte sökandena med stöd av artikel 243 EG om uppskov med verkställigheten av förordning nr 2199/2001.

44 Genom en separat skrivelse som inkom till förstainstansrättens kansli den 10 december 2001 ansökte sökandena om att ärendet skulle handläggas skyndsamt i enlighet med artikel 76a i förstainstansrättens rättegångsregler. Efter att ha hört svarandena avslog förstainstansrätten (första avdelningen) ansökan genom beslut av den 22 januari 2002 med hänvisning till att målet gav upphov till frågor av komplicerad och känslig natur.

45 Sökandena meddelades genom skrivelse från förstainstansrättens kansli av den 24 januari 2002 att ansökan om uppskov med verkställigheten av förordning nr 2199/2001 inte kunde prövas, eftersom den inte hade framställts genom en separat skrivelse i enlighet med bestämmelserna i rättegångsreglerna. Det angavs dock att det alltid var möjligt att vid ett senare tillfälle framställa en ansökan om interimistiska åtgärder i enlighet med ovannämnda bestämmelser.

46 Rådet och kommissionen har i sina svaromål, som inkom till förstainstansrättens kansli den 19 februari 2002, yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

47 Sökandena ansökte om interimistiska åtgärder genom skrivelse som inkom till förstainstansrättens kansli den 8 mars 2002. Ansökan avsåg uppskov med verkställigheten av förordningarna nr 467/2001 och nr 2199/2001, för såvitt dessa berör sökandena, fram till dess att målet avgörs i sak.

48 Parterna yttrade sig muntligt den 22 mars 2002. Vid sammanträdet närvarade en företrädare för Konungariket Sverige.

49 Förstainstansrättens ordförande avslog genom beslut av den 7 maj 2002 (i mål T-306/01 R, Aden m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 2002, s. II-2387), ansökan om interimistiska åtgärder med motiveringen att villkoret att det skall föreligga fara i dröjsmål inte var uppfyllt.

50 Parterna anmodades, i skrivelse från förstainstansrätten av den 27 juni 2002, att yttra sig över konsekvenserna av att förordning nr 467/2001 upphävts och ersatts av förordning nr 881/2002.

51 Genom yttrande som inkom till förstainstansrättens kansli den 29 juli 2002 förklarade sökandena att de anpassade sina yrkanden, grunder och argument så att de hädanefter avsåg en ogiltigförklaring av förordning nr 881/2002 (nedan kallad den omtvistade förordningen), som antagits med beaktande av säkerhetsrådets resolution 1390 (2002), enligt vilken de sanktionsåtgärder som riktats mot sökandena skall bestå. De påpekade att den ursprungliga talan som avsåg förordning nr 467/2001 inte längre skall anses ha något föremål eftersom den förordningen upphävdes genom den omtvistade förordningen.

52 Rådet har i sitt yttrande, som inkom till förstainstansrättens kansli den 12 juli 2002, medgett att sökandena har rätt att utvidga eller anpassa sina ursprungliga yrkanden så att de hädanefter avser en ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen.

53 Kommissionen har i sitt yttrande, som inkom till förstainstansrättens kansli den 10 juli 2002, med beaktande av att rättsverkningarna av förordning nr 2199/2001 består genom den omtvistade förordningen, uppgett att den inte har något att invända mot att sökandena modifierar sina yrkanden så att de avser den sistnämnda förordningen.

54 Kommissionen har vidare yrkat att förstainstansrätten i enlighet med artikel 113 i förstainstansrättens rättegångsregler skall fastställa att talan inte längre har något föremål för så vitt den avser förordning nr 2199/2001 och att anledning numera saknas att döma i saken vad gäller kommissionen.

55 Dessutom har kommissionen med stöd av artiklarna 115.1 och 116.6 i rättegångsreglerna ansökt om att få intervenera till stöd för rådets yrkanden. Kommissionen har dock vidhållit sitt yrkande om att sökandena skall förpliktas att ersätta de rättegångskostnader som kommissionen har haft under den period då sökandena har bestritt giltigheten av förordning nr 2199/2001.

56 Genom ett beslut av ordföranden på förstainstansrättens första avdelning den 12 juli 2002 tilläts Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervenera till stöd för svarandenas yrkanden.

57 Sökandena anmodades i skrivelse från förstainstansrätten av den 11 september 2002 att yttra sig över vilka konsekvenser antagandet av förordning nr 1580/2002 eventuellt kunde få för den fortsatta handläggningen av målet.

58 Sammansättningen av förstainstansrättens avdelningar ändrades från och med det nya rättegångsåret, vilket började den 1 oktober 2002. Referenten i målet förordnades i samband härmed att tjänstgöra på andra avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.

59 Sökandena har i sitt yttrande beträffande konsekvenserna av antagandet av förordning nr 1580/2002, som inkom till förstainstansrättens kansli den 11 november 2002, angett dels att deras talan inte längre riktar sig mot kommissionen, dels att Abdirisak Aden och Abdulaziz Ali inte längre har något särskilt och personligt intresse av att vidhålla sin talan, förutom vad gäller rättegångskostnaderna.

60 Justitiesekreteraren på förstainstansrätten vägrade genom beslut av den 20 november 2002 att till handlingarna i målet lägga de kommentarer som lämnats av sökandena, genom samma yttrande, angående rådets och kommissionens dupliker. Det saknas nämligen möjlighet att lämna sådana kommentarer enligt rättegångsreglerna.

61 Förenade kungariket har i sin interventionsinlaga, som inkom till förstainstansrättens kansli den 27 februari 2003, yrkat att förstainstansrätten skall ogilla talan.

62 Ahmed Yusuf anmodades i skrivelse från förstainstansrätten av den 13 juni 2003 att yttra sig över vilka konsekvenser antagandet av förordning nr 866/2003 fick för den fortsatta handläggningen av målet.

63 Ahmed Yusuf har i sitt yttrande, som inkom till förstainstansrättens kansli den 7 juli 2003, i huvudsak uppgett att de ändringar som infördes genom förordning nr 866/2003 endast utgjorde omformuleringar och att de inte kunde inverka på den fortsatta handläggningen av målet.

64 Efter att ha hört parterna beslutade förstainstansrätten i enlighet med artikel 51 i rättegångsreglerna att hänskjuta målet till en avdelning sammansatt av fem domare.

65 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (andra avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet och att, inom ramen för de åtgärder för processledning som anges i artikel 64 i rättegångsreglerna, ställa en skriftlig fråga till rådet och kommissionen. Dessa har besvarat frågan inom angiven tid.

66 Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning beslutade den 18 september 2003 att i enlighet med artikel 50 i rättegångsreglerna förena det förevarande målet med mål T-315/01, Kadi mot rådet och kommissionen, vad gäller det muntliga förfarandet.

67 Kommissionen begärde genom skrivelse av den 8 oktober 2003 att förstainstansrätten till handlingarna i målet skulle lägga de "riktlinjer som styr [sanktionskommitténs] arbete", vilka antogs av kommittén den 7 november 2002 och ändrades den 10 april 2003. Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning biföll denna begäran genom beslut av den 9 oktober 2003.

68 Efter att Abdirisak Aden och Abdulaziz Ali i enlighet med artikel 99 i rättegångsreglerna meddelat rätten att de återkallade sin talan och att de hade träffat en överenskommelse med svarandena beträffande rättegångskostnaderna, beslutade ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning att avskriva mål T-306/01 i den del det avsåg dessa två sökande och fastställde parternas överenskommelse beträffande rättegångskostnaderna.

69 Ahmed Yusuf och Al Barakaat ansökte om rättshjälp genom separata skrivelser som inkom till förstainstansrättens kansli den 13 oktober 2003. Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning avslog ansökningarna genom två beslut av den 3 maj 2004.

70 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 14 oktober 2003.

De processrättsliga följderna av antagandet av den omtvistade förordningen

71 Parterna i målet är överens om att sökandena har rätt att anpassa sina yrkanden och grunder så att de avser en ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen, vilken upphäver och ersätter förordning nr 467/2001 i dess lydelse enligt förordning nr 2199/2001. I yttrandet som inkom till förstainstansrättens kansli den 29 juli 2002 uppgav sökandena att de anpassade sina yrkanden, grunder och argument i enlighet härmed.

72 Förstainstansrätten erinrar om att, när ett beslut under förfarandets gång ersätts med ett annat beslut med samma föremål, detta sistnämnda skall betraktas som en ny omständighet som ger sökanden möjlighet att anpassa sina yrkanden och grunder. Det skulle nämligen strida mot god rättskipning och processekonomiska krav att tvinga sökanden att väcka en ny talan. Det skulle för övrigt vara oskäligt om institutionen i fråga, för att undslippa den kritik som framförts mot ett beslut i en ansökan som getts in till gemenskapsdomstolen, skulle kunna ändra beslutet eller byta ut det mot ett annat och genom att under förfarandets gång åberopa denna ändring eller detta byte kunna frånta motparten möjligheten att utvidga sina ursprungliga yrkanden och grunder till att avse det senare beslutet, eller att anföra ytterligare yrkanden och grunder gentemot detta (domstolens dom av den 3 mars 1982 i mål 14/81, Alpha Steel mot kommissionen, REG 1982, s. 749, punkt 8, av den 29 september 1987 i de förenade målen 351/85 och 360/85, Fabrique de fer de Charleroi och Dillinger Hüttenwerke mot kommissionen, REG 1987, s. 3639, punkt 11, och av den 14 juli 1988 i mål 103/85, Stahlwerke Peine-Salzgitter mot kommissionen, REG 1988, s. 4131, punkterna 11 och 12, och förstainstansrättens dom av den 3 februari 2000 i de förenade målen T-46/98 och T-151/98, CCRE mot kommissionen, REG 2000, s. II-167, punkt 33).

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

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

75 Sökandena har dessutom gjort gällande att deras yrkande om ogiltigförklaring av förordning nr 467/2001 inte längre skall anses ha något föremål eftersom förordningen upphävdes genom den omtvistade förordningen (se ovan punkt 51). Under dessa förhållanden finns inte längre anledning att pröva detta yrkande, och därmed inte heller yrkandet om ogiltigförklaring av förordning nr 2199/2001, eftersom inte heller detta yrkande längre har något föremål.

76 Av det ovan anförda följer att det saknas skäl att pröva talan i den del den är riktad mot kommissionen. Under de omständigheter som föreligger i det förevarande fallet är det dock med hänsyn till principen om god rättskipning och processekonomiska krav – hänsyn som ligger till grund för den rättspraxis som nämns ovan i punkt 72 – också motiverat att beakta kommissionens yrkanden, grunder för bestridande och argument som omformulerats enligt vad som anges ovan i punkt 74, utan att det är nödvändigt att på nytt fatta ett formellt beslut om att tillåta institutionen att intervenera i målet till stöd för rådets yrkanden i enlighet med artiklarna 115.1 och 116.6 i rättegångsreglerna.

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

Prövning i sak

78 Till stöd för sina yrkanden har sökandena åberopat tre grunder för ogiltigförklaring. Enligt den första grunden saknade rådet behörighet för att anta den omtvistade förordningen, enligt den andra grunden har artikel 249 EG åsidosatts och enligt den tredje grunden har sökandenas grundläggande rättigheter åsidosatts.

1. *Den första grunden: Rådets bristande behörighet för att anta den omtvistade förordningen*

79 Grunden består av tre delar.

Den första delen

Parternas argument

80 Sökandena har till stöd för sin inledningsvis förda talan mot förordning nr 467/2001 gjort gällande att artiklarna 60 EG och 301 EG, på grundval av vilka förordningen antogs, endast ger rådet möjlighet att vidta åtgärder mot tredjeländer men inte, som det har gjort i det förevarande fallet, att vidta åtgärder mot medborgare i en medlemsstat som är bosatta i samma medlemsstat.

81 Sökandena har tillbakavisat påståendet att de har gjorts till föremål för sanktionsåtgärder på grund av deras anknytning till talibanregimen i Afghanistan. Enligt sökandena berodde dessa sanktionsåtgärder inte på att det förelåg något band till ovannämnda regim, utan föranleddes av säkerhetsrådets vilja att bekämpa den internationella terrorismen, vilken anses utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet. Sökandena har framhållit att den förteckning som avses i punkt 8 c i säkerhetsrådets resolution 1333 (2000), i vilken de upptogs genom sanktionskommitténs beslut av den 9 november 2001 (se ovan punkt 24), avsåg Usama bin Ladin och personer och enheter med anknytning till honom, snarare än talibanerna.

82 Eftersom de sanktionsåtgärder som gemenskapens institutioner har vidtagit på alla punkter skall motsvara dem som antagits av säkerhetsrådet, har sökandena konstaterat att förordning nr 467/2001 inte heller var riktad mot ett tredjeland utan mot personer i syfte att bekämpa den internationella terrorismen. Enligt sökandena saknade gemenskapen behörighet att vidta sådana åtgärder, till skillnad från de åtgärder i samband med ett handelsembargo mot Irak som var föremål för förstainstansrättens prövning i domen i mål T-184/95, Dorsch Consult mot rådet och kommissionen (REG 1998, s. II-667).

83 Sökandena har också anfört att en tolkning av artiklarna 60 EG och 301 EG som innebär att gemenskapsmedborgare behandlas som tredjeländer strider mot legalitetsprincipen, som den kommit till uttryck i artiklarna 5 EG och 7 EG, liksom mot principen om att gemenskapens lagstiftning skall vara entydig och dess tillämpning förutsebar för de enskilda (domstolens dom av den 15 december 1987 i mål 348/85, Danmark mot kommissionen, REG 1987, s. 5225).

84 I yttrandet beträffande konsekvenserna av att förordning nr 467/2001 upphävdes och ersattes av den omtvistade förordningen, vilken antogs på grundval av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG, har sökandena tillagt att artikel 308 EG inte, vare sig ensam eller tillsammans med artiklarna 60 EG och 301 EG, ger rådet någon behörighet att förordna om sanktionsåtgärder, direkta eller indirekta, mot unionsmedborgare. En sådan behörighet kan nämligen inte anses vara underförstådd eller

nödvändig för att förverkliga något av gemenskapens mål i den mening som avses i artikel 308 EG. Framför allt saknas helt samband mellan frysningen av sökandenas tillgångar och det mål "att särskilt ... undvika snedvridning av konkurrensen" som avses i skäl 4 i den omtvistade förordningen.

85 Institutionerna och Förenade kungariket har i sina svaromål respektive sin interventionsinlaga för det första anfört att det inte av ordalydelsen av artiklarna 60 EG och 301 EG går att sluta sig till att ekonomiska sanktionsåtgärder inte kan vidtas mot personer och organisationer inom gemenskapen, om sådana åtgärder syftar till att helt eller delvis avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredjeländer. Det är nämligen möjligt att medborgare i medlemsstaterna individuellt eller kollektivt tillhandahåller penningmedel och andra tillgångar till tredjeländer, eller till grupper i dessa länder, så att åtgärderna för att kontrollera dessa medborgares ekonomiska resurser leder till att de ekonomiska förbindelserna med dessa tredjeländer avbryts eller begränsas. Gemenskapsdomstolarna har för övrigt indirekt fastslagit att ifrågavarande tillvägagångssätt är lagenligt (beslut meddelat av ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning den 2 augusti 2000 i mål T-189/00 R, "Invest" Import und Export GmbH och Invest Commerce mot kommissionen, REG 2000, s. II-2993, punkt 34, vilket fastställdes genom beslut meddelat av domstolens ordförande den 13 november 2000 i mål C-317/00 P(R), "Invest" Import und Export GmbH och Invest Commerce mot Europeiska kommissionen, REG 2000, s. I-9541, punkterna 26 och 27).

86 Ovannämnda parter har för det andra tillbakavisat sökandenas påstående att det inte föreligger något samband mellan de åtgärder som föreskrivs i förordning nr 467/2001 och Afghanistan, med hänvisning till de band som vid den aktuella tidpunkten fanns mellan Usama bin Ladin, al-Qaida och talibanregimen.

87 Rådet har dock i sin duplik, samt i sitt yttrande beträffande konsekvenserna av att förordning nr 467/2001 upphävdes och ersattes av den omtvistade förordningen, påpekat att den sistnämnda förordningen är tillämplig på terrorister och på terroristgrupper i allmänhet, utan krav på ett samband med ett visst land eller territorium. Därigenom återspeglar förordningen skillnaden mellan säkerhetsrådets

resolution 1333 (2000), vilken avsåg talibanerna och personer och enheter med anknytning till dessa, och resolution 1390 (2002), vilken till följd av upphörandet av "Islamiska emiratet Afghanistan" inte längre knyter de sanktionsåtgärder som föreskrivs till ett särskilt land eller territorium, utan också avser terroristgrupper och terrorister i allmänhet.

88 I det första fallet ansåg rådet att förordning nr 467/2001 omfattades av artiklarna 60 EG och 301 EG, eftersom det förelåg ett uppenbart samband med Afghanistan. Eftersom det inte längre förelåg något sådant samband beträffande den omtvistade förordningen ansåg rådet att den rättsliga grunden behövde kompletteras genom att inkludera artikel 308 EG. Rådet har gjort gällande att denna ändring av den rättsliga grunden för den nya förordningen innebär att den första grundens första del saknar verkan.

89 Rådet uppmanades genom en skriftlig fråga från förstainstansrätten att mot bakgrund av domstolens yttrande 2/94 av den 28 mars 1996 (REG 1996, s. I-1759, punkterna 29 och 30) ta ställning till de av sökandenas påståenden för vilka det redogörs ovan i punkt 84, och närmare bestämt att ange vilka av gemenskapens mål enligt EG-fördraget som rådet ämnade uppnå genom bestämmelserna i den omtvistade förordningen. Rådet har till svar i huvudsak uppgett att syftet med dessa bestämmelser är att utöva ekonomiska och finansiella påtryckningar, vilket enligt rådet utgör ett av målen enligt EG-fördraget.

90 Rådet har gjort gällande att gemenskapens mål inte bara är dem som anges i artikel 3 EG utan att de även kan följa av mer specifika bestämmelser.

91 Alltsedan revideringen till följd av Maastrichtfördraget innehåller artiklarna 60 EG och 301 EG beskrivningar av gemenskapens uppgifter och verksamhet vad gäller ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder, och en rättslig grund för en uttrycklig överföring av befogenheter till gemenskapen för att ovannämnda uppgifter och

verksamhet skall kunna genomföras. Dessa befogenheter är uttryckligen knutna till, och i själva verket beroende av, antagandet av en rättsakt med stöd av de bestämmelser i EU-fördraget som avser den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Ett av målen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är enligt artikel 11.1 tredje strecksatsen EU att "bevara freden och stärka den internationella säkerheten i enlighet med grundsatserna i Förenta nationernas stadga".

92 Ekonomiska och finansiella påtryckningar av politiska skäl skall således, *a fortiori* vid genomförandet av ett tvingande beslut från säkerhetsrådet, enligt rådet anses utgöra ett uttalat och legitimt mål enligt EG-fördraget, även om detta mål är av mindre betydelse, endast indirekt är kopplat till fördragets huvudsakliga mål – bland annat de som rör den fria rörligheten för kapital (artikel 3.1 c EG) och inrättandet av ett system för icke snedvriden konkurrens (artikel 3.1 g EG) – och har anknytning till EU-fördraget.

93 Enligt rådet användes artikel 308 EG i det förevarande fallet som en del av den rättsliga grunden för den omtvistade förordningen för att komplettera den grund som artiklarna 60 EG och 301 EG erbjöd. Sålunda kunde åtgärder vidtas inte enbart i förhållande till tredjeländer men också gentemot enskilda och icke-statliga enheter som inte nödvändigtvis har någon anknytning till regeringen eller regimen i dessa länder, i sådana situationer för vilka EG-fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna.

94 Rådet anser att gemenskapen genom att gå till väga på ovannämnda sätt har kunnat anpassa sig till utvecklingen av de metoder som tillämpas på det internationella planet, vilka numera består i att vidta "intelligenta sanktionsåtgärder" som riktar sig mot enskilda individer vilka utgör ett hot mot internationell säkerhet snarare än mot oskyldiga befolkningar.

95 Rådet har anfört att det i det förevarande fallet har använt sig av artikel 308 EG under förhållanden som inte skiljer sig från de förhållanden under vilka bestämmelsen i fråga tidigare har använts för att inom ramen för den gemensamma

marknaden uppnå ett mål enligt EG-fördraget, när fördraget inte har innehållit de nödvändiga befogenheterna. Rådet har åberopat följande exempel:

— På området för socialpolitik har principen om lika lön för manliga och kvinnliga arbetstagare enligt artikel 119 i EG-fördraget (artiklarna 117–120 i EG-fördraget har ersatts av artiklarna 136 EG–143 EG) genom flera direktiv, på grundval av artikel 235 i EG-fördraget (nu artikel 308 EG), ibland kompletterad av artikel 100 i EG-fördraget (nu artikel 94 EG), utvidgats så att den har upphöjts till en allmän princip om likabehandling inom alla områden där diskriminering eventuellt fortfarande kan förekomma, och så att egenföretagare kan åberopa den, inklusive på jordbruksområdet. Det gäller särskilt rådets direktiv 76/207/EEG av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor (EGT L 39, s. 40; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 191), rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet (EGT L 6, 1979, s. 24; svensk specialutgåva, område 5, volym 2, s. 111), rådets direktiv 86/378/EEG av den 24 juli 1986 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet (EGT L 225, s. 40; svensk specialutgåva, område 5, volym 4, s. 83) och rådets direktiv 86/613/EEG av den 11 december 1986 om tillämpningen av principen om likabehandling av kvinnor och män med egen rörelse, bland annat jordbruk, samt om skydd för kvinnor med egen rörelse under havandeskap och moderskap (EGT L 359, s. 56; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 133).

— På området för den fria rörligheten för personer har de rättigheter som tillerkänts anställda som förflyttar sig inom gemenskapen genom ett antal rättsakter och på grundval av artikel 235 i EG-fördraget och artikel 51 i EG-fördraget (nu artikel 42 EG i ändrad lydelse) utsträckts till att även omfatta egenföretagare, deras familjemedlemmar och studerande. Så har skett genom bland annat rådets förordning (EEG) nr 1390/81 av den 12 maj 1981 om utvidgning av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda och deras familjer flyttar inom gemenskapen till att omfatta även egenföretagare och deras familjer (EGT L 143, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 2, s. 132).

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

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

97 Rådet har vidare gjort gällande att gemenskapslagstiftaren redan har använt sig av artikel 235 i EG-fördraget som rättslig grund på området för sanktionsåtgärder. Härvid har rådet anfört att innan artiklarna 301 EG och 60 EG fördes in i EG-fördraget baserades flera av rådets förordningar angående handelssanktioner på artikel 113 i EG-fördraget (nu artikel 133 EG i ändrad lydelse) (se till exempel rådets förordning (EEG) nr 596/82 av den 15 mars 1982 om ändring av importsystemet för vissa varor med ursprung i Sovjetunionen (EGT L 72, s. 15), rådets förordning nr 877/82 (EEG) av den 16 april 1982 om upphörande med importen av alla produkter från Argentina (EGT L 102, s. 1) och rådets förordning (EEG) nr 3302/86 av den 27 oktober 1986 om upphörande med importen av guldmynt från Republiken Sydafrika (EGT L 305, s. 11)). När dessa åtgärder sträckte sig utanför tillämpningsområdet för den gemensamma handelspolitiken eller berörde fysiska eller juridiska personer inom gemenskapen baserades de dock också på artikel 235 i EG-fördraget. Det var särskilt fallet med rådets förordning (EEG) nr 3541/92 av den 7 december 1992 om förbud mot att tillmötesgå irakiska krav i samband med kontrakt och transaktioner som omfattas av FN:s säkerhetsråds resolution 661 (1990) och därmed förknippade resolutioner (EGT L 361, s. 1, svensk specialutgåva, område 11, volym 20, s. 51), vari det i artikel 2 anges att "[d]et skall vara förbjudet att tillmötesgå krav eller vidta åtgärder för att tillmötesgå krav ... som ställs av ... varje fysisk eller juridisk person som direkt eller indirekt agerar för en eller flera fysiska eller juridiska personer i Irak".

98 Kommissionen har som svar på samma skriftliga fråga från förstainstansrätten gjort gällande att genomförandet av de sanktionsåtgärder som beslutats av säkerhetsrådet helt eller delvis kan omfattas av EG-fördragets tillämpningsområde, och vara hänförligt till antingen den gemensamma handelspolitiken eller den inre marknaden.

99 Kommissionen har med hänvisning till skäl 4 i den omtvistade förordningen anfört att de ifrågavarande åtgärderna var nödvändiga för att säkerställa en enhetlig tillämpning och tolkning av de restriktioner för kapitalrörelser som skulle genomföras enligt säkerhetsrådets resolutioner i fråga, så att den fria rörligheten för kapital inom gemenskapen skulle kunna upprätthållas och snedvridning av konkurrensen undvikas.

100 Dessutom anser kommissionen att upprätthållandet av internationell säkerhet, såväl inom som utanför unionen, skall anses falla inom den allmänna ramen för EG-fördragets bestämmelser. Kommissionen har härvid hänvisat dels till artiklarna 3 EU och 11 EU, dels till ingressen till EG-fördraget, där de avtalsslutande parterna bekräftar "den solidaritet som förenar Europa och utomeuropeiska länder ... i överensstämmelse med principerna i Förenta nationernas stadga" och förklarar sig beslutna att "bevara och stärka skyddet för fred och frihet". Kommissionen härleder härav ett "allmänt mål för gemenskapen att upprätthålla fred och säkerhet", som särskilt har gett upphov till artiklarna 60 EG och 301 EG, samtidigt som dessa artiklar utgör ett särskilt uttryck för gemenskapens behörighet vad gäller regleringen av interna och externa kapitalrörelser.

101 Eftersom gemenskapen inte tillerkänns någon särskild behörighet enligt bestämmelserna beträffande kapitalrörelser i avdelning III, kapitel 4 i EG-fördraget, har artikel 308 EG i det förevarande fallet använts som en kompletterande rättslig grund för att säkerställa att gemenskapen skall kunna införa de berörda restriktionerna, särskilt gentemot enskilda, i enlighet med den gemensamma ståndpunkt som antagits av rådet.

102 Under förhandlingen uppgav Förenade kungariket att det gemenskapsmål som eftersträvades med antagandet av den omtvistade förordningen var att säkerställa att de skyldigheter att införa restriktioner för kapitalrörelser som säkerhetsrådet ålagt medlemsstaterna fullgörs på ett enhetligt sätt inom gemenskapen.

103 Förenade kungariket har framhållit att inrättandet av en inre marknad på området för kapitalrörelser utgör ett av de mål för gemenskapen som nämns i artikel 3 EG. Förenade kungariket anser att en enhetlig tillämpning av samtliga restriktioner för den fria rörligheten för kapital på marknaden utgör en grundläggande aspekt av inrättandet av en inre marknad.

104 För det fall inga åtgärder hade vidtagits på gemenskapsnivå för genomförandet av säkerhetsrådets resolution skulle det enligt Förenade kungariket ha uppstått en risk för att spärrandet av tillgångar genomfördes på olika sätt i olika medlemsstater. Om medlemsstaterna hade genomfört resolutionerna var och en för sig skulle det oundvikligen ha uppstått olika tolkningar av innebörden av de skyldigheter som åvilar dem, vilket skulle ha gett upphov till skillnader mellan medlemsstaterna på området för den fria rörligheten för kapital mellan medlemsstaterna, vilket skulle ha lett till en risk för snedvridning av konkurrensen.

105 Dessutom har Förenade kungariket gjort gällande att åtgärder som syftar till att frysa penningmedel tillhörande enskilda för att avbryta de ekonomiska förbindelserna med internationella terroristorganisationer snarare än med tredjeländer, inte kan anses utvidga "området för gemenskapens behörighet utöver den allmänna ram som följer av samtliga bestämmelser i fördraget", enligt lydelsen i yttrandet 2/94, vilket nämns ovan i punkt 64. Gemenskapen är enligt fördraget behörig att vidta åtgärder för att reglera kapitalrörelser, inklusive åtgärder gentemot enskilda. Således skall de åtgärder som syftar till att reglera enskildas kapitalrörelser för att avbryta de ekonomiska förbindelserna med internationella terroristorganisationer, trots att dessa åtgärder tillhör ett område på vilket institutionerna inte tillerkänns några speciella befogenheter enligt EG fördraget och trots att det också är riktigt att

åtgärderna förutsätter en tillämpning av artikel 308 EG, inte anses gå utöver fördragets allmänna ram.

106 Förenade kungariket har anfört att tillämpningen av artikel 308 EG under omständigheterna i det förevarande fallet inte skiljer sig från hur bestämmelsen har tillämpats i andra situationer, särskilt på området för socialpolitiken, där den har tjänat som grund för att uppnå andra av gemenskapens mål när fördraget inte innehöll någon specifik rättslig grund (se ovan punkt 95).

Förstainstansrättens bedömning

107 Förordning nr 467/2001 och den omtvistade förordningen har antagits på två till viss del olika rättsliga grunder, nämligen artiklarna 60 EG och 301 EG vad gäller den första förordningen, och artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG vad gäller den andra. Trots att sökandenas ursprungliga argument som grundats på att förordning nr 467/2001 saknade rättslig grund inte längre har något föremål, eftersom förordningen har upphävts genom den omtvistade förordningen, anser förstainstansrätten det lämpligt att inledningsvis redogöra för skälen till varför rätten i vilket fall som helst anser att argumenten skall underkännas, eftersom dessa skäl utgör en av premisserna för förstainstansrättens resonemang vid undersökningen av den rättsliga grunden för den omtvistade förordningen.

— Den rättsliga grunden för förordning nr 467/2001

108 Förordning nr 467/2001 har antagits på grundval av artiklarna 60 EG och 301 EG. Enligt dessa bestämmelser är rådet behörigt att vidta brådskande, nödvändiga åtgärder, särskilt vad gäller kapitalrörelser och betalningar, om en gemensam

ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har beslutats, enligt bestämmelserna i EU-fördraget om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, förutsätter ett handlande från gemenskapens sida i syfte att helt eller delvis avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredjeländer.

109 Enligt vad som anges i ingressen till förordning nr 467/2001 syftar denna förordning till att koordinera det agerande från gemenskapens sida som föreskrivs i den gemensamma ståndpunkten 2001/154, vilken antogs inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och markerade en vilja från unionens och dess medlemsstaters sida att använda sig av en gemenskapsrättsakt för att inom gemenskapen genomföra vissa aspekter av de sanktionsåtgärder som säkerhetsrådet beslutat skall vidtas mot talibanerna från Afghanistan.

110 Sökandena har dock anfört att de ifrågavarande åtgärderna drabbade enskilda, och dessutom medborgare i en medlemsstat, trots att rådet enligt artiklarna 60 EG och 301 EG endast har rätt att vidta åtgärder gentemot tredjeländer. Vidare har de anfört att åtgärderna i fråga inte syftade till att avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med ett tredjeland, utan till att bekämpa den internationella terrorismen och närmare bestämt Usama bin Ladin, och slutligen att åtgärderna i vilket fall som helst inte stod i proportion till det mål som eftersträvas med artiklarna 60 EG och 301 EG.

111 Inget av dessa argument kan godtas.

112 Vad för det första gäller frågan om vilken typ av åtgärder som rådet är behörigt att vidta med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG, konstaterar förstainstansrätten att det inte av ordalydelsen av dessa bestämmelser går att sluta sig till att det inte är tillåtet att vidta restriktiva åtgärder direkt mot personer eller organisationer, oavsett om dessa är etablerade inom gemenskapen, i den mån sådana åtgärder faktiskt syftar till att helt eller delvis avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredjeländer.

113 Såsom rådet med rätta har framhållit var de berörda åtgärderna att hänföra till det som kallas "intelligenta sanktioner" (smart sanctions), vilka FN började tillämpa under nittiotalet. Sådana sanktionsåtgärder innebär att klassiska åtgärder bestående av allmänna handelsembargon riktade mot ett land ersätts av åtgärder som är mer riktade och selektiva — såsom ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder, reseförbud, embargon avseende vapen eller särskilda produkter — för att kunna begränsa civilbefolkningens lidande i det berörda landet och samtidigt kunna vidta genuina sanktionsåtgärder mot regimen och deras ledare.

114 Gemenskapsinstitutionernas tillvägagångssätt har utvecklats i samma riktning. Rådet har successivt intagit ståndpunkten att artiklarna 60 EG och 301 EG ger det rätt att vidta restriktiva åtgärder mot enheter eller personer som fysiskt kontrollerar en del av territoriet av ett tredjeland (se till exempel rådets förordning (EG) nr 1705/98 av den 28 juli 1998 om avbrytande av vissa ekonomiska förbindelser med Angola för att få "União Nacional para a Independência Total de Angola" (Unita) att uppfylla sina skyldigheter i fredsprocessen samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2229/97 (EGT L 215, s. 1)) och mot enheter och personer som faktiskt kontrollerar statsapparaten i ett tredjeland samt mot personer och enheter som har anknytning till dessa och som stöder dem ekonomiskt (se till exempel rådets förordning (EG) nr 1294/1999 av den 15 juni 1999 om frysande av tillgångar och ett investeringsförbud avseende Förbundsrepubliken Jugoslavien och om upphävande av förordningarna (EG) nr 1295/98 och (EG) nr 1607/98 (EGT L 153, s. 63), och rådets förordning (EG) nr 2488/2000 av den 10 november 2000 om fortsatt frysande av tillgångar med anknytning till Slobodan Milosevic och med honom associerade personer och om upphävande av förordningarna nr 1294/1999 och (EG) nr 607/2000 samt artikel 2 i förordning (EG) nr 926/98 (EGT L 287, s. 19)). Denna utveckling är fullständigt förenlig med de åtgärder som föreskrivs i artiklarna 60 EG och 301 EG.

115 På samma sätt som det kan vara legitimt att ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder särskilt drabbar ledarna för ett tredjeland snarare än landet som sådant, måste sådana åtgärder också kunna vara riktade mot personer och enheter – oavsett var de befinner sig – som har anknytning till dessa ledare eller som direkt eller indirekt kontrolleras av dem. Såsom kommissionen med fog har påpekat skulle

artiklarna 60 EG och 301 EG inte innehålla något effektivt medel för att utöva påtryckningar mot ledare som har inflytande över politiken i ett tredjeland om gemenskapen inte på grundval av dessa artiklar kunde besluta om åtgärder mot enskilda som visserligen inte är bosatta i det ifrågavarande tredjelandet, men är tillräckligt nära knutna till den regim som är föremål för sanktionsåtgärderna. Dessutom, såsom rådet har framhållit, saknar den omständigheten att vissa av de personer som är föremål för åtgärderna råkar vara medborgare i en medlemsstat relevans, eftersom finansiella sanktionsåtgärder inte kan inskränkas till att endast avse medborgare i det berörda tredjelandet om de skall vara effektiva på området för den fria rörligheten för kapital.

116 Denna tolkning strider inte mot ordalydelsen i artiklarna 60 EG och 301 EG och är motiverad av såväl effektivitetsskäl som humanitära hänsyn.

117 Vad för det andra beträffar det mål som eftersträvas med förordning nr 467/2001 har rådet, med hänvisning till säkerhetsrådets resolutioner 1267 (1999) och 1333 (2000), den gemensamma ståndpunkten 2001/154 och till skälen 1 och 2 i ovannämnda förordning och förordningens titel, gjort gällande att de berörda åtgärderna i huvudsak var riktade mot talibanregimen som vid den aktuella tidpunkten nämligen kontrollerade 80 procent av det afghanska territoriet och utnämnde sig själv till "Islamiska emiratet Afghanistan" och, i andra hand, mot personer och enheter som genom ekonomiska eller finansiella transaktioner hjälpte regimen att tillhandahålla skydd och träning för internationella terrorister och deras organisationer och på så sätt i själva verket agerade som regimens ombud eller var nära knutna till den.

118 Vad beträffar sökandenas anmärkning att förordning nr 467/2001 var riktad mot Usama bin Ladin och inte mot talibanerna har rådet tillagt att Usama bin Ladin i själva verket var talibanregimens ledare och "grå eminens" och att han innehade den verkliga makten i Afghanistan. Hans världsliga och religiösa titlar som "shaykh" (ledare) och "emir" (prins, ledare, befälhavare), och den rang som han åtnjöt hos andra religiösa talibandignitärer, lämnade knappast något utrymme för att betvivla att så var fallet. Dessutom avlade Usama bin Ladin, före den 11 september 2001, en

trohetsed (Bay'a), genom vilken ett formellt religiöst band skapades mellan honom och det teokratiska talibanstyret. Han befann sig således i en situation som kan jämföras med situationen för Milosevic och medlemmarna av den jugoslaviska regeringen vid tidpunkten för de ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder som rådet vidtog mot Förbundsrepubliken Jugoslavien (se ovan punkt 114). När det gäller al-Qaida har rådet framhållit att det är allmänt känt att nätverket förfogade över ett stort antal militära träningsläger i Afghanistan och att tusentals av dess medlemmar slogs vid talibanernas sida mellan oktober 2001 och januari 2002, under tiden för den internationella koalitionens ingripande.

119 Det saknas skäl att ifrågasätta riktigheten i dessa uppgifter, om vilka det råder stor enighet inom världssamfundet. Denna enighet återspeglas bland annat i de olika resolutioner som antagits med enhällighet av säkerhetsrådet. Uppgifterna har inte särskilt tillbakavisats eller ens bestritts av sökandena.

120 Huvudsyftet med de sanktionsåtgärder som är i fråga i det förevarande fallet var att hindra talibanregimen från att erhålla ekonomiskt bistånd, oavsett källan, vilket framgår av punkt 4 b i resolution 1267 (1999). De skulle ha kunnat kringgås om de inte hade varit riktade mot de enskilda personer som ansågs stödja regimen i fråga. Vad beträffar relationerna mellan den tidigare talibanregimen och Usama bin Ladin har säkerhetsrådet bedömt att den senare under den aktuella perioden fick ett så betydande stöd från regimen att han kunde betraktas som en del av den. Säkerhetsrådet beklagade således i tionde skälet i resolution 1333 (2000) att talibanerna fortsatte att skydda Usama bin Ladin och möjliggöra för honom och hans bundsförvanter att organisera ett nätverk av träningsläger för terrorister från det territorium som talibanerna kontrollerade och att använda sig av Afghanistan som bas för genomförandet av internationella terroristdåd. I sjätte skälet i resolution 1333 (2000) upprepade säkerhetsrådet för övrigt sin övertygelse att kampen mot den internationella terrorismen är av avgörande betydelse för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet.

121 Således syftade de ifrågavarande åtgärderna, i motsats till vad sökandena har anfört, till att avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med ett tredjeland, inom ramen för världssamfundets kamp mot den internationella terrorismen och, närmare bestämt, mot Usama bin Ladin och nätverket al-Qaida.

122 Vad för det tredje beträffar frågan huruvida åtgärderna var proportionerliga, skall denna undersökas mot bakgrund av ändamålet med förordning nr 467/2001. Såsom anges ovan syftar införandet av "intelligenta" sanktionsåtgärder just till att utöva effektiva påtryckningar mot ledarna för det berörda landet och samtidigt begränsa civilbefolkningens lidande, särskilt genom att begränsa åtgärdernas tillämpningsområde till att endast omfatta vissa namngivna personer. I det förevarande fallet syftade förordning nr 467/2001 till att intensifiera påtryckningarna på talibanregimen, särskilt genom att frysa penningmedel och andra finansiella tillgångar tillhörande Usama bin Ladin och de personer och enheter med anknytning till honom som hade identifierats av säkerhetsrådet. Sådana åtgärder överensstämmer med proportionalitetsprincipen, enligt vilken sanktionsåtgärder inte får gå utöver vad som är lämpligt och nödvändigt för att förverkliga det eftersträvade målet för den gemenskapsrättsakt i vilken åtgärderna föreskrivs.

123 Den omständigheten att åtgärderna i fråga också avsåg transaktioner som inte på något sätt var gränsöverskridande saknar däremot relevans. Eftersom det legitima syftet med åtgärderna var att få finansieringen att sina för talibanerna och den internationella terroristverksamhet som hade sin bas i Afghanistan, var det nödvändigt att de avsåg såväl internationella som rent nationella transaktioner. Den ena typen av transaktioner kunde nämligen lika väl som den andra typen medföra en sådan finansiering, med beaktande av särskilt den fria rörligheten för personer och kapital och svårigheten att få insyn i de internationella ekonomiska kretsloppen.

124 Av det ovan anförda framgår att, i motsats till vad sökandena har anfört, rådet var behörigt att anta förordning nr 467/2001 på grundval av artiklarna 60 EG och 301 EG.

— Den omtvistade förordningens rättsliga grund

125 Till skillnad från vad som var fallet med förordning nr 467/2001 består den rättsliga grunden för den omtvistade förordningen inte enbart av artiklarna 60 EG och 301 EG, utan också av artikel 308 EG. Den omtvistade förordningen återspeglar på detta sätt utvecklingen av den internationella situationen, som bildar ramen för de sanktionsåtgärder som säkerhetsrådet efter hand har beslutat om och som genomförts av gemenskapen.

126 Även om säkerhetsrådets resolution 1333 (2000) antogs som en åtgärd i kampen mot den internationella terrorismen, vilken ansågs vara av grundläggande betydelse för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet (se sjunde skälet), riktade den sig inte desto mindre specifikt mot talibanregimen, som vid den tidpunkten kontrollerade den största delen av det afghanska territoriet och skyddade och bistod Usama bin Ladin och hans bundsförvanter.

127 Såsom anges ovan är det just detta uttalade samband med ett tredjelands territorium och styrande regim som möjliggjorde för rådet att grunda förordning nr 467/2001 på artiklarna 60 EG och 301 EG.

128 Säkerhetsrådets resolution 1390 (2002) antogs emellertid den 16 januari 2002, det vill säga efter det att denna regim fallit till följd av den internationella koalitionens militära ingripande i Afghanistan, vilket påbörjades i oktober 2001. Följaktligen riktar sig resolutionen inte längre mot den störtade talibanregimen, trots att det fortfarande uttryckligen anges att den avser talibanerna, utan den är snarare riktad direkt mot Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och de personer och enheter som har anknytning till dessa.

129 Rådet har i punkterna 4 och 5 i sin duplik uttryckligen medgett att det saknas samband mellan de sanktionsåtgärder som skall vidtas enligt resolutionen i fråga och ett tredjelands territorium eller regim, vilket påpekades i punkt 2 i motiveringen i förslaget till rådets förordning som lades fram av kommissionen den 6 mars 2002 och som ligger till grund för den omtvistade förordningen (KOM(2000) 117 slutlig).

130 Eftersom ett sådant samband saknas ansåg rådet och kommissionen att artiklarna 60 EG och 301 EG inte ensamma utgjorde en tillräcklig rättslig grund för antagandet av den omtvistade förordningen. Denna bedömning måste godtas.

131 I artikel 60.1 EG föreskrivs nämligen att rådet, i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 301 EG, får vidta nödvändiga brådskande åtgärder "gentemot berörda tredjeländer" vad gäller kapitalrörelser och betalningar. I artikel 301 EG föreskrivs uttryckligen en möjlighet för gemenskapen att agera i syfte att helt eller delvis avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med "ett eller flera tredjeländer".

132 Den omständigheten att det enligt dessa bestämmelser är tillåtet att anta "intelligenta sanktionsåtgärder" som riktar sig mot personer och enheter som har anknytning till ledarna för ett tredjeland eller som kontrolleras av dem direkt eller indirekt (se ovan punkterna 115 och 116), innebär inte heller att sanktionsåtgärder får riktas mot sådana personer och enheter även om den styrande regimen i tredjelandet i fråga har upphört. Under sådana förhållanden föreligger det nämligen inte längre något tillräckligt samband mellan dessa personer eller enheter och ett tredjeland.

133 Härav följer att artiklarna 60 EG och 301 EG under alla omständigheter inte ensamma utgjorde en tillräcklig rättslig grund för den omtvistade förordningen.

134 Dessutom har rådet gjort gällande att artikel 308 EG ensam inte heller utgör en tillräcklig rättslig grund för att anta den omtvistade förordningen, vilket strider mot den ståndpunkt som kommissionen intog genom det förslag till rådets förordning som ligger till grund för den omtvistade förordningen (se ovan punkt 129). Även denna bedömning skall godtas.

135 Förstainstansrätten erinrar om att det enligt rättspraxis (domstolens dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet, REG 1987, s. 1493, punkt 13), framgår av själva ordalydelsen i artikel 308 EG att användandet av denna artikel som rättslig grund för en rättsakt endast är motiverat om ingen annan bestämmelse i fördraget ger gemenskapens institutioner den behörighet som är nödvändig för att anta rättsakten. I en sådan situation ges institutionerna genom artikel 308 en möjlighet att agera i syfte att uppnå ett av gemenskapens mål, trots att det inte finns någon bestämmelse som ger institutionerna de nödvändiga befogenheterna.

136 Vad beträffar det första villkoret för tillämpligheten av artikel 308 EG framgår det att EG-fördraget inte innehåller någon bestämmelse om antagande av sådana åtgärder som föreskrivs i den omtvistade förordningen och som avser kampen mot den internationella terrorismen, och närmare bestämt ett införande av ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder, såsom frysning av penningmedel, mot personer och enheter som misstänks bidra till finansieringen av den internationella terrorismen, trots att inget samband konstaterats med ett tredjelands territorium eller styrande regim. Det första villkoret är sålunda uppfyllt.

137 För att det andra villkoret för tillämpligheten av artikel 308 EG skall vara uppfyllt krävs det enligt den rättspraxis som anges ovan i punkt 135 att kampen mot den internationella terrorismen, och närmare bestämt införandet av ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder, såsom frysning av penningmedel, som är riktade mot personer och enheter som misstänks bidra till finansieringen av den internationella terrorismen, kan hänföras till ett av de mål för gemenskapen som fastställs genom fördraget.

138 Ingressen till den omtvistade förordningen är synnerligen kortfattad på denna punkt. Rådet har nöjt sig med att i skäl 4 i förordningen försäkra att de åtgärder som krävs enligt resolution 1390 (2002) och den gemensamma ståndpunkten 2002/402 "ligger inom fördragets tillämpningsområde" och att det var nödvändigt med gemenskapslagstiftning "särskilt i syfte att undvika snedvridning av konkurrensen".

139 Det principiella påståendet att de berörda åtgärderna "ligger inom fördragets tillämpningsområde" föranleder dock förstainstansrätten att genast konstatera att inte något av fördragets mål som uttryckligen nämns i artiklarna 2 EG och 3 EG förefaller kunna förverkligas genom de berörda åtgärderna.

140 Till skillnad från de åtgärder gentemot vissa fysiska och juridiska personer inom gemenskapen som föreskrivs genom förordning nr 3541/92, vilken rådet har åberopat till stöd för sin ståndpunkt (se ovan punkt 97), kan de åtgärder som föreskrivs genom den omtvistade förordningen inte rättfärdigas av målet att inrätta en gemensam handelspolitik (artikel 3.1 b EG) – inom ramen för vilken det har fastslagits att gemenskapen är behörig att besluta om handelsembargon med stöd av artikel 133 EG – eftersom gemenskapens handelsrelationer med tredjeland inte är i fråga i det förevarande fallet.

141 Vad beträffar målet att inrätta en ordning för att säkerställa att konkurrensen på den inre marknaden inte snedvrids (artikel 3.1 g EG) är påståendet att det föreligger en risk för snedvridning av konkurrensen, vilket den omtvistade förordningen enligt ingressen syftar till att undvika, inte övertygande.

142 Konkurrensreglerna i EG-fördraget riktar sig mot företag och medlemsstater när dessa bryter mot principen om lika konkurrensmöjligheter för företagen (se, beträffande artikel 87 EG, domstolens dom av den 2 juli 1974 i mål 173/73, Italien mot kommissionen, REG 1974, s. 709, punkt 26, och, beträffande artikel 81 EG, domstolens dom av den 12 juli 1984 i mål 170/83, Hydrotherm, REG 1984, s. 2999, punkt 11).

143 I det förevarande fallet har det dock inte gjorts gällande att de personer och enheter som berörs av den omtvistade förordningen berörs i egenskap av företag i den mening som avses i EG-fördragets konkurrensregler.

144 Vidare har ingen förklaring lämnats till på vilket sätt konkurrensen mellan företag skulle kunna skadas av att gemenskapen eller medlemsstaterna genomför sådana särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter som föreskrivs genom säkerhetsrådets resolution 1390 (2002).

145 Ovanstående överväganden påverkas inte av att kommissionen och Förenade kungariket i sina skrivelser har hävdat att det föreligger ett samband mellan målet i artikel 3.1 g EG och målet att inrätta en inre marknad, som bland annat kännetecknas av att hindren mellan medlemsstaterna för fri rörlighet för kapital avskaffas (artikel 3.1 c EG) (se ovan, bland annat punkterna 99 och 102–104).

146 Det skall härvid framhållas att gemenskapen inte har någon uttrycklig behörighet att införa restriktioner för kapitalrörelser och betalningar. Däremot anges det i artikel 58 EG att medlemsstaterna har rätt att vidta åtgärder med en sådan effekt i den utsträckning det är och förblir befogat för att uppnå de mål som anges i den artikeln och särskilt med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet (se analogt, beträffande artikel 30 EG, domstolens dom av den 4 oktober 1991 i mål C-367/89, Richardt, REG 1991, s. I-4621, punkt 19, och där angiven rättspraxis). Eftersom begreppet allmän säkerhet omfattar såväl en stats inrikes säkerhet som dess utrikes säkerhet, skulle medlemsstaterna således i princip ha rätt att med stöd av artikel 58.1 b EG anta åtgärder av den typ som föreskrivs i den omtvistade förordningen. Under förutsättning att dessa åtgärder är förenliga med artikel 58.3 EG och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet, skulle de vara förenliga med den ordning för fri rörlighet för kapital och betalningar och den ordning för fri konkurrens som inrättats genom EG-fördraget.

147 Det skall tilläggas att om det räckte med ett konstaterande av en risk för skillnader mellan de nationella lagstiftningarna och en abstrakt risk för att dessa ger upphov till hinder för den fria rörligheten för kapital och snedvridning av konkurrensen, för att motivera valet av artikel 308 EG tillsammans med artikel 3.1 c och 3.1 g EG som rättslig grund för en förordning, skulle bestämmelserna i kapitel 3 i avdelning VI i EG-fördraget beträffande tillnärmning av lagstiftning bli utan ändamålsenlig verkan, och dessutom skulle domstolsprövningen av att en korrekt rättslig grund har använts i praktiken bli meningslös. Gemenskapsdomstolen skulle i ett sådant fall vara förhindrad att utöva den uppgift som åligger den enligt artikel 220 EG, nämligen att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget (se, för ett liknande resonemang beträffande artikel 100a i EG-fördraget, nu artikel 95 EG i ändrad lydelse, domstolens dom av den 5 oktober 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 2000, s. I-8419, punkterna 84, 85 och 106–108, och där angiven rättspraxis).

148 I vilket fall som helst visar inte de omständigheter som förstainstansrätten har att ta ställning till att den omtvistade förordningen verkligen bidrar till att förhindra en risk för att det skall uppstå hinder för den fria rörligheten för kapital eller betydande snedvridning av konkurrensen.

149 Förstainstansrätten anser i synnerhet, i motsats till vad kommissionen och Förenade kungariket har gjort gällande, att det inte skulle leda till en sannolik och allvarlig risk för skillnader i tillämpningen av frysningen av penningmedel mellan medlemsstaterna för det fall de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet skulle genomföras av medlemsstaterna i stället för av gemenskapen. Dels innehåller resolutionerna klara, precisa och detaljerade definitioner och föreskrifter, som praktiskt taget inte lämnar något utrymme för tolkning. Dels framstår de åtgärder som enligt resolutionerna skall vidtas för genomförandet av dessa inte som så omfattande att det föreligger skäl att frukta en sådan risk.

150 Under dessa förhållanden kan de ifrågavarande åtgärderna inte anses rättfärdigade av målet i artikel 3.1 c EG och 3.1 g EG.

151 Dessutom saknar de olika exempel som rådet har åberopat (se ovan punkterna 95 och 97), på hur artikel 308 EG har använts som kompletterande rättslig grund, relevans i det förevarande fallet. Dels framgår det nämligen inte av dessa exempel att villkoren för att tillämpa artikel 308 EG, särskilt villkoret att åtgärden skall syfta till förverkligandet av ett av gemenskapens mål, inte var uppfyllda i de åberopade fallen. Dels har ingen på denna grund bestritt giltigheten av rättsakterna i exemplen inför domstolen, se bland annat domen i det ovan i punkt 96 nämnda målet Delbar. Under alla omständigheter följer det av fast rättspraxis att rådets praxis inte ensam kan utgöra grund för att avvika från regler i fördraget. Denna praxis kan följaktligen inte ge upphov till ett prejudikat som binder gemenskapens institutioner i fråga om vilken rättslig grund som är den korrekta (domstolens dom av den 23 februari 1988 i mål 68/86, Förenade kungariket mot rådet, REG 1988, s. 855, punkt 24, svensk specialutgåva, volym 9, s. 367, och domstolens yttrande 1/94 av den 15 november 1994, REG 1994, s. I-5267, punkt 52).

152 Det framgår av det ovan anförda att kampen mot den internationella terrorismen och närmare bestämt införandet av ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder, såsom frysning av penningmedel, gentemot personer och enheter som misstänks för att ha bidragit till finansieringen av den internationella terrorismen, inte kan hänföras till något av de mål för gemenskapen som uttryckligen anges i artiklarna 2 EG och 3 EG.

153 Vid sidan av de mål som uttryckligen nämns i artiklarna 2 EG och 3 EG har kommissionen också, i sina skrivelser, åberopat ett mål av mer allmän art för gemenskapen, vilket enligt kommissionen rättfärdigade att artikel 308 EG användes som rättslig grund i det förevarande fallet. Kommissionen har ur ingressen till EG-fördraget härlett ett "allmänt mål för gemenskapen att försvara fred och säkerhet" på det internationella planet (se ovan punkt 100). Denna ståndpunkt kan inte godtas.

154 I motsats till vad kommissionen har anfört framgår det nämligen inte av ingressen till EG-fördraget att fördraget har ett vidare mål, nämligen att försvara internationell fred och säkerhet. Även om avsikten med fördraget obestridligen i första hand är att få de konflikter som i det förflutna har förekommit mellan de europeiska folken att

upphöra genom att skapa "en allt fastare sammanslutning" dem emellan, innehåller EG-fördraget inte någon hänvisning till genomförandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Sistnämnda politik är endast hänförlig till målen med EU-fördraget vilket, såsom framgår av dess ingress, avser en övergång "till en ny fas i den europeiska integrationsprocess som inleddes med upprättandet av Europeiska gemenskaperna".

155 Det är visserligen riktigt att detta mål för unionen skall tjäna som inspiration för gemenskapens agerande inom området för gemenskapens behörighet, som till exempel vid utformningen av den gemensamma handelspolitiken, men målet räcker dock inte som grund för antagandet av åtgärder med stöd av artikel 308 EG, framför allt inte inom de områden där gemenskapens befogenheter är marginella och är föremål för en uttömmande uppräkning i fördraget.

156 Förstainstansrätten konstaterar slutligen att det inte förefaller vara möjligt att tolka artikel 308 EG så, att institutionerna i allmänhet kan stödja sig på denna bestämmelse för att förverkliga något av målen i EU-fördraget. I synnerhet anser förstainstansrätten att unionens och gemenskapens parallella existens som två integrerade, men samtidigt separata, rättsordningar och den konstitutionella pelarkonstruktionen, som upphovsmännen till de nu gällande fördragen har önskat, innebär att varken institutionerna eller medlemsstaterna har rätt att stödja sig på "flexibilitetsklausulen" i artikel 308 EG för att kompensera att gemenskapen saknar den behörighet som behövs för att förverkliga ett av unionens mål. Om något annat fastställdes skulle det i slutänden leda till att den ifrågavarande bestämmelsen kunde tillämpas på samtliga åtgärder som är hänförliga till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet, med följden att gemenskapen alltid skulle kunna agera för att uppnå målen för dessa politikområden. Ett sådant resultat skulle innebära att ett stort antal bestämmelser i EU-fördraget blev utan tillämpningsområde och skulle vara inkonsekvent i förhållande till införandet av rättsakter som är specifika för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (gemensamma strategier, gemensamma åtgärder, gemensamma ståndpunkter) och polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet (gemensamma ståndpunkter, beslut, rambeslut).

157 Slutsatsen är sålunda att artikel 308 EG, lika litet som artiklarna 60 EG och 301 EG separat betraktade, ensam utgör en tillräcklig rättslig grund för den omtvistade förordningen.

158 Rådet har dock, såväl i skälen i den omtvistade förordningen som i sina skrivelser, gjort gällande att artikel 308 EG, i förening med artiklarna 60 EG och 301 EG, ger rådet behörighet att anta en gemenskapsförordning som avser den kamp mot finansieringen av den internationella terrorismen som bedrivs av unionen och dess medlemsstater inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och i vilken det i detta syfte föreskrivs att ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder skall vidtas gentemot enskilda, utan att rådet behöver visa att det finns ett samband med ett tredjelands territorium eller styrande regim. Det finns skäl att godta dessa bedömningar.

159 I förevarande sammanhang skall hänsyn nämligen tas till den länk som uttryckligen infördes vid revideringen i Maastricht mellan gemenskapens genomförande av ekonomiska sanktionsåtgärder med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG och EU-fördragets utrikespolitiska mål.

160 Artiklarna 60 EG och 301 EG utgör två mycket speciella bestämmelser i EG fördraget, eftersom det i dessa uttryckligen stadgas att åtgärder från gemenskapens sida kan komma att visa sig nödvändiga för att förverkliga ett mål som inte är ett av gemenskapens mål, såsom de fastställs i EG-fördraget, utan ett av de mål som uttryckligen uppställs för unionen genom artikel 2 EU, nämligen genomförandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.

161 En åtgärd som vidtas av gemenskapen med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG utgör således i själva verket en åtgärd från unionens sida som genomförs inom ramen för gemenskapspelaren efter det att rådet har antagit en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

162 Förstainstansrätten framhåller härvid att unionen enligt artikel 3 EU har en gemensam institutionell ram som skall säkerställa konsekvens och kontinuitet i verksamheten för att nå dess mål samtidigt som gemenskapens regelverk följs och byggs ut. Unionen skall särskilt säkerställa att den genomgående handlar

samstämmigt i relationerna med omvärlden inom ramen för sin utrikes- och säkerhetspolitik, ekonomiska politik och biståndspolitik. Rådet och kommissionen skall ansvara för sådan samstämmighet och samarbeta i detta syfte. De skall var och en inom ramen för sina befogenheter svara för att denna politik genomförs.

163 På samma sätt som de befogenheter som föreskrivs i EG-fördraget kan visa sig vara otillräckliga för att institutionerna skall kunna agera för att inom ramen för den gemensamma marknaden förverkliga ett av gemenskapens mål, kan de befogenheter avseende ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder som föreskrivs i artiklarna 60 EG och 301 EG, nämligen avbrytande eller begränsning av de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredjeländer, särskilt vad beträffar kapitalrörelser och betalningar, visa sig vara otillräckliga för att institutionerna skall kunna förverkliga den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, ett mål enligt EU-fördraget, med avseende på vilket dessa bestämmelser särskilt infördes i EG-fördraget.

164 Det får därför anses att användandet av artikel 308 EG som kompletterande rättslig grund, i det speciella sammanhang som avses i artiklarna 60 EG och 301 EG, är berättigat på grund av kravet på samstämmighet enligt artikel 3 EU, i de fall då dessa bestämmelser inte ger gemenskapens institutioner de nödvändiga befogenheterna, vad gäller ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder, för att vidta åtgärder i syfte att förverkliga det mål som unionen och dess medlemsstater eftersträvar inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

165 Det är sålunda möjligt att en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har antagits inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kräver att gemenskapen vidtar ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder som går utöver dem som uttryckligen anges i artiklarna 60 EG och 301 EG, vilka består i att avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredjeländer, särskilt vad gäller kapitalrörelser och betalningar.

166 I ett sådant fall gör användningen av den kumulerade rättsliga grunden i form av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG det möjligt att genom ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder förverkliga det mål som unionen och dess medlemsstater eftersträvar inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, i enlighet med hur målet uttrycks i en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd, trots att gemenskapen inte uttryckligen har getts några befogenheter att vidta ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder gentemot personer och enheter som inte har någon tillräcklig anknytning till ett visst tredjeland.

167 Vad gäller det förevarande fallet konstaterar förstainstansrätten att kampen mot den internationella terrorismen och finansieringen av denna obestridligen är att hänföra till unionens mål inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, såsom de anges i artikel 11 EU, även om kampen inte särskilt avser tredjeländer eller deras ledare.

168 Det är dessutom ostridigt att den gemensamma ståndpunkten 2002/402 har antagits av rådet med enhällighet inom ramen för den ovannämnda kampen och att gemenskapen enligt ståndpunkten skall vidta ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder gentemot enskilda som misstänks bidra till finansieringen av den internationella terrorismen, trots att inget samband konstaterats med ett tredjelands territorium eller styrande regim.

169 Mot denna bakgrund är det motiverat att använda artikel 308 EG för att komplettera de befogenheter avseende ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder som gemenskapen ges genom artiklarna 60 EG och 301 EG, med hänsyn till den omständigheten att det i det rådande dagsläget inte längre går att betrakta stater som den enda källan till hot mot internationell fred och säkerhet. Unionen och dess gemenskapspelare kan lika litet som världssamfundet hindras från att anpassa sig till dessa nya hot genom att vidta ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder inte bara gentemot tredjeländer, utan också gentemot personer, grupper, företag eller enheter med anknytning till dessa, som deltar i uppbyggandet av en internationell terroristverksamhet eller som på något annat sätt undergräver internationell fred och säkerhet.

170 Förstainstansrätten delar således institutionernas och Förenade kungarikets uppfattning, att rådet var behörigt att på grundval av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG, i förening, anta den omtvistade förordningen genom vilken de ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder som föreskrivs i den gemensamma ståndpunkten 2002/402 genomförs inom gemenskapen.

171 Talan kan således inte bifallas på den första grundens första del.

Den andra delen

Parternas argument

172 Sökandena har genom den första grundens andra del gjort gällande att den behörighet som kommissionen har getts, först genom artikel 10.1 i förordning nr 467/2001, därefter genom artikel 7.1 i den omtvistade förordningen, inte bara utgör en behörighet att verkställa rådets förordningar utan är mycket mer långtgående, och att den således strider mot artikel 202 EG. Ett beslut från kommissionen om att uppta en person i bilaga I till den omtvistade förordningen innebär enligt sökandena nämligen i själva verket en ändring av förordningens artikel 2.

173 Rådet och kommissionen har anfört att den delegering av genomförandebefogenheter till kommissionen som skett i det förevarande fallet är förenlig med artikel 202 EG.

Förstainstansrättens bedömning

174 Den första grundens andra del blev irrelevant när förordning nr 467/2001 upphävdes och ersattes av den omtvistade förordningen. Visserligen upptogs sökandena ursprungligen i bilaga I till förordning nr 467/2001 genom kommissionens förordning nr 2199/2001, vilken antogs med stöd av rådets bemyndigande enligt artikel 10.1 i förordning nr 467/2001. Upptagandet av deras namn i bilaga I till den omtvistade förordningen beror dock numera på denna förordning, som har antagits av rådet utan någon ytterligare åtgärd av kommissionen.

175 De ändringar som infördes genom förordning nr 866/2003 (se ovan punkt 41) utgör endast omformuleringar, såsom Ahmed Yusuf har medgett (se ovan punkt 63), och de skall således anses vara resultatet av utövandet av en ren genomförandebefogenhet, som kan delegeras till kommissionen enligt artikel 202 EG.

176 Härav följer att talan inte kan bifallas på grundens andra del.

Den tredje delen

Parternas argument

177 Genom den första grundens tredje del har sökandena gjort gällande att rådet saknade behörighet att delegera en beslutanderätt beträffande medlemsstaternas och deras medborgares civila och ekonomiska rättigheter till ett organ utanför gemenskapen, i det förevarande fallet sanktionskommittén.

178 Förenade kungariket har genmält att det i det förevarande fallet inte har förekommit någon delegering av behörighet från gemenskapen till Förenta nationernas organ. Tvärtom har institutionerna endast agerat i syfte att säkerställa att gemenskapens medlemsstater uppfyller sina skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga, vilka enligt artikel 103 i stadgan har företräde framför alla andra skyldigheter.

Förstainstansrättens bedömning

179 Sanktionskommitténs beslut avseende sökandena har fattats med stöd av ett bemyndigande från säkerhetsrådet och på grundval av uppgifter som har insamlats under sanktionskommitténs eget ansvar. Dessutom utgör de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet inte ett resultat av utövandet av en behörighet som delegerats av gemenskapen, utan av säkerhetsrådets utövande av sin behörighet enligt Förenta nationernas stadga. Den omständigheten, att gemenskapens institutioner efter antagandet av den gemensamma ståndpunkten 2002/402 har ansett sig skyldiga att följa dessa beslut och resolutioner vid utövandet av sin egen behörighet, saknar i detta avseende relevans.

180 Talan kan således inte bifallas på grundens tredje del eftersom den vilar på ett felaktigt antagande.

2. *Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 249 EG*

Parternas argument

181 Sökandena har anfört att eftersom den omtvistade förordningen direkt åsidosätter enskildas rättigheter och innehåller bestämmelser om individuella sanktionsåtgärder

saknar den allmän giltighet och strider därmed mot artikel 249 EG. Det krav på allmän giltighet som ställs i ovannämnda bestämmelse innebär nämligen att enskilda fall inte får regleras genom en förordning, såsom skett i det förevarande fallet. Kravet följer av den allmänna principen om likhet inför lagen och utgör ett nödvändigt villkor (*sine qua non*) för att gemenskapsrätten inte skall hamna i konflikt med medlemsstaternas grundlagar eller med de allmänna principerna avseende de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Tekniken att lagstifta med hjälp av en förteckning strider också mot legalitetsprincipen och principen om rättssäkerhet.

182 I repliken har sökandena framhållit att de personer och enheter som är föremål för den omtvistade förordningen inte hämtats från någon abstrakt beskriven personkrets, utan namn för namn motsvarar de personer som upptagits i sanktionskommitténs förteckning. Det föreligger inte heller någon objektivt bestämd situation, som beskrivits med hjälp av generellt avfattade villkor, som skulle kunna förklara varför just namnen på sökandena upptagits i bilaga I till den omtvistade förordningen. Under dessa förhållanden skall den omtvistade rättsakten inte betraktas som en förordning, utan som ett konglomerat av individuella beslut i den mening som avses i domstolens dom av den 13 maj 1971 i de förenade målen 41/70–44/70, International Fruit m.fl. mot kommissionen (REG 1971, s. 411).

183 Institutionerna och Förenade kungariket har gjort gällande att den omtvistade förordningen tvärtom har allmän giltighet.

Förstainstansrättens bedömning

184 Enligt artikel 249 andra stycket EG har en förordning allmän giltighet och är direkt tillämplig i varje medlemsstat, medan ett beslut endast är tvingande för de adressater som anges i beslutet.

185 Av fast rättspraxis följer att kriteriet för att skilja en förordning från ett beslut skall sökas i om den aktuella rättsakten har allmän giltighet eller inte. Det huvudsakliga kännetecknet för ett beslut är begränsningen av antalet personer som det riktar sig till, medan en förordning, som huvudsakligen är normativ till sin karaktär, är tillämplig på objektivt bestämda situationer och har rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets. En rättsakts egenskap av förordning kan inte ifrågasättas på grund av att det är möjligt att mer eller mindre exakt fastställa antalet rättssubjekt som vid en given tidpunkt berörs av den, eller till och med deras identitet, om det framgår att den är tillämplig i objektiva rättsliga eller faktiska situationer som anges i rättsakten med avseende på dess syfte (domstolens dom av den 14 december 1962 i de förenade målen 19/62–22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros m.fl. mot rådet, REG 1962, s. 943, s. 2; av den 11 juli 1968 i mål 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mot rådet, REG 1968, s. 595, s. 604; av den 30 september 1982 i mål 242/81, Roquette Frères mot rådet, REG 1982, s. 3213, punkterna 6 och 7, av den 29 juni 1993 i mål C-298/89, Gibraltar mot rådet, REG 1993, s. I-3605, punkt 17, och av den 31 maj 2001 i mål C-41/99 P, Sadam Zuccherifici m.fl. mot rådet, REG 2001, s. I-4239, punkt 24, domstolens beslut av den 24 april 1996 i mål C-87/95 P, CNPAAP mot rådet, REG 1996, s. I-2003, punkt 33, förstainstansrättens beslut av den 6 maj 2003 i mål T-45/02, DOW AgroSciences mot parlamentet och rådet, REG 2003, s. II-1973, punkt 31).

186 I det förevarande fallet har den omtvistade förordningen obestridligen allmän giltighet, eftersom den innehåller ett förbud för alla och envar att ställa penningmedel och andra ekonomiska resurser till vissa personers förfogande. Den omständigheten att dessa personer namnges i bilaga I till förordningen, så att de framstår som direkt och personligen berörda av denna i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG, påverkar inte på något sätt förbudets allmänna karaktär. Förbudet gäller *erga omnes*, såsom särskilt framgår av artikel 11 där det anges att den omtvistade förordningen skall tillämpas

— inom gemenskapens territorium, inbegripet dess luftrum,

— ombord på varje flygplan och varje fartyg under en medlemsstats jurisdiktion,

— på varje person som är medborgare i en medlemsstat, oavsett var denne befinner sig,

— på varje juridisk person, grupp eller enhet som har bildats eller instiftats i enlighet med en medlemsstats lagstiftning, och

— på varje juridisk person, grupp eller enhet som bedriver affärsverksamhet inom gemenskapen.

187 Sökandenas argument grundar sig i själva verket på en sammanblandning av begreppet rättsaktens adressat och begreppet rättsaktens föremål. Artikel 249 EG rör enbart det första av dessa begrepp. Där anges nämligen att en förordning har allmän giltighet, medan ett beslut endast är tvingande för de adressater som anges i beslutet. Rättsaktens föremål utgör däremot inte något relevant kriterium för kvalificeringen av en rättsakt som förordning eller beslut.

188 En rättsakt vars föremål är frysningen av penningmedel tillhörande terrorister betraktade som en allmän och abstrakt grupp utgör sålunda ett beslut, om dess adressater är en eller flera namngivna personer. Omvänt utgör en rättsakt vars föremål är frysningen av penningmedel tillhörande en eller flera namngivna personer en förordning, om den på ett allmänt och abstrakt sätt riktar sig till samtliga personer som kan inneha dessa penningmedel fysiskt. Precis så förhåller det sig i det förevarande fallet.

189 Sålunda kan talan inte bifallas på den andra grunden.

3. *Den tredje grunden: Åsidosättande av sökandenas grundläggande rättigheter*

Parternas argument

190 Sökandena har, med hänvisning såväl till artikel 6.2 EU som till domstolens rättspraxis (dom av den 12 november 1969 i mål 29/69, Stauder, REG 1969, s. 419, svensk specialutgåva, volym 1, s. 421, av den 17 december 1970 i mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, REG 1970, s. 1125, svensk specialutgåva, volym 1, s. 503, och av den 14 maj 1974 i mål 4/73, Nold mot kommissionen, REG 1974, s. 491, punkt 13, svensk specialutgåva, volym 2, s. 291), anfört att den omtvistade förordningen åsidosätter deras grundläggande rättigheter, särskilt deras rätt att förfoga över sin egendom och rätten till försvar enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), eftersom sökandena enligt förordningen skall göras till föremål för ingripande sanktionsåtgärder, som är av både civilrättslig och straffrättslig karaktär, utan att sökandena först har getts tillfälle att yttra sig eller försvara sig och utan att rättsakten underkastats någon domstolsprövning.

191 Vad gäller påståendet att rätten till försvar har åsidosatts har sökandena framhållit att de inte har underrättats om skälen för de sanktionsåtgärder som har vidtagits mot dem, att de inte har underrättats om den bevisning och de omständigheter som har gjorts gällande mot dem och att de inte har getts möjlighet att förklara sig (domstolens dom av den 23 oktober 1974 i mål 17/74, Transocean Marine Paint mot kommissionen, REG 1974, s. 1063, svensk specialutgåva, volym 2, s. 357; av den 7 juni 1983 i de förenade målen 100/80–103/80, Musique Diffusion française m.fl. mot kommissionen, REG 1983, s. 1825, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 7, s. 133; av den 10 juli 1986 i mål 40/85, Belgien mot kommissionen, REG 1986, s. 2321, och av den 27 juni 1991 i mål C-49/88, Al-Jubail Fertilizer och Saudi Arabian Fertilizer mot rådet, REG 1991, s. I-3187). Upptagandet av deras namn i förteckningen i bilaga I till den omtvistade förordningen är endast motiverat av att de upptagits i den förteckning som sanktionskommittén har upprättat på grundval av de uppgifter som lämnats av stater och internationella och regionala organisationer. Varken rådet eller kommissionen har undersökt de skäl som låg

till grund för kommitténs beslut att uppta dem i förteckningen. Källorna till de uppgifter som kommittén mottagit är höljda i dunkel, och skälen till varför vissa enskilda upptagits i förteckningen utan att först ha getts tillfälle att yttra sig anges inte. Sålunda är det förfarande som lett fram till upptagandet av sökandenas namn i förteckningen i bilaga I till den omtvistade förordningen till alla delar hemligt. Sådana för dem negativa brister i förfarandet kan inte avhjälpas i efterhand (domstolens dom av den 8 juli 1999 i mål C-51/92 P, Hercules Chemicals mot kommissionen, REG 1999, s. I-4235).

192 Vad särskilt beträffar påståendet om ett åsidosättande av rätten till en verksam domstolsprövning har sökandena påpekat att domstolen i punkt 45 i domen av den 27 november 2001 i mål C-424/99, kommissionen mot Österrike (REG 2001, s. I-9285), slog fast att kravet på en sådan prövning enligt fast rättspraxis utgör en allmän gemenskapsrättslig princip som har sitt ursprung i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och som erkänns i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen. Denna rätt innebär att enskilda skall ha en verklig möjlighet att få sin sak prövad i en juridisk instans som uppfyller vissa krav såsom oavhängighet och opartiskhet.

193 Varken kommissionen eller rådet uppfyller i det förevarande fallet dessa villkor.

194 Samma sak gäller, enligt sökandena, säkerhetsrådet och dess sanktionskommitté, som utgör politiska organ till vilka endast stater har rätt att vända sig. I det förevarande fallet meddelade sanktionskommittén den svenska regeringen att det inte var möjligt att i sak pröva sökandenas ansökan om att deras namn skulle strykas ur kommitténs förteckning. Sanktionskommitténs femton medlemmar underrättades dock om ansökan såsom ett förslag till beslut. Endast tre av kommitténs medlemmar, nämligen Förenade kungariket, Förenta staterna och Ryssland, motsatte sig ett beviljande av ansökan. På grund av regeln om enhällighet som

gäller för sanktionskommitténs arbete behölls emellertid sökandenas namn i förteckningen i fråga.

195 Vad gäller den prövning som förstainstansrätten gör inom ramen för förevarande mål, har sökandena invänt att en talan om ogiltigförklaring, som endast avser lagenligheten av den omtvistade förordningen, inte gör det möjligt att i sak pröva lagenligheten av sanktionsåtgärderna i förhållande till de grundläggande rättigheter som påstås ha åsidosatts. Med hänsyn till den lagstiftningsteknik som har använts, nämligen upprättandet av förteckningar över de personer och enheter som är föremål för sanktionsåtgärderna, skulle en sådan prövning i sak dessutom vara utan mening, eftersom den endast skulle avse frågan huruvida namnen i förteckningarna motsvarar dem i sanktionskommitténs förteckningar.

196 Sökandena har dock påpekat att vissa misstag eller felaktigheter förekommer avseende den omtvistade förordningen. Till exempel är enheten "Barakaat International, Hällbybacken 15, 163 70 Spånga, Sverige", som nämns i bilaga I till förordningen under rubriken "Juridiska personer, grupper och enheter" samma enhet som sökanden Al Barakaat, som nämns under samma rubrik. Sökandena har förklarat att Al Barakaat har flyttat sitt säte. Dessutom är den angivna adressen felaktig.

197 Enheten "Somali Network AB, Hällbybacken 15, 163 70 Spånga, Sverige" som nämns under samma rubrik i bilaga I till den omtvistade förordningen, vilken tidigare ägdes av tre av de ursprungliga sökandena, Abdirisak Aden, Abdulaziz Ali och Ahmed Yusuf, och vars verksamhet bestod i försäljning av telefonkort, upphörde dessutom med sin verksamhet i slutet av år 2000. Enheten överläts under sommaren 2001 och dess firma ändrades den 4 oktober 2001 till "Trä & Inredningsmontage i Kärrtorp". De nya aktieägarna saknar helt anknytning till sökandena och förefaller bedriva verksamhet inom byggsektorn. Den omständigheten att sanktionskommittén ändå upptog denna enhet i sin förteckning den 9 november 2001 visar tydligt att kommitténs dokumentation var bristfällig och att det inte förekom någon kontroll av varje enskilt fall.

198 Sökandena har tillagt att Al Barakaat, på eget initiativ, inkom med sin bokföring till den del av den svenska polisen som ansvarar för kampen mot terrorismen, SÄPO. Efter genomgång av handlingarna återsände SÄPO dem till sökandena och lät meddela att de var i sin ordning. Det visar att de sanktionsåtgärder som vidtagits mot Al Barakaat inte är berättigade.

199 Den förste sökanden, Ahmed Yusuf, har begärt att få höras av förstainstansrätten i bevissyfte. Han har också begärt förhör med Sir Jeremy Greenstock som var sanktionskommitténs ordförande vid tiden för antagandet av sanktionsåtgärderna mot sökanden.

200 Sökandena har dessutom i sin replik tillbakavisat argumentet att rådet har en skyldighet att genomföra de sanktionsåtgärder som säkerhetsrådet har beslutat om eftersom dessa är tvingande för gemenskapens medlemsstater enligt Förenta nationernas stadga.

201 Enligt sökandena föreligger det inte någon absolut bundenhet enligt artikel 25 i Förenta nationernas stadga. Bestämmelsen i artikel 103 i stadgan är endast folkrättsligt bindande och medför inte på något sätt en rätt för Förenta nationernas medlemmar att sätta sig över de egna lagarna.

202 Säkerhetsrådets resolutioner är inte direkt tillämpliga i FN:s medlemsstater, utan skall införlivas med staternas nationella rätt i enlighet med deras grundlagsbestämmelser och grundläggande rättsprinciper. Om dessa bestämmelser utgör hinder för ett sådant införlivande måste de först ändras för att införlivandet skall kunna ske.

203 I Sverige har regeringen dragit tillbaka ett lagförslag som syftade till ett genomförande av säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) av den 28 september 2001, vilken särskilt avser frysning av tillgångar tillhörande personer och enheter som genomför eller försöker genomföra, underlättar eller deltar i terroristattentat, efter det att lagrådet hade påpekat att alla beslut om frysning av tillgångar skall fattas av åklagare och kunna bli föremål för en domstolsprövning.

204 Dessutom följer det av artikel 24.2 i Förenta nationernas stadga att det alltid åligger säkerhetsrådet att handla i överensstämmelse med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser. Ett villkor för Förenta nationernas medlemmars bundenhet enligt artikel 25 i stadgan är att säkerhetsrådet enligt andra bestämmelser i stadgan har behörighet att fatta bindande beslut. Med beaktande av att Förenta nationernas stadga endast riktar sig till stater och inte ger enskilda vare sig rättigheter eller skyldigheter, kan det ifrågasättas huruvida FN:s medlemsstater är bundna av säkerhetsrådets beslut om sanktionsåtgärder mot Usama bin Ladin och personer med anknytning till honom. Det kan till och med ifrågasättas om dessa beslut inte strider mot Förenta nationernas uttryckliga mål att främja alla och envars mänskliga rättigheter och grundläggande friheter i enlighet med artikel 1.3 i Förenta nationernas stadga.

205 Rådet har i första hand gjort gällande att de omständigheter under vilka den omtvistade förordningen antogs utesluter att det har gjort sig skyldigt till något otillåtet handlande.

206 Rådet och kommissionen har, med hänvisning till i synnerhet artiklarna 24.1, 25, 41, 48 och 103 i Förenta nationernas stadga, i huvudsak gjort gällande att i likhet med FN:s medlemsstater är gemenskapen enligt folkrätten skyldig att, inom de områden där den är behörig, genomföra säkerhetsrådets resolutioner, särskilt de som antagits inom ramen för kapitel VII i Förenta nationernas stadga. Vidare har de gjort

gällande att gemenskapsinstitutionernas behörighet på området är begränsad, att de inte har någon befogenhet att utföra en egen skönsmässig bedömning och att de helt saknar bedömningsutrymme. De har också anfört att institutionerna således inte kan ändra på innehållet i dessa resolutioner och inte heller kan införa förfaranden som kan leda till en ändring av resolutionernas innehåll, och slutligen att alla andra internationella överenskommelser och nationella rättsregler som kan utgöra ett hinder för ovannämnda genomförande måste vika för resolutionerna.

207 Rådet och kommissionen har framhållit att säkerhetsrådet, som agerar på FN-medlemmarnas vägnar, har huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. De har framhållit att de resolutioner som säkerhetsrådet antar med stöd av kapitel VII i stadgan är tillämpliga över hela världen och är tvingande i alla delar och utan förbehåll för Förenta nationernas medlemmar, vilka är skyldiga att ge dessa resolutioner företräde framför alla andra internationella åtaganden. Artikel 103 i Förenta nationernas stadga gör det således möjligt att åsidosätta alla andra bestämmelser i traktaträtten eller den internationella sedvanerätten för att ge tillämpning åt säkerhetsrådets resolutioner. Härigenom skapas en "laglighetseffekt".

208 Enligt institutionerna kan inte heller nationell lagstiftning utgöra ett hinder för genomförandeåtgärder som har antagits med tillämpning av Förenta nationernas stadga. Om en medlem av FN hade möjlighet att ändra på innehållet i säkerhetsrådets resolutioner skulle den enhetliga tillämpningen av dessa gå förlorad, vilken är oumbärlig för säkerställandet av resolutionernas effektivitet.

209 Kommissionen har tillagt att, såsom anges i artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten, undertecknad i Wien den 23 maj 1969, en stat inte kan åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat. Om en nationell rättslig norm är oförenlig med en folkrättslig skyldighet ankommer det på den berörda staten att antingen tolka normen mot bakgrund av

traktaten, eller ändra sin nationella lagstiftning så att den blir förenlig med den folkrättsliga skyldigheten.

210 Trots att gemenskapen inte själv är medlem i FN är den skyldig att inom området för sin behörighet agera för att uppfylla de skyldigheter som åligger dess medlemsstater på grund av deras medlemskap i Förenta nationerna. Kommissionen har härvid påpekat att gemenskapens behörighet skall utövas med iakttagande av folkrätten (domstolens dom av den 24 november 1992 i mål C-286/90, Poulsen och Diva Navigation, REG 1992, s. I-6019, punkt 9, och av den 16 juni 1998 i mål C-162/96, Racke, REG 1998, s. I-3655, punkt 45). Rådet och kommissionen har även hänvisat till domen i det ovan i punkt 82 nämnda målet Dorsch Consult mot rådet och kommissionen. Trots att ovannämnda dom rörde införandet av ett handelsembargo, en åtgärd som hör till den gemensamma handelspolitiken och som enligt artikel 133 EG omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet, anser rådet och kommissionen att den princip som slås fast genom domen i fråga även gäller för restriktioner för kapitalrörelser och betalningar som har antagits med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG, med hänsyn till utvecklingen av gemenskapens behörighet när det gäller sanktionsåtgärder mot tredjeländer.

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

212 Härav följer enligt rådet att gemenskapen, när den vidtar åtgärder i syfte att tillmötesgå medlemsstaternas önskan att uppfylla sina skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga, nödvändigtvis måste kunna dra nytta av det skydd som stadgan erbjuder och i synnerhet av "laglighetseffekten".

213 Rådet har dessutom understrukit att när gemenskapen agerar inom denna ram är dess behörighet begränsad av sådana beslut avseende den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som syftar till genomförande av säkerhetsrådets resolutioner, och särskilt sådana resolutioner som fattats med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga, vilka skall införlivas med gemenskapsrätten.

214 I det förevarande fallet antogs den omtvistade förordningen för att inom gemenskapens rättsordning genomföra säkerhetsrådets resolutioner 1267 (1999), 1333 (2000) och 1390 (2002), genom ett automatiskt införlivande av samtliga förteckningar över personer och enheter som sanktionskommittén har upprättat i enlighet med tillämpliga förfaranden, utan att dessförinnan ha gjort någon som helst skönsmässig bedömning, vilket tydligt framgår av ingressen till den omtvistade förordningen och av dess artikel 7.1.

215 Enligt rådet och kommissionen innebär dessa omständigheter a priori att institutionerna inte kan ha gjort sig skyldiga till något otillåtet agerande. När gemenskapen väl hade bestämt sig för att agera med stöd av den gemensamma ståndpunkten 2002/402 hade den ingen möjlighet, om den inte ville åsidosätta sina egna internationella skyldigheter, sina medlemsstaters internationella skyldigheter eller principen om lojalt samarbete mellan medlemsstaterna och gemenskapen enligt artikel 10 EG, att utesluta vissa personer från förteckningen eller underrätta dem i förväg, eller annars införa en möjlighet till domstolsprövning för att möjliggöra en kontroll av om åtgärderna i fråga var motiverade.

216 Så är fallet, enligt rådet, även om den omtvistade förordningen skulle anses inskränka sökandenas grundläggande rättigheter. Rådet anser nämligen att "lagligheteffekten" även gäller i förhållande till de grundläggande rättigheterna, vilka såsom anges i de relevanta folkrättsliga texterna kan upphävas tillfälligt i en krissituation.

217 Beträffande sökandenas ifrågasättande, i sin replik, av huruvida de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet är förenliga med artikel 1.3 i Förenta nationernas stadga, har rådet svarat att det finns skäl att anta att säkerhetsrådet, inom ramen för utövandet av de särskilda befogenheter som det har tillerkänts enligt kapitel VII i stadgan, har gjort en avvägning mellan å ena sidan de grundläggande rättigheter som tillkommer dem som drabbas negativt av sanktionsåtgärderna och å andra sidan de grundläggande rättigheter som tillkommer offren för terrorismen, och särskilt de senares rätt till liv.

218 Dessutom anser rådet och kommissionen att sökandenas redogörelse för lagstiftningsförfarandet avseende genomförandet av säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) i Sverige saknar samband med förevarande mål, då det ägde rum i ett helt annat sammanhang är genomförandet av resolution 1390 (2002). Vid genomförandet av resolution 1373 (2001) förfogade nämligen medlemsstaterna och gemenskapen över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.

219 I vilket fall som helst anser rådet och kommissionen att förstainstansrättens behörighet i det förevarande fallet är begränsad till prövningen av frågan huruvida institutionerna har begått ett uppenbart fel genom att uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i säkerhetsrådets resolution 1390 (2002). Om förstainstansrätten går längre än så i sin prövning, vilket skulle vara att jämställa med en indirekt och selektiv domstolsprövning av tvingande åtgärder som säkerhetsrådet beslutat om i sin roll som upprätthållare av internationell fred och säkerhet, skulle en av grundstenarna i den internationella ordning som staterna inrättade år 1945 riskera att undergrävas, och ansenliga störningar av gemenskapens och dess medlemsstaters internationella förbindelser skulle uppstå. Det skulle vidare kunna ifrågasättas mot bakgrund av artikel 10 EG samt strida mot gemenskapens skyldighet att efterleva folkrätten, vilken innefattar de resolutioner som säkerhetsrådet antar med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga. Institutionerna och Förenade kungariket anser att giltigheten av denna sorts åtgärder inte kan bestridas på nationell nivå eller gemenskapsnivå, utan endast inför säkerhetsrådet självt, via regeringen i den stat där sökandena är medborgare eller är bosatta (det ovan i punkt 85 nämnda beslutet "Invest" Import und Export GmbH och Invest Commerce mot kommissionen, punkt 40).

220 Rådet och kommissionen har i andra hand, för det fall förstainstansrätten skulle besluta att företa en fullständig prövning av de argument som har anförts av sökandena, gjort gällande att de grundläggande rättigheter och friheter som påstås ha inskränkts inte åsidosätts genom den omtvistade förordningen.

221 För det första innebär de åtgärder som vidtagits genom den omtvistade förordningen inte att sökandenas rätt att förfoga över sin egendom har åsidosatts, eftersom denna rätt inte åtnjuter något absolut skydd och utövandet av den kan göras till föremål för restriktioner som grundas på skäl hänförliga till allmänintresset.

222 För det andra inskränker den omtvistade förordningen inte heller sökandenas rätt till försvar.

223 För det tredje har institutionerna och Förenade kungariket beträffande rätten till verksamma rättsmedel framhållit att sökandena har kunnat göra sin ståndpunkt känd inför säkerhetsrådet och att de har kunnat väcka förevarande talan vid förstainstansrätten med stöd av artikel 230 EG, till stöd för vilken de till exempel kan göra gällande att institutionerna saknade behörighet för att anta den omtvistade förordningen och att en rättsstridig inskränkning skett av deras äganderätt.

224 Enligt rådet avser meningsskiljaktigheten mellan parterna inte huruvida det över huvud taget föreligger en rätt till verksamma rättsmedel, utan hur omfattande domstolsprövningen lämpligen bör vara.

225 Rådet har härvid medgett att när gemenskapen på eget initiativ beslutar att vidta ensidiga ekonomiska och finansiella påtryckningsåtgärder skall domstolsprövningen omfatta en undersökning av den bevisning som görs gällande mot de personer som åtgärderna är riktade mot. Däremot anser rådet och Förenade kungariket att i de fall där gemenskapen agerar utan befogenhet att företa en skönsmässig bedömning, och på grundval av ett beslut som fattats av det organ som världssamfundet har tilldelat betydande befogenheter för att kunna upprätthålla internationell fred och säkerhet, skulle en fullständig prövningsrätt för domstolen riskera att undergräva det FN-system som upprättades år 1945, allvarligt skada gemenskapens och dess medlemsstaters internationella förbindelser och strida mot gemenskapens skyldighet att efterleva folkrätten. Rådet anser att gemenskapsdomstolens kontroll i det förevarande fallet inte kan gå längre än den domstolsprövning som tillåts i medlemsstaterna när det gäller införlivande med den nationella rättsordningen av beslut fattade av världssamfundets organ i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Rådet har påpekat att i flera medlemsstater betecknas handlingar som innebär verkställande av säkerhetsrådets resolutioner som "actes de gouvernement" (handlingar av regeringskaraktär) och faller helt utanför domstolarnas behörighet. I andra medlemsstater är domstolsprövningens omfattning mycket begränsad.

Förstainstansrättens bedömning

Inledande synpunkter

226 Förstainstansrätten kan endast undersöka den grund som avser ett åsidosättande av sökandenas grundläggande rättigheter i den utsträckning som denna omfattas av förstainstansrättens prövningsrätt och kan leda till att den omtvistade förordningen ogiltigförklaras om den godtas.

227 Institutionerna och Förenade kungariket har i det förevarande fallet dock i huvudsak anfört att inget av dessa två villkor är uppfyllt, eftersom gemenskapens och dess medlemsstaters skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga har företräde framför alla andra skyldigheter enligt folkrätten, gemenskapsrätten och den nationella rätten. Förstainstansrätten skall sålunda först pröva de argument som har framförts av dessa parter innan den kan undersöka sökandens argument.

228 Det finns skäl att inledningsvis undersöka hur den internationella rättsordning som har tillkommit genom Förenta nationerna förhåller sig till den nationella rättsordningen respektive gemenskapens rättsordning, och i vilken utsträckning gemenskapens och dess medlemsstaters befogenheter begränsas genom de resolutioner som säkerhetsrådet har antagit med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga.

229 Ovannämnda undersökning är nämligen avgörande för den undersökning av legalitetskontrollens omfattning som förstainstansrätten därefter skall företa, en legalitetskontroll som bland annat avser de grundläggande rättigheterna och som det åligger förstainstansrätten att utöva avseende gemenskapsrättsakter genom vilka sådana resolutioner verkställs.

230 För det fall förstainstansrätten konstaterar att det påstådda åsidosättandet av sökandenas grundläggande rättigheter skall omfattas av förstainstansrättens prövningsrätt och kan leda till att den omtvistade förordningen ogiltigförklaras, skall förstainstansrätten slutligen uttala sig om detta åsidosättande.

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

231 Förstainstansrätten konstaterar att enligt folkrätten gäller de skyldigheter som FN:s medlemsstater har enligt Förenta nationernas stadga framför alla andra skyldigheter enligt nationell rätt och den internationella traktaträtten, inklusive de skyldigheter som de stater som är medlemmar av Europarådet har enligt Europakonventionen, och de skyldigheter som de stater som även är medlemmar av gemenskapen har enligt EG-fördraget.

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

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

234 Företrädet gäller även beslut i en resolution från säkerhetsrådet i enlighet med artikel 25 i Förenta nationernas stadga, där det anges att Förenta nationernas medlemmar är skyldiga att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut. Internationella domstolen har slagit fast att dessa skyldigheter i enlighet med artikel 103 i denna stadga skall ges företräde framför parternas förpliktelser enligt andra internationella överenskommelser (beslut av den 14 april 1992 (interimistiska åtgärder), Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), rättsfallssamlingen 1992, s. 16, punkt 42, och beslut av den 14 april 1992 (interimistiska åtgärder), Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), *ICJ* Reports. 1992, s. 113, punkt 39).

235 Vad närmare gäller förhållandet mellan de skyldigheter som åligger gemenskapens medlemsstater enligt Förenta nationernas stadga och deras skyldigheter enligt gemenskapsrätten, erinrar förstainstansrätten om att, såsom anges i första stycket i artikel 307 EG, "[d]e rättigheter och förpliktelser som följer av avtal som ingåtts före den 1 januari 1958 eller, för stater som senare ansluter sig, före tidpunkten för deras anslutning mellan å ena sidan en eller flera medlemsstater och å andra sidan ett eller flera tredjeländer ... inte [skall] påverkas av bestämmelserna i detta fördrag."

236 Enligt domstolens fasta rättspraxis syftar denna bestämmelse till att i överensstämmelse med folkrättsliga grundsatser precisera att EG-fördragets tillämpning inte påverkar den berörda medlemsstatens åtaganden att dels respektera tredjelands rättigheter enligt tidigare avtal, dels fullgöra motsvarande förpliktelser (domstolens dom av den 28 mars 1995 i mål C-324/93, Evans Medical och Macfarlan Smith, REG 1995, s. I-563, punkt 27, se även domstolens dom av den 27 februari 1962 i mål 10/61, kommissionen mot Italien, REG 1962, s. 1, av den 2 augusti 1993 i mål C-158/91, Levy, REG 1993, s. I-4287, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-295, och av den 14 januari 1997 i mål C-124/95, Centro-Com, REG 1997, s. I-81, punkt 56).

237 Fem av de sex stater som undertecknade Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, i Rom den 25 mars 1957, var den 1 januari 1958 redan medlemmar av FN. Förbundsrepubliken Tyskland accepterades inte formellt som medlem av FN förrän den 18 september 1973, men också denna stats åtaganden att respektera de skyldigheter som följer av Förenta nationernas stadga uppkom före den 1 januari 1958, vilket framgår av bland annat slutdokumentet från den konferens som hölls i London mellan den 28 september och den 3 oktober 1954 (kallad de nio makternas konferens) och av Parisöverenskommelserna av den 23 oktober 1954. Dessutom var alla stater som därefter blev medlemmar av gemenskapen redan medlemmar i FN före anslutningen.

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

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

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

241 I domen i det ovan i punkt 236 nämnda målet Centro-Com slog domstolen särskilt fast att nationella åtgärder som strider mot artikel 113 i EG-fördraget kan anses berättigade enligt artikel 234 i EG-fördraget (nu artikel 307 EG i ändrad lydelse), om de framstår som nödvändiga för att den berörda medlemsstaten skall kunna fullgöra sina skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga och enligt en resolution från säkerhetsrådet.

242 Däremot följer det av rättspraxis (se domen i det ovan i punkt 82 nämnda målet Dorsch Consult mot rådet och kommissionen, punkt 74) att gemenskapen, till skillnad från dess medlemsstater, inte som sådan är direkt bunden av Förenta nationernas stadga och att den således inte har någon skyldighet enligt den allmänna folkrätten att godta och tillämpa säkerhetsrådets resolutioner i enlighet med artikel 25 i stadgan. Skälet till detta är att gemenskapen varken är medlem i FN eller adressat för säkerhetsrådets resolutioner. Gemenskapen har inte heller efterträtt sina medlemsstater och övertagit dessas rättigheter och skyldigheter i folkrättslig mening.

243 Detta till trots skall gemenskapen med stöd av själva fördraget om dess upprättande anses vara bunden av skyldigheterna enligt Förenta nationernas stadga på samma sätt som dess medlemsstater.

244 Det är ostridigt att medlemsstaterna vid tidpunkten för undertecknandet av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen var bundna av sina åtaganden enligt Förenta nationernas stadga.

245 De kunde inte genom en dem emellan antagen rättsakt överföra fler befogenheter till gemenskapen än de förfogade över och inte heller på detta sätt frånträda förpliktelser som var gällande i förhållande till tredjeland enligt ovannämnda stadga (se analogt domstolens dom av den 12 december 1972 i de förenade målen 21/72–24/72, International Fruit Company m.fl., REG 1972, s. 1219, punkt 11; svensk specialutgåva, volym 2, s. 51, nedan kallat målet International Fruit).

246 Tvärtom framgår deras vilja att respektera sina åtaganden enligt stadgan av bestämmelserna i själva Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, och den kommer särskilt till uttryck genom artiklarna 224 och 234 första stycket i fördraget (se analogt domen i målet International Fruit, punkterna 12 och 13, och generaladvokaten Mayras förslag till avgörande inför domen i ovannämnda mål, REG 1972, s. 1231–1237; svensk specialutgåva, volym 2, s. 51).

247 Även om den sistnämnda bestämmelsen bara behandlar medlemsstaternas förpliktelser medför den en förpliktelse för gemenskapens institutioner att inte hindra medlemsstaterna från att fullgöra sina åtaganden enligt stadgan (domstolens dom av den 14 oktober 1980 i mål 812/79, Burgoa, REG 1980, s. 2787, punkt 9; svensk specialutgåva, volym 5, s. 313).

248 Det skall även framhållas att i den mån som den nödvändiga behörigheten för fullgörandet av medlemsstaternas åtaganden enligt Förenta nationernas stadga har överförts till gemenskapen har medlemsstaterna enligt folkrätten förbundit sig att se till att gemenskapen som sådan utövar denna behörighet i ovannämnda syfte.

249 I detta sammanhang erinrar förstainstansrätten dels om att det i artikel 48.2 i Förenta nationernas stadga anges att säkerhetsrådets beslut verkställs av Förenta

nationernas medlemmar "direkt och genom deras verksamhet inom ifrågakommande internationella organ, till vilka de äro anslutna", dels om att det följer av rättspraxis (domen i det ovan i punkt 210 nämnda målet Poulsen och Diva Navigation, punkt 9, och domen i det ovan i punkt 210 nämnda målet Racke, punkt 45, se även domstolens dom av den 4 december 1974 i mål 41/74, Van Duyn, REG 1974, s. 1337, punkt 22, svensk specialutgåva, volym 2, s. 389) att gemenskapens behörighet skall utövas med iakttagande av folkrätten och att gemenskapsrätten således skall tolkas och dess tillämpningsområde avgränsas mot bakgrund av tillämpliga bestämmelser inom folkrätten.

250 Medlemsstaterna har således genom att överföra sina befogenheter till gemenskapen markerat sin vilja att göra denna bunden av de förpliktelser som medlemsstaterna åtagit sig genom Förenta nationernas stadga (se analogt domen i målet International Fruit, punkt 15).

251 Efter ikraftträdandet av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen har överföringen av befogenheter i förhållandet mellan medlemsstaterna och gemenskapen på olika sätt tagit sig konkreta uttryck inom ramen för fullgörandet av deras åtaganden enligt Förenta nationernas stadga (se analogt domen i målet International Fruit, punkt 16).

252 Sålunda har bland annat artikel 228a i EG-fördraget (nu artikel 301 EG) införts i fördraget genom Fördraget om Europeiska unionen, i syfte att skapa en särskild grund för de ekonomiska sanktionsåtgärder som gemenskapen, vilken ensam är behörig på området för den gemensamma handelspolitiken, kan föranledas att vidta gentemot tredjeländer av sådana politiska skäl som medlemsstaterna har fastställt inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, åtgärder vilka oftast vidtas för att tillämpa en resolution från säkerhetsrådet enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att anta sådana sanktionsåtgärder.

253 Härav följer att i den mån som gemenskapen med stöd av EG-fördraget övertagit behörighet som tidigare utövats av medlemsstaterna inom tillämpningsområdet för Förenta nationernas stadga är bestämmelserna i stadgan bindande för gemenskapen (se analogt, beträffande frågan huruvida gemenskapen är bunden av Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) från år 1947, domen i målet International Fruit, punkt 18. Se även, beträffande erkännandet av att gemenskapen har en normbunden behörighet vid genomförandet av ett handelsembargo som beslutats genom en resolution från säkerhetsrådet, domen i det ovan i punkt 82 nämnda målet Dorsch Consult mot rådet och kommissionen, punkt 74).

254 Av vad ovan anförts följer dels att gemenskapen varken får åsidosätta de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt Förenta nationernas stadga eller hindra fullgörandet av dessa, dels att gemenskapen enligt det fördrag varigenom den upprättades är skyldig att med utövande av sin behörighet anta de nödvändiga bestämmelserna för att medlemsstaterna skall kunna fullgöra dessa skyldigheter.

255 I det förevarande fallet har rådet i den gemensamma ståndpunkten 2002/402, som antogs med stöd av bestämmelserna i avdelning V i EU-fördraget, konstaterat att det var nödvändigt att gemenskapen inom gränserna för den behörighet som den ges enligt EG-fördraget agerade för att genomföra vissa restriktiva åtgärder gentemot Usama bin Ladin, medlemmar av organisationen al-Qaida, talibanerna och andra personer, grupper, företag och enheter med anknytning till dessa, i enlighet med säkerhetsrådets resolutioner 1267 (1999), 1333 (2000) och 1390 (2002).

256 Gemenskapen har genomfört dessa åtgärder genom att anta den omtvistade förordningen. Såsom förstainstansrätten har fastslagit ovan i punkt 170 var gemenskapen behörig att anta rättsakten i fråga på grundval av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG.

257 Sålunda godtar förstainstansrätten de argument som institutionerna har framfört och som har sammanfattats ovan i punkt 206, med förbehåll för att det inte, såsom dessa parter har påstått, är på grundval av den allmänna folkrätten, utan på grundval av själva EG-fördraget som gemenskapen är skyldig att verkställa de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet inom området för gemenskapens behörighet.

258 Sökandenas argument, dels om att gemenskapens rättsordning är självständig i förhållande till den rättsordning som härrör från Förenta nationerna, dels om att säkerhetsrådets resolutioner skall införlivas med medlemsstaternas nationella rätt i enlighet med grundlagsbestämmelserna och de grundläggande principerna inom den nationella rätten, skall däremot underkännas.

259 Sökandenas argument om att säkerhetsrådets resolutioner inte är förenliga med bestämmelserna i Förenta nationernas stadga kan inte skiljas från de argument som rör dels den domstolsprövning som det ankommer på förstainstansrätten att göra avseende gemenskapsrättsakter om genomförande av sådana resolutioner, dels påståendet om ett åsidosättande av de berördas grundläggande rättigheter. Följaktligen skall förstainstansrätten undersöka det förstnämnda argumentet i samband med undersökningen av de därefter angivna argumenten.

Omfattningen av den legalitetskontroll som förstainstansrätten skall utföra

260 Inledningsvis erinrar förstainstansrätten om att Europeiska gemenskapen är en rättslig gemenskap av sådant slag att varken medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna kan undgå kontroll av om deras rättsakter står i överensstämmelse med gemenskapens grundläggande konstitutionella urkund, det vill säga fördraget, genom vilket ett fullständigt system med talemöjligheter och förfaranden upprättats, som är avsett att göra det möjligt för domstolen att granska lagenligheten av de rättsakter som antas av institutionerna (domstolens dom av den 23 april 1986 i mål 294/83, Les Verts mot parlamentet, REG 1986, s. 1339, punkt 23, svensk

specialutgåva, volym 8, s. 529, av den 22 oktober 1987 i mål 314/85, Foto-Frost, REG 1987, s. 4199, punkt 16, svensk specialutgåva, volym 9, s. 233, och av den 23 mars 1993 i mål C-314/91, Weber mot parlamentet, REG 1993, s. I-1093, punkt 8, och förstainstansrättens dom av den 2 oktober 2001 i de förenade målen T-222/99, T-327/99 och T-329/99, Martinez m.fl. mot parlamentet, REG 2001, s. II-2823, punkt 48. Se även domstolens yttrande 1/91 av den 14 december 1991, REG 1991, s. I-6079, punkt 21, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-533).

261 Som domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast (dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston, REG 1986, s. 1651, punkt 18, svensk specialutgåva, volym 8, s. 597, se även domstolens dom av den 3 december 1992 i mål C-97/91, Oleifici Borelli mot kommissionen, REG 1992, s. I-6313, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 13, s. I-205, av den 11 januari 2001 i mål C-1/99, Kofisa Italia, REG 2001, s. I-207, punkt 46, domen i det ovan i punkt 192 nämnda målet kommissionen mot Österrike, punkt 45, och av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, REG 2002, s. I-6677, punkt 39), är "kravet på domstolskontroll ... uttryck för en allmän rättsprincip som ligger till grund för författningstraditioner som är gemensamma för medlemsstaterna ... [och som] även [har] kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen".

262 I det förevarande fallet kommer denna princip till uttryck genom den rätt som sökandena har enligt artikel 230 fjärde stycket EG att, genom att väcka talan, låta förstainstansrätten undersöka lagenligheten av den omtvistade förordningen, förutsatt att den berör dem direkt och personligen, och att till stöd för sin talan åberopa bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av EG-fördraget, eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning, eller maktmissbruk.

263 Frågan i det förevarande fallet är dock huruvida det föreligger några strukturella begränsningar, enligt den allmänna folkrätten eller enligt själva EG-fördraget, för den prövning som förstainstansrätten skall göra av förordningen i fråga.

264 Förstainstansrätten erinrar om att den omtvistade förordningen, som antogs med anledning av den gemensamma ståndpunkten 2002/402, utgör fullgörandet, på gemenskapsnivå, av den skyldighet som åligger medlemsstaterna i egenskap av FN-medlemmar att, i förekommande fall genom en gemenskapsrättsakt, genomföra de

sanktionsåtgärder gentemot Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna, och andra personer, grupper, företag och enheter med anknytning till dessa, som säkerhetsrådet har beslutat om och därefter har förstärkt genom flera resolutioner med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga. Skälen i den ovannämnda förordningen innehåller uttryckliga hänvisningar till resolutionerna 1267 (1999), 1333 (2000) och 1390 (2002).

265 I förevarande sammanhang har institutionerna, såsom de med rätta har påpekat, agerat inom ramen för en normbunden behörighet och sålunda inte förfogat över något utrymme för en egen bedömning. Framför allt kunde de varken direkt ändra innehållet i de berörda resolutionerna eller inrätta ett prövningsförfarande som skulle kunna leda till en sådan ändring.

266 Varje legalitetskontroll av den omtvistade förordningens materiella innehåll, särskilt på grundval av bestämmelserna eller de allmänna principerna inom gemenskapsrätten avseende skyddet för de grundläggande rättigheterna, innebär således att förstainstansrätten indirekt undersöker lagenligheten av de berörda resolutionerna. I det förevarande fallet står ursprunget till den rättsstridighet som har åberopats av sökanden inte att finna i antagandet av den omtvistade förordningen utan de resolutioner från säkerhetsrådet varigenom sanktionsåtgärderna infördes (se analogt domen i det ovan i punkt 82 nämnda målet Dorsch Consult mot rådet och kommissionen, punkt 74).

267 Framför allt skulle, om förstainstansrätten ogiltigförklarade den omtvistade förordningen i enlighet med sökandens yrkanden, trots att förordningen förefaller vara påkallad i enlighet med folkrätten, med motiveringen att rättsakten i fråga åsidosätter sökandenas grundläggande rättigheter enligt gemenskapsrätten, en sådan ogiltigförklaring indirekt innebära att även säkerhetsrådets resolutioner åsidosätter dessa grundläggande rättigheter. Med andra ord har sökandena yrkat att förstainstansrätten indirekt skall fastställa att den folkrättsliga normen i fråga inskränker enskildas grundläggande rättigheter enligt gemenskapsrätten.

268 Institutionerna och Förenade kungariket har uppmanat förstainstansrätten att av principiella skäl förklara sig sakna all behörighet att företa en sådan indirekt legalitetskontroll av ovannämnda resolutioner. Förstainstansrätten är nämligen liksom övriga gemenskapsinstitutioner bunden av dessa resolutioner, vilka utgör folkrättsliga regler som är tvingande för gemenskapens medlemsstater. Ovannämnda parter har i huvudsak gjort gällande att förstainstansrättens prövningsrätt är begränsad till dels huruvida de regler om form, förfarande och behörighet som var tillämpliga på gemenskapens institutioner i det förevarande fallet har följts, dels huruvida de berörda gemenskapsåtgärderna var lämpliga och proportionerliga i förhållande till de resolutioner från säkerhetsrådet som dessa åtgärder syftar till att genomföra.

269 Förstainstansrätten konstaterar att en sådan behörighetsbegränsning är en naturlig följd av de principer som har urskilts ovan vid granskningen av förhållandet mellan å ena sidan den folkrätt som härrör från Förenta nationerna och å andra sidan gemenskapsrätten.

270 Såsom redan påpekats har de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet antagits med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga. I detta sammanhang ankommer det uteslutande på säkerhetsrådet att avgöra vad som utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Myndigheter och domstolar på nationell nivå och gemenskapsnivå saknar därför behörighet att avgöra dessa frågor, med förbehåll för den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar som avses i artikel 51 i stadgan.

271 När säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga genom sin sanktionskommitté beslutar att vissa personers eller enheters penningmedel skall frysas är dess beslut bindande för samtliga medlemmar av Förenta nationerna i enlighet med artikel 48 i stadgan.

272 Med hänsyn till vad som anges ovan i punkterna 243–254 saknas stöd såväl i folkrätten som i gemenskapsrätten för påståendet att förstainstansrätten är behörig att indirekt utföra en legalitetskontroll av ett sådant beslut på grundval av skyddet för de grundläggande rättigheterna enligt gemenskapsrätten.

273 För det första skulle en sådan behörighet vara oförenlig med medlemsstaternas åtaganden enligt Förenta nationernas stadga, särskilt artiklarna 25, 48 och 103, och med artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten.

274 För det andra skulle en sådan behörighet strida såväl mot bestämmelserna i EG-fördraget, särskilt artiklarna 5 EG, 10 EG, 297 EG och 307 första stycket EG, som mot bestämmelserna i EU-fördraget, särskilt artikel 5 EU, enligt vilken gemenskapsdomstolen skall utöva sina befogenheter på de villkor och för de syften som har fastställts genom EG- och EU-fördragen. Dessutom skulle den vara oförenlig med principen att gemenskapens, och sålunda förstainstansrättens, behörighet skall utövas med iakttagande av folkrätten (domen i det ovan i punkt 210 nämnda målet Poulsen och Diva Navigation, punkt 9, och domen i det ovan i punkt 210 nämnda målet Racke, punkt 45).

275 Det kan tilläggas att med hänsyn särskilt till artikel 307 EG och artikel 103 i Förenta nationernas stadga påverkas giltigheten av en resolution från säkerhetsrådet eller dess verkan inom gemenskapen inte av att det görs gällande att den kränker grundläggande rättigheter eller principer enligt gemenskapsrätten (se, analogt, domstolens dom i det ovan i punkt 190 nämnda målet Internationale Handelsgesellschaft, REG 1970, s. 1125, punkt 3, svensk specialutgåva, volym 1, s. 503, av den 8 oktober 1986 i mål 234/85, Keller, REG 1986, s. 2897, punkt 7, och av den 17 oktober 1989 i de förenade målen 97/87–99/87, Dow Chemical Ibérica m.fl. mot kommissionen, REG 1989, s. 3165, punkt 38).

276 Säkerhetsrådets resolutioner är således i princip inte underkastade förstainstansrättens prövning, och förstainstansrätten har inte behörighet att ifrågasätta, om än indirekt, resolutionernas lagenlighet på grundval av gemenskapsrätten. Tvärtom är förstainstansrätten skyldig att i största möjliga utsträckning tolka och tillämpa gemenskapsrätten på ett sätt som är förenligt med medlemsstaternas skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga.

277 Förstainstansrätten har emellertid befogenhet att indirekt kontrollera lagenligheten av de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet i förhållande till *jus cogens*, vilken utgör en internationell *ordre public* som samtliga folkrättssubjekt, inklusive FN:s organ, är underkastade och från vilken inga avvikelser kan göras.

278 Förstainstansrätten påpekar att det i artikel 53 i Wienkonventionen om traktaträtten, vilken utgör en kodifiering av internationell sedvanerätt (och som enligt artikel 5 är tillämplig "på traktater som utgör stiftelseurkunder för en internationell organisation och traktater antagna inom en internationell organisation"), föreskrivs att en traktat är ogiltig om den står i strid med en tvingande allmän folkrättsnorm (*jus cogens*). En tvingande allmän folkrättsnorm definieras som "en norm, vilken av det internationella statssamfundet som helhet är godtagen och erkänd som en norm från vilken ingen avvikelse är tillåten och vilken kan ändras endast genom en senare allmän folkrättsnorm av samma karaktär". I artikel 64 i Wienkonventionen föreskrivs att "[o]m en ny tvingande allmän folkrättsnorm uppstår, blir varje existerande traktat som står i strid med denna norm ogiltig och upphör".

279 För övrigt förutsätts det i själva stadgan för Förenta nationerna att det existerar tvingande principer inom folkrätten och särskilt ett skydd för grundläggande mänskliga rättigheter. I ingressen till stadgan förklarar sig de förenade nationernas folk beslutna att "betyga [sin] tro på de grundläggande mänskliga rättigheterna, på den enskilda människans värdighet och värde". Dessutom framgår det av stadgans

första kapitel "Ändamål och grundsatser" att Förenta nationernas mål särskilt är att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

280 Dessa principer gäller såväl för FN:s medlemmar som för FN-organen. Sålunda anges det i artikel 24.2 i Förenta nationernas stadga att säkerhetsrådet, vid fullgörandet av de förpliktelser som följer av huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, skall handla "i överensstämmelse med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser". Säkerhetsrådets behörighet att besluta om sanktionsåtgärder inom ramen för detta ansvar skall således utövas med iakttagande av folkrätten och särskilt med beaktande av Förenta nationernas ändamål och grundsatser.

281 Således finns det stöd i folkrätten för att anse att det finns en gräns för principen om säkerhetsrådets resolutioners bindande verkan. Resolutionerna måste vara förenliga med de grundläggande och peremtoriska bestämmelser som utgör *jus cogens*. Om så inte är fallet, hur osannolikt det än må vara, är de inte bindande för FN:s medlemsstater och således inte heller för gemenskapen.

282 Den indirekta prövning som förstainstansrätten gör i ett mål angående en talan om ogiltigförklaring av en gemenskapsrättsakt, som har antagits utan att det har förelegat något utrymme för egen bedömning och i syfte att genomföra en resolution från säkerhetsrådet, kan således, i förekommande fall, omfatta en kontroll av efterlevnaden av de överordnade folkrättsliga regler som ingår i *jus cogens*, och särskilt de tvingande normerna om ett universellt skydd för de mänskliga rättigheterna, som varken FN:s medlemsstater eller FN:s organ får frångå, eftersom de utgör "okränkbara principer enligt internationell sedvanerätt" (Internationella domstolens rådgivande yttrande av den 8 juli 1996, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, *ICJ Reports*, 1996, s. 226, punkt 79. Se även för ett liknande resonemang generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i det ovan i punkt 239 nämnda målet Bosphorus, punkt 65).

283 Det är mot bakgrund av dessa allmänna överväganden som grunden avseende åsidosättande av sökandenas grundläggande rättigheter skall prövas.

Åsidosättandet av sökandenas grundläggande rättigheter

284 Sökandenas argument om att deras grundläggande rättigheter har åsidosatts kan inordnas under tre rubriker: åsidosättandet av deras rätt att förfoga över sin egendom, åsidosättandet av deras rätt till försvar och åsidosättandet av deras rätt till verksamma rättsmedel.

— Åsidosättandet av sökandenas rätt att förfoga över sin egendom

285 Sökandena har gjort gällande att deras rätt att förfoga över sin egendom enligt gemenskapsrätten har åsidosatts.

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

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

förordning nr 561/2003), finns det skäl att klargöra att prövningen av talan om ogiltigförklaring endast skall ske utifrån den nu gällande lagstiftningen. I mål angående talan om ogiltigförklaring tar gemenskapsdomstolen nämligen normalt hänsyn till händelser under förfarandets gång som påverkar föremålet för talan, såsom upphävande, förlängning av giltighetstiden, ersättande eller ändringar av den ifrågasatta rättsakten (se, förutom domarna i de ovan i punkt 72 nämnda förenade målen Alpha Steel mot kommissionen, Fabrique de fer de Charleroi och Dillinger Hüttenwerke mot kommissionen och CCRE mot kommissionen, domstolens beslut av den 8 mars 1993 i mål C-123/92, Lezzi Pietro mot kommissionen, REG 1993, s. I-809, punkterna 8–11). Samtliga parter har vid förhandlingen förklarat sig vara överens på denna punkt.

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

289 Förstainstansrätten anser att så inte är fallet i förhållande till den nivå av universellt skydd för människans grundläggande rättigheter som faller under *jus cogens*. Det finns i detta avseende inte någon anledning att göra åtskillnad mellan enheten Al Barakaat, i egenskap av juridisk person, och Ahmed Yusuf, i egenskap av fysisk person.

290 Härvid skall det genast framhållas att bland de möjliga avvikelser och undantag som föreskrivs i den omtvistade förordningen, i dess lydelse enligt förordning nr 561/2003, vilken antogs till följd av säkerhetsrådets resolution 1452 (2002), anges det att medlemsstaternas behöriga myndigheter, på begäran av de berörda personerna och förutsatt att sanktionskommittén inte framfört några uttryckliga invändningar, skall besluta att frysningen inte skall tillämpas på sådana penningmedel som är nödvändiga för att täcka grundläggande utgifter, särskilt betalning av livsmedel, hyra, läkarvård, skatter och avgifter för samhällstjänster (se ovan punkt 40). Dessutom kan frysningen av sådana penningmedel som är nödvändiga för andra "extraordinära kostnader" hädanefter avbrytas om sanktionskommittén uttryckligen ger tillstånd härtill.

291 Dessa uttryckliga möjligheter till undantag och avvikelser avseende frysningen av penningmedel tillhörande personer som upptagits i sanktionskommitténs förteckning visar tydligt att åtgärden i fråga varken syftar eller leder till en omänsklig eller förnedrande behandling av de berörda personerna.

292 Förstainstansrätten påpekar också att det i artikel 17.1 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, som antogs av Förenta Nationernas generalförsamling den 10 december 1948, visserligen föreskrivs att "[e]nvar har rätt att äga egendom såväl ensam som i förening med andra", men att det i artikel 17.2 i den allmänna deklarationen preciseras att "[i]ngen må godtyckligt berövas sin egendom".

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

294 Sökandena har emellertid inte godtyckligt berövats denna rätt.

295 Frysningen av deras penningmedel utgör, för det första, nämligen en del av de sanktionsåtgärder som säkerhetsrådet har beslutat vidta gentemot Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna, och andra personer, grupper, företag och enheter med anknytning till dessa.

296 Förstainstansrätten framhåller härvid vikten av att bekämpa den internationella terrorismen samt det legitima ändamålet med Förenta nationernas skydd mot terroristorganisationernas aktioner.

297 I ingressen till resolution 1390 (2002) fördömer säkerhetsrådet kategoriskt terroristattentaten den 11 september 2001, förklarar sig vara beslutet att förhindra alla handlingar av detta slag, konstaterar att Usama bin Ladin och nätverket al-Qaida fortsätter att stödja den internationella terrorismen, fördömer nätverket al-Qaida och terroristgrupperna med anknytning till detta nätverk för det stora antalet brottsliga terroristattentat som de har genomfört och som syftade till att döda ett stort antal oskyldiga civila och att förstöra egendom, och upprepar att de internationella terroristhandlingarna utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet.

298 Mot bakgrund av dessa omständigheter är det mål som eftersträvas genom sanktionsåtgärderna av avsevärd betydelse. Målet är, enligt lydelsen av säkerhetsrådets resolution 1373 (2001), till vilken det hänvisas i skäl 3 i den omtvistade förordningen, särskilt att med alla medel i enlighet med Förenta nationernas stadga bekämpa de hot mot internationell fred och säkerhet som terroristhandlingar utgör. De ifrågavarande sanktionsåtgärderna tjänar således ett mål av grundläggande, allmänt intresse för världssamfundet.

299 Frysningen av penningmedel utgör, för det andra, dessutom en säkerhetsåtgärd som till skillnad från konfiskering inte påverkar de berörda personernas äganderätt till sina finansiella tillgångar som sådan, utan endast rätten att förfoga över dem.

300 I de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet föreskrivs, för det tredje, ett förfarande för regelbunden revidering av det allmänna sanktionssystemet (se ovan punkterna 16, 26 och 37 och nedan punkt 313).

301 För det fjärde inrättas genom bestämmelserna i fråga ett förfarande, vilket behandlas nedan, för att de berörda när som helst, via den medlemsstat i vilken de är medborgare eller bosatta, skall kunna ansöka hos sanktionskommittén om att deras fall skall omprövas.

302 Med hänsyn till omständigheterna kan frysningen av penningmedel tillhörande personer och enheter som, på grundval av uppgifter som lämnats av Förenta nationernas medlemsstater och kontrollerats av säkerhetsrådet, misstänks ha anknytning till Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna samt ha deltagit i finansieringen, planeringen, förberedandet eller utförandet av terroristhandlingar, inte anses utgöra en godtycklig, olämplig eller oproportionerlig inskränkning av de berördas grundläggande rättigheter.

303 Av vad anförts ovan följer att sökandenas argument om ett åsidosättande av enskildas rätt till respekt för sin egendom skall underkännas.

— Åsidosättandet av rätten till försvar

304 Sökandenas argument att deras rätt till försvar har åsidosatts bygger huvudsakligen på påståendet att de inte har fått yttra sig eller på något annat sätt getts tillfälle att försvara sig innan beslutet fattades om sanktionsåtgärderna mot dem. Sökandena har i detta sammanhang framhållit att de inte har underrättats om skälen eller motiven till sanktionsåtgärderna.

305 Härvid skall en åtskillnad göras mellan sökandenas påstådda rätt att yttra sig inför sanktionskommittén före upptagandet av deras namn i förteckningen över personer vars penningmedel skall frysas med stöd av de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet, och deras påstådda rätt att yttra sig inför gemenskapens institutioner före antagandet av den omtvistade förordningen.

306 När det gäller sökandenas påstådda rätt att yttra sig inför sanktionskommittén före upptagandet av deras namn i förteckningen över personer vars penningmedel skall frysas med stöd av de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet, konstaterar förstainstansrätten att resolutionerna inte innehåller någon sådan rätt.

307 Dessutom förefaller det inte som om det finns någon tvingande folkrättsnorm enligt vilken de berörda måste höras innan beslut fattas, under sådana förhållanden som dem som föreligger i det förevarandet fallet, där säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga via sin sanktionskommitté beslutar att penningmedel tillhörande vissa personer och enheter som misstänks bidra till finansieringen av den internationella terrorismen skall frysas.

308 För övrigt är det obestridligt att ett förhör med sökandena före upptagandet av deras namn i förteckningen skulle ha äventyrat sanktionsåtgärdernas effektivitet och därmed ha varit oförenligt med det mål av allmänintresse som eftersträvas. En åtgärd bestående av frysning av penningmedel är av sådan art att den måste kunna ges en överraskningseffekt och tillämpas med omedelbar verkan. Genomförandet av en sådan åtgärd kan således inte föregås av en underrättelse härom till de berörda.

309 Det skall dock framhållas att även om säkerhetsrådets resolutioner inte innehåller någon rätt att höras personligen, införs det genom dessa resolutioner, och genom de förordningar varigenom resolutionerna har genomförts inom gemenskapen, ett förfarande för omprövning av enskilda fall. De berörda kan nämligen vända sig till sanktionskommittén, via de nationella myndigheterna, antingen för att deras namn skall avlägsnas från förteckningen över de personer som är föremål för sanktionsåtgärderna eller för att erhålla ett undantag från frysningen av tillgångar (se ovan, bland annat punkterna 11, 21, 36 och 38–40).

310 Sanktionskommittén utgör ett underorgan till säkerhetsrådet och är sammansatt av företrädare för de stater som är medlemmar av säkerhetsrådet. Kommittén har utvecklats till ett viktigt permanent organ som är ansvarigt för den dagliga övervakningen av att sanktionerna tillämpas med möjlighet att säkerställa att världssamfundet tolkar och tillämpar resolutionerna på ett enhetligt sätt (generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i det ovan i punkt 239 nämnda målet Bosphorus, punkt 46).

311 När det gäller en begäran om omprövning av ett enskilt fall för att få till stånd en strykning av den berördes namn i förteckningen över de personer som är föremål för sanktionsåtgärderna, föreskrivs följande i punkt 7 i "riktlinjer för [sanktionskommitténs] arbete", vilka antogs den 7 november 2002 och ändrades den 10 april 2003 (se ovan punkt 67):

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

b) Den regering som mottar begäran (den mottagande regeringen) skall undersöka samtliga relevanta uppgifter och därefter vända sig till den eller de regeringar som har föreslagit upptagandet av sökanden i förteckningen (den eller de föreslående regeringarna) för att begära kompletterande uppgifter och överlägga om begäran om strykning.

c) Den eller de regeringar som ursprungligen begärde upptagandet av sökanden i förteckningen kan också begära kompletterande uppgifter från det land i vilket sökanden är bosatt eller är medborgare. Den eller de mottagande respektive föreslående regeringarna kan vid behov rådfråga kommitténs ordförande under de bilaterala överläggningarna.

d) Om den mottagande regeringen efter att ha undersökt de kompletterande uppgifterna önskar gå vidare med begäran om strykning ur förteckningen skall

den försöka övertyga den eller de föreslående regeringarna om att de tillsammans eller var för sig skall framföra en begäran om strykning till kommittén. Den mottagande regeringen kan, även om den eller de föreslående regeringarna inte lämnar in någon begäran, inge en begäran om strykning till kommittén i enlighet med förfarandet med tyst samtycke.

e) Kommittén fattar sina beslut med konsensus. Om kommittén inte lyckas uppnå konsensus i en viss fråga genomför ordföranden ytterligare överläggningar för att underlätta en överenskommelse. Om det efter dessa överläggningar fortfarande inte är möjligt att uppnå konsensus kan frågan hänskjutas till säkerhetsrådet. Med hänsyn till uppgifternas speciella karaktär kan ordföranden uppmuntra det bilaterala utbytet mellan de berörda medlemsstaterna för att uppnå förtydliganden i frågan innan han fattar ett beslut."

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

313 Den betydelse som säkerhetsrådet tillskriver säkerställandet av dessa rättigheter framgår för övrigt tydligt av resolution 1526 (2004) av den 30 januari 2004, som syftar dels till att förbättra genomförandet av de åtgärder som infördes genom punkt 4 b i resolution 1267 (1999), genom punkt 8 c i resolution 1333 (2000) och genom punkterna 1 och 2 i resolution 1390 (2002), dels till att förstärka sanktionskommitténs mandat. I punkt 18 i resolution 1526 (2004) riktar säkerhetsrådet "en kraftig uppmaning till samtliga stater att om möjligt underrätta de personer och enheter som har upptagits i [säkerhetsrådets] förteckning om de åtgärder som har vidtagits [mot dem], om [sanktionskommitténs] riktlinjer och om resolution 1452 (2002)". Enligt punkt 3 i resolution 1526 (2004) skall dessa åtgärder förbättras ytterligare efter 18 månader, eller tidigare om det visar sig vara nödvändigt.

314 Visserligen tillerkänns de berörda genom det ovan beskrivna förfarandet inte någon rätt att själva direkt yttra sig inför sanktionskommittén, vilken är det enda organ som är behörigt att, på begäran av en stat, ompröva deras fall. De berörda är således i huvudsak beroende av det diplomatiska skydd som staterna ger sina medborgare.

315 En sådan inskränkning av rätten att yttra sig direkt och personligen inför det behöriga prövningsorganet kan dock inte anses vara oacceptabel enligt de tvingande folkrättsnormerna. Då det rör sig om ett ifrågasättande av sådana beslut som har fattats av säkerhetsrådet via dess sanktionskommitté, med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga och på grundval av uppgifter som har lämnats av stater och regionala organisationer, är det tvärtom normalt att de berördas rätt att yttra sig anpassas till ett administrativt förfarande i flera nivåer under vilket de nationella myndigheter som avses i bilaga II till den omtvistade förordningen spelar en avgörande roll.

316 Även enligt gemenskapsrätten betraktas för övrigt sådana processrättsliga anpassningar som lagenliga när det rör sig om ekonomiska sanktionsåtgärder gentemot enskilda (se, analogt, beslutet i det ovan i punkt 85 nämnda målet "Invest" Import und Export och Invest Commerce mot kommissionen).

317 Det skall tilläggas att, såsom Förenade kungariket med rätta påpekat under förhandlingen, de berörda har möjlighet att väcka talan med stöd av nationell rätt, eller till och med direkt med stöd av den omtvistade förordningen och säkerhetsrådets relevanta resolutioner som förordningen syftar till att genomföra, mot en eventuell orimlig vägran från den behöriga nationella myndighetens sida att hänskjuta fallet till sanktionskommittén för omprövning (se, analogt, beslut meddelat av ordföranden på förstainstansrätten den 15 maj 2003 i mål T-47/03 R, Sison mot rådet, REG 2003, s. II-2047, punkt 39).

318 I det förevarande fallet har för övrigt sökandena yttrat sig inför sanktionskommittén via den svenska regeringen. Yttrandena fick en sådan verkan att två av de ursprungliga sökandena, Abdirisak Aden och Abdulaziz Ali, ströks ur förteckningen över de personer på vilka frysningen av penningmedel skall tillämpas, och följaktligen likaså ströks ur förteckningen i bilaga I till den omtvistade förordningen (se ovan punkterna 33–35). Förstainstansrätten finner det härvid lämpligt att citera punkt 11 i sanktionskommitténs rapport för år 2002:

"Efter att ha undersökt två skriftliga meddelanden genom vilka den svenska regeringen begärt att tre personer med svenskt medborgarskap och en enhet skall strykas ur förteckningen, beslutade kommittén vid sitt elfte sammanträde den 11 februari 2002 att företa en vederbörlig prövning av denna begäran. Sverige hade inbjudits att delta i sammanträdet och företräddes av rättschefen på det svenska utrikesdepartementet. Kommitténs medlemmar erkände betydelsen av att finna en balans mellan å ena sidan snabbheten och effektiviteten i kampen mot terrorismen och å andra sidan skyddet av individens grundläggande rättigheter på internationell och nationell nivå. Efter sammanträdet höll ordföranden en informationsträff för pressen och de berörda medlemsstaterna som lockade en stor åhörarskara, vilket ger anledning att tro att den fråga som Sverige tagit upp också är av betydelse för andra länder."

319 Faktum kvarstår dock att det under alla omständigheter förefaller vara omöjligt för sökandena att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter om huruvida de uppgifter på grundval av vilka deras penningmedel har frysts, är riktiga och relevanta, och framför allt beträffande de bevis som har åberopats mot dem. Om dessa uppgifter klassificeras som konfidentiella eller hemliga av den stat som har informerat sanktionskommittén om dem, underrättas sökandena av naturliga skäl inte om desamma. Detta är för övrigt inte heller fallet beträffande Förenta nationernas medlemsstater, vilka är adressater av säkerhetsrådets resolutioner.

320 I ett fall som det förevarande, där det rör sig om en säkerhetsåtgärd som begränsar sökandenas rätt att förfoga över sin egendom, anser förstainstansrätten dock att

säkerställandet av de berördas grundläggande rättigheter inte innebär ett krav på att de skall underrättas om de omständigheter och bevis som görs gällande mot dem, för det fall säkerhetsrådet eller sanktionskommittén anser att det föreligger hinder mot att så sker, av skäl som är hänförliga till världssamfundets säkerhet.

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

322 Vad så gäller sökandenas påstådda rätt att yttra sig före antagandet av den omtvistade förordningen, konstaterar förstainstansrätten att de inte kan nekas den rätten endast av det skälet, vilket har åberopats av rådet och Förenade kungariket, att varken Europakonventionen eller de allmänna gemenskapsrättsliga principerna innehåller någon rätt att yttra sig före antagandet av en normativ rättsakt.

323 Visserligen kan den rättspraxis som avser rätten att yttra sig inte utsträckas till att gälla gemenskapens lagstiftningsförfarande, vilket leder till antagandet av normativa bestämmelser som innefattar ett val av ekonomisk politik och är tillämpliga på alla berörda aktörer (förstainstansrättens dom av den 11 december 1996 i mål T-521/93, Atlanta m.fl. mot Europeiska gemenskapen, REG 1996, s. II-1707, punkt 70, vilken fastställdes genom domstolens dom av den 14 oktober 1999 i mål C-104/97 P, Atlanta mot Europeiska gemenskapen, REG 1999, s. I-6983, punkterna 31–38).

324 I det förevarande fallet är den omtvistade förordningen dock inte av uteslutande normativ karaktär. Samtidigt som den är tillämplig på alla berörda ekonomiska aktörer (se ovan punkt 186), berör den direkt och personligen sökandena, vilka för övrigt med namn pekas ut som personer som skall bli föremål för sanktionsåtgärderna. Den rättspraxis som åberopas i punkten ovan saknar således relevans.

325 Förstainstansrätten erinrar om att det följer av fast rättspraxis att iakttagandet av rätten till försvar i alla förfaranden som inleds mot en person, och som kan leda till en rättsakt som går denna person emot, utgör en grundläggande gemenskapsrättslig princip som skall iakttas även i avsaknad av reglering av förfarandet i fråga. Denna princip innebär ett krav på att de personer som kan bli föremål för en sanktionsåtgärd skall ges tillfälle att lämna sina synpunkter på ett meningsfullt sätt beträffande de omständigheter som har gjorts gällande mot dem till stöd för att sanktionsåtgärden skall vidtas (domstolens dom av den 29 juni 1994 i mål C-135/92, Fiskano mot kommissionen, REG 1994, s. I-2885, punkterna 39–40, av den 24 oktober 1996 i mål C-32/95 P, kommissionen mot Lisrestal m.fl., REG 1996, s. I-5373, punkt 21, och av den 21 september 2000 i mål C-462/98 P, Mediocurso mot kommissionen, REG 2000, s. I-7183, punkt 36).

326 Rådet och kommissionen har dock med fog påpekat att ovannämnda rättspraxis har tillkommit inom områden där gemenskapens institutioner har en långtgående behörighet att företa undersökningar och förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, till exempel avseende konkurrensrätten, kampen mot dumpning och statligt stöd, men också med avseende på disciplinära åtgärder och nedsättning av finansiellt stöd.

327 Det framgår således av rättspraxis att det föreligger ett samband mellan å ena sidan iakttagandet av de garantier som stadgas i gemenskapsrätten, särskilt den berördes rätt att yttra sig, och å andra sidan det utrymme som den myndighet som har antagit rättsakten i fråga har för att göra en skönsmässig bedömning (domstolens dom av den 21 november 1991 i mål C-269/90, Technische Universität München, REG 1991, s. I-5469, punkt 14; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-453).

328 I det förevarande fallet var gemenskapens institutioner emellertid skyldiga, vilket framgår av de inledande synpunkterna ovan beträffande förhållandet mellan den folkrätt som härrör från Förenta nationerna och gemenskapsrätten, att införliva säkerhetsrådets resolutioner och sanktionskommitténs beslut med gemenskapsrätten. Institutionerna hade enligt dessa rättsakter ingen behörighet att vid det konkreta genomförandet av dessa föreskriva ett prövnings- eller omprövningsförfarande på gemenskapsnivå för enskilda fall, eftersom det endast är säkerhetsrådet och dess sanktionskommitté som har behörighet att besluta såväl om

åtgärdernas innehåll som om förfarandena för omprövning (se nedan punkt 309 och följande punkter). Således hade gemenskapens institutioner ingen behörighet att företa en undersökning, ingen möjlighet att kontrollera de uppgifter som säkerhetsrådet och sanktionskommittén hade baserat sig på, inget utrymme för att göra en egen bedömning av dessa uppgifter och ingen möjlighet att bedöma lämpligheten av antagandet av sanktionsåtgärder gentemot sökandena. Den gemenskapsrättsliga principen om rätten att yttra sig kan inte vara tillämplig under sådana omständigheter, då ett förhör med de berörda inte på något sätt skulle kunna leda till att institutionen omprövar sin ståndpunkt.

329 Härav följer att gemenskapens institutioner inte var skyldiga att låta sökandena yttra sig före antagandet av den omtvistade förordningen.

330 Således skall sökandenas argument avseende ett åsidosättande av sökandenas rätt att yttra sig inför gemenskapens institutioner före antagandet av den omtvistade förordningen underkännas.

331 Av det ovan anförda följer att sökandenas argument avseende ett åsidosättande av deras rätt till försvar skall underkännas.

— Åsidosättandet av rätten till verksamma rättsmedel

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

333 Sökandena har i det förevarande fallet kunnat väcka talan om ogiltigförklaring vid förstainstansrätten med stöd av artikel 230 EG.

334 Inom ramen för det förevarande målet utövar förstainstansrätten en fullständig legalitetskontroll av den omtvistade förordningen, såvitt gäller gemenskapsinstitutionernas efterlevnad av de behörighetsregler, de regler om formell lagenlighet och de väsentliga formföreskrifter som gäller för institutionernas agerande.

335 Förstainstansrätten kontrollerar även huruvida den omtvistade förordningen är lagenlig i förhållande till de resolutioner från säkerhetsrådet som förordningen är tänkt att genomföra, särskilt vad gäller formell och materiell överensstämmelse, samstämmigheten mellan rättsakterna och frågan huruvida de åtgärder som föreskrivs i förordningen står i proportion till dem som föreskrivs i resolutionerna.

336 Förstainstansrätten konstaterar härvid att de felaktigheter, vad gäller identifieringen av sökandena och av de övriga två enheterna, som den omtvistade förordningen påstås innehålla (se ovan punkterna 196 och 197) saknar betydelse för det förevarande målet, eftersom det inte har bestritts att sökandena verkligen är en av de fysiska personer respektive en av de enheter som upptogs i sanktionskommitténs förteckning den 9 november 2001 (se ovan punkt 24). Samma sak gäller den omständigheten att de svenska polismyndigheterna efter en kontroll fann att den sistnämnda sökandens bokföring var i sin ordning (se ovan punkt 198).

337 I det förevarande målet angående talan om ogiltigförklaring har förstainstansrätten dessutom förklarat sig behörig att kontrollera lagenligheten av den omtvistade förordningen och, indirekt, av de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet, såvitt gäller deras överensstämmelse med de överordnade folkrättsliga normer som ingår i *jus cogens*, och särskilt de tvingande normerna om ett universellt skydd för de mänskliga rättigheterna.

338 Däremot ankommer det, såsom anges ovan i punkt 276, inte på förstainstansrätten att indirekt kontrollera att säkerhetsrådets resolutioner i sig är förenliga med de grundläggande rättigheterna enligt gemenskapsrätten.

339 Inte heller ankommer det på förstainstansrätten att kontrollera att ingen oriktig bedömning skett av de uppgifter och bevis på vilka säkerhetsrådet har grundat sina åtgärder, och inte heller att, med förbehåll för den begränsade kontroll som anges ovan i punkt 337, indirekt kontrollera huruvida dessa åtgärder är lämpliga och proportionerliga. En sådan kontroll kan inte utföras utan att inkräkta på den behörighet som säkerhetsrådet har enligt kapitel VII i Förenta nationernas stadga, i fråga om dels att avgöra när det föreligger ett hot mot internationell fred och säkerhet, dels att avgöra vilka åtgärder som är lämpliga för att möta eller avhjälpa sådana hot. För att avgöra om en person eller en organisation utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet, och vilka åtgärder som skall vidtas gentemot de berörda i syfte att motverka hotet, krävs det en politisk bedömning och värdegrundade överväganden, vilket i princip endast det organ som världssamfundet har anförtrott huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet är behörigt att göra.

340 Det skall således konstateras att sökandena, i den utsträckning som anges ovan i punkt 339, inte har tillgång till något rättsmedel, eftersom säkerhetsrådet inte har ansett det vara lämpligt att inrätta någon oberoende internationell domstol med uppgift att i faktiskt och rättsligt hänseende pröva de klagomål som riktas mot enskilda beslut som fattats av sanktionskommittén.

341 Förstainstansrätten konstaterar dock även att en sådan brist i sökandenas rättsliga skydd inte i sig strider mot *jus cogens*.

342 Rätten att få sin sak prövad i domstol, vilken erkänns såväl i artikel 8 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, som i artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 16 december 1966, är inte oinskränkt. Undantag från denna rätt kan enligt artikel 4.1 i ovannämnda konvention under vissa villkor göras om det föreligger en extraordinär allmän fara som hotar nationens fortbestånd. Även när inga sådana särskilda omständigheter föreligger anses denna rätt emellertid vara föremål för vissa restriktioner, såsom de begränsningar som är allmänt erkända av världssamfundet som en följd av den folkrättsliga läran om staters immunitet (se Europadomstolens dom av den 12 juli 2001 i mål Prince Hans-Adam II de Liechtenstein mot Tyskland, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-VIII, §§ 52, 55, 59 och 68, och av den 21 november 2001 i mål McElhinney mot Irland, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-XI, särskilt §§ 34–37) och om internationella organisationers immunitet (se Europadomstolens dom av den 18 februari 1999 i mål Waite och Kennedy mot Tyskland, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I, §§ 63 och 68–73).

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

344 En sådan begränsning är berättigad såväl med hänsyn till beskaffenheten av de beslut som säkerhetsrådet föranleds att fatta med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga, som till det legitima eftersträvade målet. I det förevarande fallet är sökandenas intresse av att få sin sak prövad av en domstol inte så starkt att det bör ges företräde framför det grundläggande allmänna intresset av att internationell fred och säkerhet upprätthålls vid förekomsten av ett hot som tydligt har identifierats av säkerhetsrådet i enlighet med bestämmelserna i Förenta nationernas stadga. Det skall tillmätas stor betydelse att de resolutioner som säkerhetsrådet har antagit inte på något sätt avser åtgärder som skall tillämpas på obegränsad eller obestämd tid. Tvärtom har de alltid innehållit bestämmelser om omprövning av lämpligheten av

att behålla dessa åtgärder efter en period på högs. 12 eller 18 månader (se ovan punkterna 16, 26, 37 och 313).

345 Då det saknas en internationell domstol med behörighet att kontrollera lagenligheten av säkerhetsrådets rättsakter, anser förstainstansrätten att inrättandet av ett sådant organ som sanktionskommittén och den möjlighet som föreskrivs att när som helst vända sig till detta organ för att få till stånd en omprövning av ett enskilt fall, genom ett formaliserat förfarande i vilket såväl "den mottagande regeringen" som "den föreslående regeringen" deltar (se ovan punkterna 310 och 311), utgör en annan rimlig metod för att på ett lämpligt sätt skydda sökandens grundläggande rättigheter enligt *jus cogens*.

346 Av det ovan anförda följer att sökandenas argument avseende ett åsidosättande av deras rätt till ett verksamt rättsmedel skall underkännas.

347 Eftersom de grunder och argument som sökanden har åberopat har underkänts och förstainstansrätten anser sig ha fått tillräckliga upplysningar genom handlingarna i målet och de uppgifter som har lämnats av parterna under förhandlingen, skall talan ogillas utan att det är nödvändigt att dessförinnan höra den förste sökanden och den tidigare ordföranden för sanktionskommittén, Sir Jeremy Greenstock (se ovan punkt 199) i enlighet med den förstnämndes begäran.

Rättegångskostnader

348 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 87.4 första stycket skall

medlemsstater och institutioner som har intervenerat i målet bära sina rättegångskostnader. I mål där det inte finns anledning att döma i saken skall rätten enligt artikel 87.6 besluta om kostnader enligt vad den finner skäligt.

349 Mot bakgrund av omständigheterna i det förevarande fallet och parternas yrkanden finner förstainstansrätten med tillämpning av dessa bestämmelser det skäligt att sökandena, förutom att bära sina egna kostnader, skall ersätta rådets kostnad samt den kostnad som kommissionen har haft fram till den 10 juli 2002, inbegripet de kostnader som är hänförliga till det interimistiska förfarandet. Förenade kungariket skall bära sin kostnad, och kommissionen skall bära sin kostnad för perioden efter den 10 juli 2002.

På dessa skäl beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) **Det saknas anledning att pröva yrkandena om ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 467/2001 av den 6 mars 2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan och om upphävande av förordning (EG) nr 337/2000, och av kommissionens förordning (EG) nr 2199/2001 av den 12 november 2001 om ändring, för fjärde gången, av rådets förordning (EG) nr 467/2001.**

2) **Yrkandena om ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av förordning (EG) nr 467/2001 ogillas.**

3) **Sökandena skall förutom sina egna kostnader ersätta rådets kostnader samt de kostnader som kommissionen har haft fram till den 10 juli 2002, inbegripet de kostnader som är hänförliga till det interimistiska förfarandet.**

4) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sina kostnader, och kommissionen skall bära sina kostnader för perioden efter den 10 juli 2002.**

Forwood Pirrung Mengozzi

Meij Vilaras

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 september 2005.

H. Jung J. Pirrung

Justitiesekreterare Ordförande

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser ..... II - 3546

Bakgrund till tvisten ..... II - 3549

Förfarandet och parternas yrkanden ..... II - 3562

De processrättsliga följderna av antagandet av den omtvistade förordningen ..... II - 3568

Prövning i sak ..... II - 3570

1. Den första grunden: Rådets bristande behörighet för att anta den omtvistade förordningen ..... II - 3570

Den första delen ..... II - 3570

Parternas argument ..... II - 3570

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 3579

— Den rättsliga grunden för förordning nr 467/2001 ..... II - 3579

— Den omtvistade förordningens rättsliga grund ..... II - 3585

Den andra delen ..... II - 3596

Parternas argument ..... II - 3596

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 3597

Den tredje delen ..... II - 3597

Parternas argument ..... II - 3597

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 3598

2. Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 249 EG ..... II - 3598

Parternas argument ..... II - 3598

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 3599

3. Den tredje grunden: Åsidosättande av sökandenas grundläggande rättigheter . II - 3602

Parternas argument ..... II - 3602

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 3612

Inledande synpunkter ..... II - 3612

Förhållandet mellan den folkrätt som härrör från Förenta nationerna å ena sidan och den nationella rätten respektive gemenskapsrätten å andra sidan II - 3614

Omfattningen av den legalitetskontroll som förstainstansrätten skall utföra II - 3621

Åsidosättandet av sökandenas grundläggande rättigheter ..... II - 3628

— Åsidosättandet av sökandenas rätt att förfoga över sin egendom ..... II - 3628

— Åsidosättandet av rätten till försvar ..... II - 3632

— Åsidosättandet av rätten till verksamma rättsmedel ..... II - 3640

Rättegångskostnader ..... II - 3644