FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (andra avdelningen)
den 12 juli 2006 *

I mål T-253/02,

Chafiq Ayadi, Dublin (Irland), inledningsvis företrädd av A. Lyon, H. Miller, M. Willis-Stewart, solicitors, och S. Cox, barrister, därefter av A. Lyon, H. Miller och S. Cox,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Vitsentzatos och M. Bishop, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

med stöd av

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

och av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C. Brown och M. Wilderspin, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

angående 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 rådets 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 (EGT L 139, s. 9),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden J. Pirrung samt domarna N.J. Forwood och S. Papasavvas,

justitiesekreterare: handläggaren J. Plingers,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 oktober 2005,

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 Artikel 41 i Förenta nationernas stadga har följande lydelse:

”Säkerhetsrådet äger besluta, vilka åtgärder, icke innebärande bruk av vapenmakt, som skola användas för att giva verkan åt dess beslut, och äger uppfordra Förenta Nationernas medlemmar att vidtaga sådana åtgärder. Åtgärderna kunna innefatta fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser samt annan samfärdsel ävensom avbrytande av de diplomatiska förbindelserna.”

4 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”.

5 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”.

6 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 ..."

7 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."

8 I artikel 60 EG föreskrivs följande:

"1. 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.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 297 och så länge rådet inte har vidtagit åtgärder enligt punkt 1, får en medlemsstat på allvarliga politiska grunder av brådskande karaktär vidta ensidiga åtgärder mot ett tredje land beträffande kapitalrörelser och betalningar. Kommissionen och övriga medlemsstater skall underrättas om sådana åtgärder senast då dessa träder i kraft.

Rådet får med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten skall ändra eller upphäva sådana åtgärder. Rådets ordförande skall underrätta Europaparlamentet om rådet fattar ett sådant beslut."

9 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."

10 Slutligen föreskrivs följande i artikel 308 EG:

"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

11 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 och upprepade sin övertygelse att kampen mot den internationella terrorismen är av grundläggande betydelse för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Den beklagade vidare 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 genomförandet 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".

12 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.

13 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).

14 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).

15 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 att

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".

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

17 I punkt 17 i resolution 1333 (2000) uppmanade säkerhetsrådet samtliga medlemsstater och samtliga internationella och regionala organisationer, varibland FN och de specialiserade institutionerna, att strikt rätta sig efter bestämmelserna i denna resolution, utan hinder av rättigheter eller skyldigheter som följer av internationella avtal.

18 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.

19 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)."

20 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).

21 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".

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

23 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."

24 Enligt artikel 9.2 i förordning nr 467/2001 skall "[u]ndantag som beviljas av Kommittén för sanktioner mot talibanerna ... gälla inom hela gemenskapen".

25 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.

26 Bilaga II till förordning nr 467/2001 innehåller en förteckning över de behöriga nationella myndigheterna enligt, i synnerhet, artikel 2.3. Vad beträffar Irland utgörs de behöriga myndigheterna av Central Bank of Ireland, Financial Markets Department, och Department of Foreign Affairs, Bilateral Economic Relations Section.

27 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 sedan dess ändrats och kompletterats vid flera tillfällen. Kommissionen har till följd härav 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.

28 Den 19 oktober 2001 offentliggjorde sanktionskommittén ett nytt tillägg till förteckningen av den 8 mars 2001 som bland annat innehöll namnet på sökanden, som angavs vara knuten till Usama bin Ladin, och som betecknades på följande sätt:

"Bin Muhammad, Ayadi Chafiq (A.K.A. Ayadi Shafiq, Ben Muhammad; A.K.A. Ayadi Chafik, Ben Muhammad; A.K.A. Aiadi, Ben Muhammad; A.K.A. Aiady, Ben Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Munich, Germany; 129 Park Road, NW8, London, England; 28 Chausse Di Lille, Moscron, Belgium; Darving-ass. 1/2/58-60, Vienna, Austria; Tunisia; DOB: 21 January 1963; POB: Safais (Sfax), Tunisia."

29 Samma dag antog kommissionen förordning (EG) nr 2062/2001 om ändring, för tredje gången, av förordning nr 467/2001 (EGT L 277, s. 25). Genom artikel 1 i denna förordning intogs sökandens namn i bilaga I till förordning nr 467/2001. Han angavs på följande sätt:

"BIN MUHAMMAD, Ayadi Chafiq (alias Ayadi Shafiq, Ben Muhammad) (alias Ayadi Chafik, Ben Muhammad) (alias Aiadi, Ben Muhammad) (alias Aiady, Ben

Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Munich, Germany; 129 Park Road, NW8, London, England; 28 Chaussée de Lille, Mouscron, Belgium; Darvingass. 1/2/58-60, Vienna, Austria; Tunisia; DOB: 21 January 1963; POB: Safais (Sfax), Tunisia."

30 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. Genom resolutionen beslutades i huvudsak, i punkterna 1 och 2, att de åtgärder som det förordnades om 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.

31 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.

32 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) (nedan kallad den omtvistade förordningen).

33 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”.

34 I artikel 1 i den omtvistade förordningen definieras ”penningmedel” och ”frysning av penningmedel” i huvudsak på samma sätt som ”tillgångar” och ”spärrande av tillgångar” i artikel 1 i förordning nr 467/2001. Dessutom anges hur begreppet ”ekonomiska resurser” skall förstås.

35 Artikel 2 i den omtvistade förordningen 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.”

36 I artikel 4 i den omtvistade förordningen föreskrivs följande:

"1. Det skall vara förbjudet att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att direkt eller indirekt kringgå artikel 2 eller att främja sådana transaktioner som avses i artikel 3.

2. Varje uppgift om att bestämmelserna i denna förordning kringgås eller har kringgåtts skall anmälas till de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna och, direkt eller via dessa behöriga myndigheter, till kommissionen."

37 Det anges i artikel 7.2 i den omtvistade förordningen att kommissionen "[u]tan att det påverkar medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga skall ... upprätthålla alla förbindelser med sanktionskommittén som behövs för att denna förordning skall kunna tillämpas effektivt".

38 Bilaga I till den omtvistade förordningen 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 sökandens namn, som anges på följande sätt:

"Bin Muhammad, Ayadi Chafiq (alias Ayadi Shafiq, Ben Muhammad; alias Ayadi Chafik, Ben Muhammad; alias Aiadi, Ben Muhammad; alias Aiady, Ben Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, München, Tyskland; 129 Park Road, London NW8, Förenade kungariket; 28 Chaussée de Lille, 7700 Mouscron, Belgien; Darvingass. 1/2/58-60, Wien, Österrike; Tunisien; född den 21 januari 1963 i Safais (Sfax), Tunisien."

39 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.

40 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.

41 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, kommer att föreskriva de undantag som medges i säkerhetsrådets resolution 1452 (2002).

42 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 den omtvistade förordningen (EUT 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.

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

"Följande artikel skall införas i [den omtvistade förordningen] ...:

'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.

...'."

44 Den 19 maj 2003 antog kommissionen förordning (EG) nr 866/2003 om ändring för artonde gången av den omtvistade förordningen (EGT L 124, s. 19). Enligt artikel 1 i förordningen och punkt 5 i bilagan till denna skall bilaga I till den omtvistade förordningen ändras så att uppgifterna om sökanden (se ovan punkt 38) ersätts av följande uppgifter:

"Ayadi Shafiq Ben Mohamed BEN MOHAMED (alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq; b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad; c) Aiadi, Ben Muhammad; d) Aiady, Ben Muhammad; e) Ayadi Shafig Ben Mohamed; f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig; g) Abou El Baraa) a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, München, Tyskland, b) 129 Park Road, NW8, London, England, c) 28 Chaussée De Lille, Mouscron, Belgien, d) Darvingass. 1/2/58-60, Wien, Österrike. Född den 21 mars 1963 i Safais (Sfax), Tunisien. Tunisisk, bosnisk och österrikisk medborgare. Pass nummer: E 423362, utfärdat i Islamabad den 15 maj 1988. Nationellt identitetsnummer: 1292931. Övriga upplysningar: Moderns namn är Medina Abid. Han befinner sig i Irland."

45 Den 30 januari 2004 antog kommissionen förordning (EG) nr 180/2004 om ändring för tjugonionde gången av den omtvistade förordningen (EUT L 28, s. 15). Enligt artikel 1 i förordningen och punkt 4 i bilagan till denna skall bilaga I till den omtvistade förordningen ändras så att uppgifterna om sökanden (se ovan punkt 38) ersätts av följande uppgifter:

"Ayadi Shafiq Ben Mohamed BEN MOHAMED (alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq, b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad, c) Aiadi, Ben Muhammad, d) Aiady, Ben

Muhammad, e) Ayadi Shafig Ben Mohamed, f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig, g) Abou El Baraa), a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, München, Tyskland, b) 129 Park Road, NW8, London, Förenade kungariket, c) 28 Chaussée De Lille, Mouscron, Belgien. Född den 21 mars 1963 i Sfax, Tunisien. Tunisisk och bosnisk medborgare. Pass nummer: E 423362, utfärdat i Islamabad den 15 maj 1988. Nationellt identitetsnummer: 1292931. Övriga upplysningar: Moderns namn är Medina Abid. Han befinner sig i Irland."

46 Den 30 januari 2004 antog rådet resolution 1526 (2004), som syftar dels till att förbättra genomförandet av de åtgärder som det förordnades om 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. Enligt punkt 3 i resolution 1526 (2004) skall dessa åtgärder förbättras ytterligare efter 18 månader, eller tidigare om det visar sig vara nödvändigt.

47 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 [sanktionskommitténs] förteckning om de åtgärder som har vidtagits [mot dem], om [sanktionskommitténs] riktlinjer och om resolution 1452 (2002)".

48 Den 29 juli 2005 antog rådet resolution 1617 (2005). Där föreskrivs bland annat att de åtgärder som det förordnades om 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) skall bibehållas. Enligt punkt 21 i resolution 1617 (2005) skall dessa åtgärder ses över efter 17 månader, eller tidigare om det visar sig vara nödvändigt, för att eventuellt förstärkas.

49 Den 17 januari 2006 antog kommissionen förordning (EG) nr 76/2006 om ändring för sextioförsta gången av den omtvistade förordningen (EUT L 12, s. 7). Enligt artikel 1 i förordningen och punkt 8 i bilagan till denna skall bilaga I till den omtvistade förordningen ändras så att uppgifterna om sökanden (se ovan punkt 45) ersätts av följande uppgifter:

"Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi (alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq, b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad, c) Aiadi, Ben Muhammad, d) Aiady, Ben Muhammad, e) Ayadi Shafig Ben Mohamed, f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig, g) Abou El Baraa). Adress: a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, München, Tyskland, b) 129 Park Road, London NW8, Förenade kungariket, c) 28 Chaussée De Lille, Mouscron, Belgien, d) Street of Provare 20, Sarajevo, Bosnien och Hercegovina (senast registrerade adress i Bosnien och Hercegovina). Född a) den 21 mars 1963, b) den 21 januari 1963 i Sfax, Tunisien. Medborgarskap: a) tunisiskt, b) bosniskt-hercegovinskt. Pass nr a) E 423362, utfärdat i Islamabad den 15 maj 1988, b) nr 0841438 (bosniskt-hercegovinskt pass utfärdat den 30 december 1998 som upphörde att gälla den 30 december 2003). Nationellt identitetsbevis nr: 1292931. Övriga upplysningar: a) adressen i Belgien är en postbox, b) faderns namn är Mohamed och moderns namn är Medina Abid, c) enligt uppgift bosatt i Dublin, Irland."

Förfarande

50 Chafiq Ayadi väckte, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 26 augusti 2002, talan mot rådet och kommissionen om delvis ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen.

51 Genom särskild handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 25 oktober 2002 gjorde kommissionen en invändning om rättegångshinder med stöd av artikel 114 i förstainstansrättens rättegångsregler. Sökandens yttrande över invänd-

ningen inkom den 18 december 2002. Förstainstansrätten (andra avdelningen) avvisade genom beslut av den 3 februari 2003 den del av talan som riktade sig mot kommissionen och förpliktade sökanden att ersätta de rättegångskostnader som var hänförliga till denna del av målet.

52 Genom särskild handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 13 november 2002 ansökte Chafiq Ayadi om rättshjälp. Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning beslutade den 3 februari 2003 att bevilja Chafiq Ayadi rättshjälp.

53 Genom skrivelse som inkom till förstainstansrättens kansli den 8 januari 2003 ansökte Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få intervenera i målet till stöd för svarandens yrkanden. Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning beslutade den 7 februari 2003 att tillåta interventionen. Intervenienten inkom med sin interventionsinlaga inom den föreskrivna fristen.

54 Genom skrivelse som inkom till förstainstansrättens kansli den 24 juli 2003 ansökte kommissionen om att få intervenera i målet till stöd för svarandens yrkanden. Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning beslutade den 22 oktober 2003 att tillåta interventionen med stöd av artikel 116.6 i rättegångsreglerna.

55 Förstainstansrätten (andra avdelningen) beslutade på grundval av referentens rapport att inleda det muntliga förfarandet.

56 Sökanden, rådet och kommissionen utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 25 oktober 2005. Förenade kungariket hade dock laga förfall.

Parternas yrkanden

57 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara artikel 2, och den del av artikel 4 som hänför sig till artikel 2, i den omtvistade förordningen,

— eller i andra hand ogiltigförklara upptagandet av sökanden i bilaga I till den omtvistade förordningen,

— och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

58 Sökanden har under förhandlingen preciserat att hans talan endast avser den del av den omtvistade förordningen som berör honom direkt och personligen, vilket har noterats i förhandlingsprotokollet.

59 Rådet har, med stöd av Förenade kungariket och kommissionen, yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Bakgrund

60 Sökanden har uppgett sig vara tunisisk medborgare och sedan år 1997 vara bosatt på Irland tillsammans med sin hustru, också hon tunisisk medborgare, och deras två minderåriga barn som båda är irländska medborgare. Hans bankkonton i Irland och i Förenade kungariket frystes på uppmaning av dessa två medlemsstater. Sökanden har medgett att sanktionskommittén har angett att han har anknytning till Usama bin Ladin. Han anser att detta påstående saknar grund, men har medgett att syftet med förevarande talan inte är att bestrida detta påstående.

Rättslig bedömning

1. *Upptagande till sakprövning*

Parternas argument

61 Förenade kungariket påpekar i interventionsinlagan att sökandens medel frystes med stöd av förordning nr 467/2001. Den omtvistade förordningen innebär endast att frysningen av sökandens medel kvarstår och medför således inte att den berördes rättsliga ställning väsentligt ändras i den mening som avses i rättspraxis (domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 9; svensk specialutgåva, volym 6, s. 225). Förenade kungariket anser därför att sökanden borde ha väckt talan mot förordning nr 467/2001 och att förevarande talan, som avser den omtvistade förordningen, har väckts för sent och således skall avvisas.

62 Sökanden har under förhandlingen gjort gällande att verkningarna av förordning nr 467/2001 var strikt begränsade i tiden, i likhet med verkningarna av säkerhetsrådets resolution 1333 (2000) som förordningen syftade till att genomföra (se ovan

punkt 18). Däremot är den omtvistade förordningens tidsmässiga verkningar obegränsade, i likhet med verkningarna av säkerhetsrådets resolution 1390 (2002) som förordningen syftar till att genomföra och som endast innehåller en möjlighet till revidering efter tolv månader (se ovan punkt 30). Således medförde antagandet av den omtvistade förordningen att sökandens rättsliga ställning ändrades på ett grundläggande sätt.

63 Rådet har inte önskat ta ställning till denna fråga under förhandlingen. Däremot har kommissionen anslutit sig till Förenade kungarikets resonemang. Enligt kommissionen utgör den tillfälliga karaktären som präglar säkerhetsrådets resolutioner inget lämpligt kriterium för att behandla förordning nr 467/2001 annorlunda än den omtvistade förordningen, eftersom samtliga resolutioner innehåller en möjlighet att revidera deras tillämplighet efter tolv månader. Den omständigheten att den omtvistade förordningen har antagits på en annan rättslig grund än förordning nr 467/2001 är inte heller relevant, eftersom det enligt kommissionen inte medför att sökandens rättsliga ställning ändras.

Förstainstansrättens bedömning

64 Enligt artikel 40 fjärde stycket i domstolens stadga får genom yrkanden i interventionsansökan endast ett av parternas yrkanden biträdas. Dessutom måste, enligt artikel 116.3 i förstainstansrättens rättegångsregler, intervenienten godta målet sådant det föreligger vid tidpunkten för hans intervention.

65 Rådet har dock inte framställt någon invändning om rättegångshinder.

66 Härav följer att Förenade kungariket och kommissionen inte har rätt att framställa en sådan invändning om rättegångshinder, och förstainstansrätten är inte skyldig att pröva de invändningar som har framställts i detta avseende (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m.fl. mot kommissionen, REG 1993, s. I-1125, punkt 22; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-83).

67 Enligt fast rättspraxis kan emellertid förstainstansrätten enligt artikel 113 i rättegångsreglerna när som helst på eget initiativ pröva huruvida talan skall avvisas till följd av att det föreligger ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas, däri inbegripet de rättegångshinder som har åberopats av intervenienterna (förstainstansrättens dom av den 14 april 2005 i mål T-88/01, Sniace mot kommissionen, REG 2005, s. II-1165, punkt 52, och där angiven rättspraxis).

68 I förevarande fall ger det rättegångshinder som åberopats av intervenienterna upphov till en fråga avseende tvingande rätt, eftersom det rör frågan huruvida talan är av beskaffenhet att upptas till sakprövning (domstolens dom av den 29 april 2004 i mål C-298/00 P, Italien mot kommissionen, REG 2004, s. I-4087, punkt 35). Förstainstansrätten kan således undersöka rättegångshindret på eget initiativ.

69 Trots att Förenade kungariket har åberopat domen i det ovan i punkt 61 nämnda målet IBM mot kommissionen till stöd för sin invändning om rättegångshinder, grundar sig invändningen huvudsakligen på domstolens och förstainstansrättens fasta rättspraxis beträffande bekräftande rättsakter.

70 Enligt denna rättspraxis kan en talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som enbart utgör en bekräftelse av en tidigare rättsakt, mot vilken ingen talan har väckts inom fristen, inte tas upp till prövning (domstolens dom av den 15 december 1988 i de förenade målen 166/86 och 220/86, Irish Cement mot kommissionen, REG 1988, s. 6473, punkt 16, och av den 11 januari 1996 i mål C-480/93 P, Zunis Holding m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. I-1, punkt 14). En rättsakt utgör enbart en bekräftelse av en tidigare rättsakt om den inte innehåller någon ny omständighet jämfört med den tidigare rättsakten och den inte har föregåtts av en omprövning av den situation som adressaten för denna tidigare rättsakt befinner sig i (domstolens dom av den 9 mars 1978 i mål 54/77, Herpels mot kommissionen, REG 1978, s. 585,

punkt 14, domstolens beslut av den 7 december 2004 i mål C-521/03 P, Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 47, förstainstansrättens dom av den 15 oktober 1997 i mål T-331/94, IPK mot kommissionen, REG 1997, s. II-1665, punkt 24, och förstainstansrättens beslut av den 4 maj 1998 i mål T-84/97, BEUC mot kommissionen, REG 1998, s. II-795, punkt 52).

71 Förstainstansrätten konstaterar att i förevarande fall är den omtvistade förordningen en ny rättsakt i förhållande till förordning nr 467/2001 och den har föregåtts av en omprövning av ställningen för de personer som liksom sökanden har förtecknats i bilagorna till dessa förordningar.

72 Dessa två förordningar skiljer sig märkbart åt vad gäller såväl titeln som ingressen och de materiella bestämmelserna, vilket i sig vederlägger påståendet att den ena av dem enbart utgör en bekräftelse av den andra. Definitionen av "penningmedel" (fonds) i artikel 1 i den omtvistade förordningen överensstämmer till exempel inte exakt med definitionen av "tillgångar" (fonds) i artikel 1 i förordning nr 467/2001. Dessutom föreskrivs det i den första förordningen att förutom penningmedel, också "ekonomiska resurser" skall frysas, vilket inte föreskrivs i den andra förordningen.

73 Vidare antogs förordning nr 467/2001 för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1333 (2000) inom gemenskapen, i enlighet med den gemensamma ståndpunkten 2001/154, medan den omtvistade förordningen antogs för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1390 (2002), i enlighet med den gemensamma ståndpunkten 2002/402.

74 Resolution 1390 (2002) och den gemensamma ståndpunkten 2002/402 innehåller obestridligen vissa nya omständigheter i förhållande till resolution 1333 (2000) och den gemensamma ståndpunkten 2001/154, och de förstnämnda rättsakterna föregicks av en omprövning av den situation som hade uppkommit till följd av de två sistnämnda rättsakterna. Således gäller nödvändigtvis detsamma för den omtvistade förordningen i förhållande till förordning nr 467/2001.

75 Till exempel anges det i skälen 3 och 7 i den gemensamma ståndpunkten 2002/402 att i resolution 1390 (2002) ”anpassas omfattningen av de sanktioner avseende frysning av tillgångar” vilka infördes genom resolution 1333 (2000) och att ”[d]e restriktiva åtgärder som Europeiska unionen antog ... bör anpassas till [resolution] 1390 (2002)”. På samma sätt anges följande i skälen 2 och 4 i den omtvistade förordningen: ”[s]äkerhetsrådet beslutade bland annat att ... räckvidden av ... frysning av tillgångar ... bör anpassas” och att det därför är ”nödvändigt med gemenskapslagstiftning”.

76 I punkt 23 i resolution 1333 (2000) angavs att de åtgärder som föreskrevs i denna resolution skulle tillämpas i tolv månader, och att säkerhetsrådet vid utgången av denna period skulle bedöma huruvida talibanerna hade efterlevt resolutionen och följaktligen besluta huruvida åtgärderna skulle förlängas på oförändrade villkor under ytterligare en period. Resolution 1390 (2002) innehåller således en ny och betydelsefull omständighet i förhållande till resolution 1333 (2000), eftersom den avsevärt utvidgar tillämpningen i tiden.

77 Till skillnad från vad Förenade kungariket och kommissionen har påstått har sökandens rättsliga ställning således ändrats väsentligt genom resolution 1390 (2002), den gemensamma ståndpunkten 2002/402 och den omtvistade förordningen. Dessa rättsakter innebär nämligen att sökandens penningmedel förblir frysta även efter att den tolvmånadersperiod som föreskrivs i punkt 23 i resolution 1333 (2000) har löpt ut. Om dessa rättsakter inte hade antagits skulle den skyldighet att frysa sökandens penningmedel som genom nämnda resolution ålades samtliga av FN:s medlemsstater automatiskt ha upphört vid utgången av perioden i fråga, och de gemenskapsrättsakter som genomförde resolutionen skulle ha blivit obsoleta.

78 Även om säkerhetsrådet enligt punkt 1 i säkerhetsrådets resolution 1390 (2002) beslutade att ”bibehålla” de åtgärder som infördes genom resolution 1333 (2000) skedde detta efter en översyn av dessa åtgärder, såsom redan framgick av punkt 23 i

denna resolution, och såsom bekräftas i punkt 3 i resolution 1390 (2002), enligt vilken de åtgärder som föreskrivs skall "ses över på nytt" efter tolv månader.

79 Slutligen antogs förordning nr 467/2001 med endast artiklarna 60 EG och 301 EG som rättslig grund, vid en tidpunkt då åtgärderna i fråga syftade till att avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med ett tredjeland, medan den omtvistade förordningen antogs med artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG som rättslig grund vid en tidpunkt då det inte längre fanns någon koppling mellan åtgärderna och ett tredjelands territorium eller styrande regim. Till skillnad från vad kommissionen har gjort gällande under förhandlingen utgör ändringen av den rättsliga grunden för rättsakterna i fråga — vilken skedde med beaktande av den utveckling av det internationella läget som utgjorde bakgrunden till de sanktioner som successivt föreskrevs av säkerhetsrådet och genomfördes av gemenskapen — en ny omständighet och medför en översyn av sökandens situation. Detta leder till en ändring av sökandens rättsliga ställning, vilket gör att han bland annat kan anföra helt andra grunder och rättsliga argument till stöd för sin talan om ogiltigförklaring (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens domar av den 21 september 2005 i mål T-306/01, Yusuf och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, REG 2005, s. II-3533, som har överklagats, nedan kallat målet Yusuf, punkterna 108–124 och punkterna 125–170, och i mål T-315/01, Kadi mot rådet och kommissionen, REG 2005, s. II-3649, som har överklagats, nedan kallat målet Kadi, punkterna 87–135).

80 Härav följer att den invändning om rättegångshinder som Förenade kungariket och kommissionen har gjort skall ogillas.

81 Vad beträffar de övriga villkoren för att talan skall kunna tas upp till prövning påpekar förstainstansrätten, likaså på eget initiativ, att sökanden, eftersom han namnges i bilaga I till den omtvistade förordningen, är direkt och personligen berörd av denna i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG, trots att förordningen obestridligen har allmän giltighet (se, för ett liknande resonemang, domen i målet Yusuf, punkt 186). Förevarande talan kan således tas upp till prövning.

2. *Prövning i sak*

82 Sökanden har i huvudsak åberopat tre grunder till stöd för sina yrkanden. Som första grund har sökanden gjort gällande att rådet saknade behörighet att anta artiklarna 2 och 3 i den omtvistade förordningen (nedan kallade de omtvistade bestämmelserna) och att det föreligger maktmissbruk. Som andra grund har sökanden anfört att de grundläggande principerna om subsidiaritet, proportionalitet och respekt för mänskliga rättigheter har åsidosatts. Enligt den tredje grunden har en väsentlig formföreskrift åsidosatts.

Den första grunden: Bristande behörighet och maktmissbruk

Parternas argument

83 Enligt sökanden gav artiklarna 60 EG och 301 EG inte rådet behörighet att anta de omtvistade bestämmelserna, eftersom talibanernas regering i Afghanistan redan hade fallit innan de antogs. Nämnda fördragsbestämmelser gav endast stöd för att anta åtgärder som syftade till att avbryta eller begränsa, i förekommande fall på ett selektivt sätt, "de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredjeländer". Till skillnad från förordning nr 467/2001, enligt vilken ekonomiska sanktioner skulle vidtas mot Afghanistan, är den omtvistade förordningen endast riktad mot dem som har anknytning till Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna. De senare utgör inte några tredjeländer eller regeringen i någon del av Afghanistan.

84 När det gäller artikel 308 EG har sökanden anfört att denna inte ger rådet behörighet att ålägga medlemsstaterna att vidta ekonomiska sanktioner mot enskilda i strid med de enskildas grundläggande rättigheter. En sådan behörighet går utöver den behörighet som, i restriktiva ordalag, föreskrivs i artiklarna 60 EG och 301 EG.

85 Antagandet av de omtvistade bestämmelserna utgör således också ett missbruk av den behörighet som rådet har enligt artiklarna 60 EG och 301 EG.

86 Rådet har bestritt sökandens argument med hänvisning till domarna i målen Yusuf och Kadi.

Förstainstansrättens bedömning

87 Förstainstansrätten har redan i domarna i målen Yusuf (punkterna 107–170) och Kadi (punkterna 87–135) uttalat sig om gemenskapens behörighet med stöd av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG när det gäller att anta sådana bestämmelser som de som ingår i den omtvistade förordningen, enligt vilka ekonomiska och finansiella sanktioner skall vidtas mot enskilda inom ramen för kampen mot den internationella terrorismen, trots att inget samband konstaterats med ett tredjeland, till skillnad från vad som föreskrivs i förordning nr 467/2001.

88 Såsom sökanden uttryckligen medgav under förhandlingen som svar på en fråga från förstainstansrätten, behandlade förstainstansrätten i nämnda mål utförligt argument som i huvudsak var identiska med dem som parterna har anfört beträffande denna fråga i förevarande mål (se, beträffande liknande argument som anfördes av parterna i målet Yusuf, punkterna 80–106 i domen, och beträffande liknande argument som anfördes av parterna i målet Kadi, punkterna 64–86 i domen).

89 Förstainstansrätten avslutade sitt resonemang med att säga sig ”[dela] 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" (domarna i målen Yusuf, punkt 170, och Kadi, punkt 135).

90 Av i huvudsak samma skäl som de som angavs i domarna i målen Yusuf och Kadi skall således sökandens invändningar beträffande gemenskapens bristande behörighet underkännas (se, beträffande gemenskapsdomstolarnas möjlighet att motivera en dom genom att hänvisa till en äldre dom som avser i huvudsak identiska frågor, domstolens dom av den 25 oktober 2005 i mål C-229/04, Crailsheimer Volksbank, REG 2005, s. I-9273, punkterna 47–49).

91 Invändningen avseende maktmissbruk är den enda som skiljer förevarande mål från målen Yusuf och Kadi. Den skall också underkännas eftersom sökanden har framställt den bara som en logisk följd av sökandens övriga invändningar avseende behörighet.

92 Den första grunden skall således underkännas i sin helhet.

Den andra grunden: Åsidosättande av de grundläggande principerna om subsidiaritet, proportionalitet och respekt för mänskliga rättigheter

Parternas argument

93 Genom grundens första del har sökanden gjort gällande att de omtvistade bestämmelserna strider mot subsidiaritetsprincipen eftersom de innebär att medlemsstaterna åläggs att, i enlighet med sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten, vidta åtgärder som de enligt folkrätten själva får bestämma över.

94 Sökanden har härvid anfört att artiklarna 25 och 41 i Förenta nationernas stadga, tolkade mot bakgrund av denna organisations principer och särskilt principen om samtliga medlemmars suveräna likställdhet som slås fast i artikel 2.1 i stadgan, inte medför en skyldighet för FN:s medlemsstater att vidta exakt de åtgärder som säkerhetsrådet "anmodar" dem att vidta. Tvärtom är medlemsstaterna fria att välja på vilket sätt de vill reagera på denna anmodan.

95 Rådets tolkning, enligt vilken punkterna 8 c och 17 i säkerhetsrådets resolution 1333 (2000) är bindande för FN:s medlemsstater och således för gemenskapsinstitutionerna, strider däremot mot de grundläggande folkrättsliga normerna, och särskilt mot artiklarna 7, 8, 17, 22 och 23 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 10 december 1948. Denna tolkning gör det nämligen möjligt för sanktionskommittén att tvinga Förenta nationernas medlemsstater att se till att en enskild, som anges av kommittén, fråntas samtliga ekonomiska resurser, utan att den berörde har rätt att få kännedom om skälen till denna åtgärd eller de omständigheter på grundval av vilka den har vidtagits, och utan att den berörde har möjlighet att vända sig till ett oberoende organ eller en domstol för att få sin sak prövad.

96 Även om de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet skulle vara bindande för medlemsstaterna har rådet inte förklarat varför det var tvunget att agera i medlemsstaternas ställe i det förevarande fallet.

97 Genom grundens andra del har sökanden gjort gällande att de omtvistade bestämmelserna strider mot proportionalitetsprincipen eftersom de medför att en enskild fråntas samtliga inkomster och allt socialt bistånd och därmed alla medel för att försörja sig och sin familj. Sådana åtgärder är inte absolut nödvändiga, inte ens för att frånta Usama bin Ladin hans resurser.

98 Genom grundens tredje del har sökanden gjort gällande att de omtvistade bestämmelserna strider mot hans grundläggande rättigheter, särskilt mot den rätt till tillgång till sin egendom som erkänns i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) och rätten till rättsmedel enligt artikel 6 i Europakonventionen. Dessa åtgärder strider enligt sökanden mot medlemsstaternas konstitutionella traditioner, och konsekvensen av dem är att sökanden tvingas att stjäla för att kunna överleva. Detta utgör även en sådan förnedrande behandling som är förbjuden enligt artikel 3 i Europakonventionen och en vägran att respektera sökandens värdighet som strider mot artikel 8 i Europakonventionen.

99 Vad närmare beträffar det påstådda åsidosättandet av rätten till tillgång till sin egendom har sökanden under förhandlingen medgett att detta påstående endast skall bedömas utifrån den nu gällande lagstiftningen, i enlighet med vad förstainstansrätten slog fast i domarna i målen Yusuf (punkt 287) och Kadi (punkt 236), och att hänsyn således skall tas till de uttryckliga möjligheter till undantag och avvikelser avseende frysningen av penningmedel som föreskrivs i förordning nr 561/2003, vilken antogs efter det att förevarande talan väcktes.

100 Sökanden har medgett att de irländska myndigheterna har beviljat honom sociala bidrag i den mån dessa är nödvändiga för att täcka hans grundläggande utgifter, vilket innebär att han inte har berövats samtliga försörjningsmedel. Den omtvistade förordningen, även i dess lydelse enligt förordning nr 561/2003, hindrar honom dock från att komma i åtnjutande av andra sociala förmåner, omöjliggör för honom att föra en normal tillvaro och gör honom fullständigt beroende av den irländska staten för sin försörjning. Sökanden har närmare bestämt anfört att artikel 2 i den omtvistade förordningen hindrar honom från att utöva yrkesverksamhet i egenskap av anställd eller egenföretagare. Han har sålunda nekats tillstånd som taxichaufför. I vilket fall som helst skulle det vara omöjligt för honom att hyra ett fordon eller att erhålla betalning från kunder, eftersom det skulle innebära att penningmedel eller ekonomiska resurser gjordes tillgängliga för honom i nämnda bestämmelses mening.

101 När det särskilt gäller det påstådda åsidosättandet av rätten till rättsmedel har sökanden under förhandlingen medgett att den domstolsprövning som förstainstansrätten gör i förevarande fall, i den mån den indirekt kommer att avse de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet, endast får omfatta en kontroll av efterlevnaden av de överordnade folkrättsliga regler som ingår i *jus cogens*, såsom förstainstansrätten slog fast i domarna i målen Yusuf (punkt 276 och följande punkter) och Kadi (punkt 225 och följande punkter).

102 Sökanden har dock anfört att de slutsatser som förstainstansrätten nådde i målen Yusuf (särskilt i punkterna 344 och 345) och Kadi (särskilt i punkterna 289 och 290) inte kan överföras till det förevarande målet. För det första skall frysningen av sökandens penningmedel, till skillnad från vad som var fallet i de ovannämnda målen, inte betraktas som en säkerhetsåtgärd utan som en verklig konfiskering. För det andra existerar det inget effektivt förfarande för omprövning av de individuella åtgärder bestående i frysning av penningmedel som säkerhetsrådet har beslutat om, vilket innebär att sökandens medel riskerar att förbli frysta under resten av sökandens liv. I detta avseende har sökanden gjort gällande att han förgäves har ansträngt sig för att förmå säkerhetsrådet att ändra sin inställning till honom. Han har genom två skrivelser av den 5 februari respektive den 19 maj 2004 bett de irländska myndigheterna att hjälpa honom att få sitt namn struket i sanktionskommitténs förteckning. Dessa myndigheter informerade honom genom skrivelse av den 10 oktober 2005 om att hans ärende fortfarande var under prövning, utan att meddela huruvida de avsåg att vidta åtgärder till hans fördel.

103 Rådet har med stöd av intervenienterna invänt mot sökandens argument med hänvisning till domarna i målen Yusuf och Kadi.

Förstainstansrättens bedömning

104 Förstainstansrätten skall först pröva grundens första del och därefter grundens andra och tredje del tillsammans. En prövning av huruvida den omtvistade

förordningen eventuellt strider mot sökandens grundläggande rättigheter innefattar nämligen med nödvändighet en bedömning av huruvida rättsakten i fråga är förenlig med proportionalitetsprincipen med avseende på det ändamål som eftersträvas med den (generaladvokaten Légers förslag till avgörande i de förenade målen C 317/04 och C-318/04, parlamentet mot rådet och kommissionen, dom av den 30 maj 2006, REG 2006, s. I-4721, s. I-4724, punkt 107).

— Den andra grundens första del: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

105 Sökanden har i huvudsak anfört att även om förstainstansrätten anser att artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG motiverar att gemenskapen ges en principiell behörighet att anta sådana åtgärder som är i fråga i det förevarande fallet (den första grunden avser denna fråga) kvarstår faktum att det är medlemsstaterna som är mest lämpade för att bedöma vilka särskilda åtgärder som krävs för att genomföra en resolution från säkerhetsrådet. Genom att anta den omtvistade förordningen inskränkte rådet deras handlingsfrihet och åsidosatte subsidiaritetsprincipen.

106 Förstainstansrätten erinrar härvid om att subsidiaritetsprincipen fastställs i artikel 5 andra stycket EG. Där föreskrivs att på de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.

107 Det följer av fast rättspraxis att gemenskapsdomstolarnas prövning av lagligheten hos gemenskapsrättsakter skall ske med beaktande av denna allmänna princip (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 10 december 2002 i mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, REG 2002, s. I-11453, punkterna 177–185, och av den 14 april 2005 i mål C-110/03, Belgien mot kommissionen, REG 2005, s. I-2801, punkt 58; förstainstansrättens dom av den 23 oktober 2003 i mål T-65/98, Van den Bergh Foods mot kommissionen, REG 2003, s. II-4653, punkterna 197 och 198).

108 Förstainstansrätten anser dock att denna allmänna princip inte kan åberopas inom tillämpningsområdet för artiklarna 60 EG och 301 EG även om detta inte är ett område där gemenskapen är ensam behörig.

109 När det gäller att avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med tredjeländer anges det i själva bestämmelserna att gemenskapen skall ingripa för det fall åtgärder från gemenskapens sida "anses nödvändiga" enligt en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har beslutats enligt bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) i EU-fördraget.

110 Inom tillämpningsområdet för artiklarna 60 EG och 301 EG ger EG-fördraget således unionen behörighet att bedöma huruvida åtgärder från gemenskapens sida är nödvändiga. En sådan bedömning omfattas av unionens utrymme för skönsmässig bedömning. Den utesluter de enskildas rätt att med stöd av subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5 andra stycket EG bestrida lagenligheten hos de åtgärder som därefter vidtas av gemenskapen i enlighet med unionens utrikespolitiska gemensamma ståndpunkt eller gemensamma åtgärd.

111 Den omständigheten att förstainstansrätten, i domarna i målen Yusuf (punkt 158 och följande punkter) och Kadi (punkt 122 och följande punkter), förklarade att tillämpningsområdet för artiklarna 60 EG och 301 EG, genom ett åberopande av artikel 308 EG som kompletterande rättslig grund, kan utsträckas till att omfatta ekonomiska och finansiella sanktioner som vidtas mot enskilda inom ramen för kampen mot den internationella terrorismen, trots att inget samband konstaterats med ett tredjeland, innebär för övrigt nödvändigtvis att inte heller lagenligheten av de åtgärder som gemenskapen har vidtagit på denna grund, i enlighet med en av unionens utrikespolitiska gemensamma ståndpunkter eller gemensamma åtgärder, kan bestridas av enskilda med stöd av subsidiaritetsprincipen.

112 Även om subsidiaritetsprincipen skall anses tillämplig under sådana förhållanden som de som förevarit i det aktuella fallet, är det i vilket fall som helst uppenbart att det finns bättre förutsättningar på gemenskapsnivå än på nationell nivå för att på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna genomföra säkerhetsrådets resolutioner vilka gäller för samtliga FN-medlemmar utan åtskillnad.

113 När det gäller invändningen att rådet har inskränkt medlemsstaternas handlingsfrihet konstaterar förstainstansrätten att rådet har gjort en riktig bedömning genom att framhålla att den gemensamma ståndpunkten 2002/402 återspeglar medlemsstaternas samstämmiga bedömning, enligt vilken åtgärder från gemenskapens sida var nödvändiga för att genomföra den frysning av penningmedel som säkerhetsrådet hade beslutat om. Eftersom medlemsstaterna själva valt att fullgöra sina skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga genom att anta en gemenskapsrättsakt kan, såsom Förenade kungariket har påpekat, rådet inte kritiseras för att ha inskränkt deras handlingsfrihet genom att hörsamma deras önskan.

114 Talan kan följaktligen inte bifallas på den andra grundens första del.

— Den andra grundens andra och tredje del: Åsidosättande av principerna om proportionalitet och respekt för mänskliga rättigheter

115 Med undantag endast för den särskilda rättsfråga som skall undersökas nedan i punkt 156 har förstainstansrätten redan uttalat sig, i domarna i målen Yusuf (punkterna 226–346) och Kadi (punkterna 176–291), om samtliga de rättsfrågor som parterna tar upp inom ramen för den andra grundens andra och tredje del i förevarande mål.

116 I domarna i de ovannämnda målen konstaterade förstainstansrätten bland annat följande:

— Enligt folkrätten gäller de skyldigheter som FN:s medlemsstater har enligt Förenta nationernas stadga framför alla andra skyldigheter enligt nationell rätt och enligt 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 (domarna i målen Yusuf, punkt 231, och Kadi, punkt 181).

— Företrädet gäller även beslut i en resolution från säkerhetsrådet i enlighet med artikel 25 i Förenta nationernas stadga (domarna i målen Yusuf, punkt 234, och Kadi, punkt 184).

— Trots att gemenskapen inte är medlem av Förenta nationerna skall den med stöd av själva fördraget om dess upprättande anses vara bunden av skyldigheterna enligt Förenta nationernas stadga på samma sätt som dess medlemsstater (domarna i målen Yusuf, punkt 243, och Kadi, punkt 193).

— Dels får gemenskapen varken åsidosätta de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt Förenta nationernas stadga eller hindra fullgörandet av dessa, dels är gemenskapen enligt det fördrag varigenom den upprättades skyldig att med utövande av sin behörighet anta de nödvändiga bestämmelserna för att medlemsstaterna skall kunna fullgöra dessa skyldigheter (domarna i målen Yusuf, punkt 254, och Kadi, punkt 204).

— De argument som har anförts mot den omtvistade förordningen, 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 således underkännas (domarna i målen Yusuf, punkt 258, och Kadi, punkt 208).

— 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 (domarna i målen Yusuf, punkt 264, och Kadi, punkt 213).

— 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 (domarna i målen Yusuf, punkt 265, och Kadi, punkt 214).

— Med hänsyn till vad som anges ovan saknas stöd såväl i folkrätten som i gemenskapsrätten för påståendet att förstainstansrätten är behörig att indirekt utföra en legalitetskontroll av beslut från säkerhetsrådet eller sanktionskommittén på grundval av skyddet för de grundläggande rättigheterna enligt gemenskapsrätten (domarna i målen Yusuf, punkt 272, och Kadi, punkt 221).

— 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 (domarna i målen Yusuf, punkt 276, och Kadi, punkt 225).

— 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 (domarna i målen Yusuf, punkt 277, och Kadi, punkt 226).

— Den frysning av penningmedel som föreskrivs i den omtvistade förordningen strider varken mot de berördas grundläggande rätt att förfoga över sin egendom eller mot den allmänna proportionalitetsprincipen i förhållande till den nivå av universellt skydd för grundläggande mänskliga rättigheter som faller under *jus cogens* (domarna i målen Yusuf, punkterna 288 och 289, och Kadi, punkterna 237 och 238).

— Eftersom säkerhetsrådets resolutioner inte innehåller någon rätt för de berörda att yttra sig inför sanktionskommittén före upptagandet av deras namn i den omtvistade förteckningen, och eftersom det inte förefaller finnas någon tvingande folkrättsnorm enligt vilken de berörda måste höras under sådana omständigheter som i det förevarande fallet skall sökandenas argument, avseende ett åsidosättande av en sådan rätt underkännas (domarna i målen Yusuf, punkterna 306, 307 och 321, och Kadi, punkterna 261 och 268).

— Framför allt under förevarande omständigheter, när det rör sig om en säkerhetsåtgärd som begränsar de berördas rätt att förfoga över sin egendom, innebär säkerställandet av de berördas grundläggande rättigheter inte ett krav

på att de skall underrättas om de omständigheter och bevis som görs gällande mot dem, för det fall säkerhetsrådet eller sanktionskommittén anser att det föreligger hinder mot att så sker, av skäl som är hänförliga till världssamfundets säkerhet (domarna i målen Yusuf, punkt 320, och Kadi, punkt 274).

— Gemenskapens institutioner var inte heller skyldiga att låta sökandena yttra sig före antagandet av den omtvistade förordningen (domen i målet Yusuf, punkt 329) eller med avseende på antagandet och genomförandet av den omtvistade förordningen (domen i målet Kadi, punkt 259).

— Inom ramen för en talan om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen utövar förstainstansrätten en fullständig legalitetskontroll av förordningen, såvitt gäller gemenskapsinstitutionernas efterlevnad av de behörighetsregler, de regler om formell lagenlighet och de väsentliga formföreskrifter som gäller för institutionernas agerande. 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. Förstainstansrätten kontrollerar dessutom 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 (domarna i målen Yusuf, punkterna 334, 335 och 337, och Kadi, punkterna 279, 280 och 282).

— Däremot ankommer det inte på förstainstansrätten att indirekt kontrollera att säkerhetsrådets resolutioner i sig är förenliga med de grundläggande rättigheterna enligt gemenskapsrätten. Inte heller ankommer det på förstainstansrätten att kontrollera att ingen oriktig bedömning skett av de uppgifter och bevis på vilka säkerhetsrådet har grundat sina åtgärder, och inte heller att, med förbehåll för den begränsade kontroll som anges i föregående

strecksats, indirekt kontrollera huruvida dessa åtgärder är lämpliga och proportionerliga (domarna i målen Yusuf, punkterna 338 och 339, och Kadi, punkterna 283 och 284).

— I denna utsträckning har de berörda inte 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 (domarna i målen Yusuf, punkt 340, och Kadi, punkt 285).

— En sådan brist i sökandenas rättsliga skydd som konstateras i föregående strecksats strider inte i sig mot *jus cogens* eftersom a) rätten att få sin sak prövad i domstol inte är oinskränkt, b) det i det förevarande fallet föreligger en ofrånkomlig begränsning av de berördas rätt att få sin sak prövad i domstol, 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 medlemsstaternas nationella rättsordningar, c) en sådan begränsning är berättigad såväl med hänsyn till beskaffenheten av de beslut som säkerhetsrådet föranleds att fatta med stöd av kapitel VII, som till det legitima eftersträvade målet, och d) då det saknas en internationell domstol med behörighet att kontrollera lagenligheten av säkerhetsrådets rättsakter, utgör 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 de berörda regeringarna deltar, en annan rimlig metod för att på ett lämpligt sätt skydda de berördas grundläggande rättigheter enligt *jus cogens* (domarna i målen Yusuf, punkterna 341–345, och Kadi, punkterna 286–290).

— De argument som har anförts mot den omtvistade förordningen avseende ett åsidosättande av rätten till ett effektivt rättsmedel skall således underkännas (domarna i målen Yusuf, punkt 346, och Kadi, punkt 291).

117 Såsom sökanden uttryckligen medgav under förhandlingen behandlade förstainstansrätten vid prövningen av målen Yusuf och Kadi utförligt argument som i huvudsak var identiska med dem som parterna har anfört i sina skrivelser i förevarande mål inom ramen för den andra grundens andra och tredje del (se, beträffande liknande argument som anfördes av parterna i målet Yusuf, punkterna 190–225 i domen, och beträffande liknande argument som anfördes av parterna i målet Kadi, punkterna 138–175 i domen). Detta gäller särskilt argument avseende sökandens påstående att säkerhetsrådets resolutioner inte är bindande för medlemsstaterna (punkt 94 ovan), påståendet att de berörda resolutionerna är oförenliga med grundläggande folkrättsliga normer avseende mänskliga rättigheter (punkt 95 ovan) och det påstådda åsidosättandet av grundläggande rättigheter enligt Europakonventionen (punkt 98 ovan), särskilt mot bakgrund av proportionalitetsprincipen (punkt 97 ovan) och rätten till verksamma rättsmedel (punkt 101 ovan).

118 De argument som sökanden utvecklade mer detaljerat under förhandlingen, dels om att de undantag och avvikelser avseende frysningen av penningmedel som föreskrivs i förordning nr 561/2003 är ineffektiva (särskilt vad gäller utövandet av yrkesverksamhet (punkterna 99 och 100 ovan)), dels om att de slutsatser förstainstansrätten nådde i målen Yusuf och Kadi inte gäller i förevarande fall — med avseende på frågan huruvida den konstaterade bristen i de berördas rättsliga skydd är förenlig med *jus cogens* (punkterna 101 och 102 ovan) — föranleder emellertid förstainstansrätten att tillägga följande.

119 Vad för det första gäller påståendet att undantagen och avvikelserna avseende frysningen av penningmedel är ineffektiva, erinrar förstainstansrätten om innehållet i artikel 2a i den omtvistade förordningen, som infördes genom förordning nr 561/2003 vilken antogs till följd av säkerhetsrådets resolution 1452 (2002). Där föreskrivs, bland andra undantag och avvikelser, att medlemsstaternas behöriga myndigheter på begäran av de berörda, förutom om sanktionskommittén har framfört en uttrycklig invändning, skall fastställa att frysningen av penningmedel eller ekonomiska resurser inte är tillämplig på penningmedel eller ekonomiska resurser som har konstaterats vara ”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" (se punkt 43 ovan). Användningen av ordet inbegripet, som kommer från formuleringen i resolution 1452 (2002), visar att varken denna resolution eller förordning nr 561/2003 innehåller en begränsande eller uttömmande uppräkning av de "grundläggande utgifter" som kan undantas från frysningen av penningmedel. Det har således i stor utsträckning överlåtits åt de behöriga nationella myndigheterna, vilka ansvarar för genomförandet av den omtvistade förordningen, att avgöra vilka typer av utgifter som kan kvalificeras på detta sätt, under sanktionskommitténs överinseende. Dessutom kan penningmedel som är nödvändiga för andra "extraordinära kostnader" hädanefter frigöras med stöd av ett uttryckligt tillstånd från sanktionskommittén.

120 Det framgår att Irland i enlighet med dessa bestämmelser i augusti 2003 ansökte om och erhöll tillstånd från sanktionskommittén för att utbetala socialt bistånd till sökanden för att denne skulle kunna tillfredsställa sina och sin familjs grundläggande behov. I december 2003 gav sanktionskommittén Irland tillstånd att höja biståndsbeloppet för utbetalningar till sökanden, med hänsyn till ökningen av den irländska nationella budgeten. Det framgår således att frysningen av sökandens penningmedel inte på något sätt syftar eller leder till en omänsklig eller förnedrande behandling, utan tvärtom i möjligaste mån sker med hänsyn till sökandens grundläggande behov och grundläggande rättigheter (se, för ett liknande resonemang, domarna i målen Yusuf, punkterna 291 och 312, och Kadi, punkterna 240 och 265).

121 För övrigt medger förstainstansrätten att frysningen av sökandens penningmedel, med förbehåll endast för de fall då de undantag och avvikelser som föreskrivs i artikel 2a i den omtvistade förordningen är tillämpliga, förvisso utgör en ytterst drastisk åtgärd i förhållande till sökanden, som till och med kan hindra honom från att föra en normal tillvaro och göra honom fullständigt beroende av det sociala biståndet från de irländska myndigheterna.

122 Förstainstansrätten erinrar dock om att denna åtgärd utgör 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, för att förhindra att terroristattentat av den typen som ägde rum i Förenta Staterna den 11 september 2001 upprepas (domarna i målen Yusuf, punkterna 295 och 297, och Kadi, punkterna 244 och 246).

123 Alla sanktionsåtgärder av denna typ innefattar per definition verkningar som berör äganderätten och friheten att bedriva yrkesverksamhet, vilka således leder till skada för andra som inte på något sätt är ansvariga för den situation som ledde till att sanktionsåtgärderna vidtogs (domstolens dom av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus, REG 1996, s. I-3953, punkt 22). Vikten av de mål som eftersträvas genom sanktionsbestämmelserna är dock av sådant slag att det är berättigat att sådana negativa följder, även betydande sådana, drabbar vissa aktörer (domen i det ovannämnda målet Bosphorus, punkt 23).

124 I domen i det ovan i punkt 123 nämnda målet Bosphorus slog domstolen fast att det inte stred mot de grundläggande rättigheter som erkänns av gemenskapsrätten att beslagta ett flygplan som ägdes av en juridisk person som hade sitt säte i Federala republiken Jugoslavien, men som hyrdes ut till en utomstående "oskyldig" ekonomisk aktör som var i god tro, med hänsyn till det allmänintresse som var grundläggande för det internationella samfundet och som bestod i att stoppa kriget i området och de våldsamma kränkningarna av de mänskliga rättigheterna och av den internationella humanitära rätten i Republiken Bosnien-Hercegovina. I dom av den 30 juni 2005 i mål Bosphorus mot Irland (nr 45036/98, ännu inte publicerad i *Recueil des arrêts et décisions*) slog Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna likaså fast att beslaget av flygplanet i fråga inte utgjorde ett åsidosättande av Europakonventionen (punkt 167), med hänsyn till bland annat det omtvistade ingreppets art och det allmänintresse som låg bakom beslaget och sanktionsbestämmelserna (punkt 166).

125 Det finns ännu starkare skäl att anse att frysningen av penningmedel, finansiella medel och andra ekonomiska resurser som tillhör de personer som säkerhetsrådet anser vara knutna till Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna, i det förevarande fallet, inte är oförenlig med de grundläggande mänskliga rättigheter som ingår i *jus cogens*, med hänsyn till det mål av allmänintresse som är grundläggande för det internationella samfundet och som består i att med alla medel i enlighet med Förenta nationernas stadga bekämpa de hot mot internationell fred och säkerhet som terroristhandlingar utgör (se, för ett liknande resonemang, domarna i målet Yusuf, punkt 298, och Kadi, punkt 247).

126 Dessutom skall det noteras att den omtvistade förordningen och de resolutioner från säkerhetsrådet som genomförs genom förordningen inte hindrar sökanden att ha ett tillfredsställande privatliv, familjeliv och socialt liv, med hänsyn till omständigheterna. Enligt den tolkning som rådet redogjorde för vid förhandlingen, och som skall godtas, är användningen av de frysta ekonomiska resurserna för rent personliga ändamål, till exempel för ett hus eller ett motorfordon, inte i sig förbjuden enligt dessa rättsakter. Samma sak gäller i ännu högre grad för dagligvaror.

127 Förstainstansrätten godtar också den uppfattning som rådet gjorde gällande vid förhandlingen enligt vilken den omtvistade förordningen och de resolutioner från säkerhetsrådet som genomförs genom förordningen inte i sig hindrar sökanden att utöva yrkesverksamhet i egenskap av anställd eller egenföretagare, såsom sökanden har hävdat, utan huvudsakligen påverkar uppbörden av inkomster från sådan verksamhet.

128 För det första innehåller dessa rättsakter inte någon bestämmelse som uttryckligen avser utövandet av en sådan verksamhet, vare sig i form av förbud eller i form av reglering.

129 För det andra syftar dessa rättsakter inte till att förhindra de berördas förvärv av penningmedel och ekonomiska resurser i sig. De innebär endast att dessa penningmedel och ekonomiska resurser skall frysas och hindras från att ställas till de berördas förfogande eller användas till förmån för dem, med undantag för användning för rent personliga ändamål i enlighet med vad som anges ovan i punkt 126. Följaktligen är det snarare rätten att fritt uppbära inkomster från yrkesverksamhet än utövandet av yrkesverksamhet, i egenskap av anställd eller egenföretagare, som regleras i dessa rättsakter.

130 För det tredje gör artikel 2a i den omtvistade förordningen det möjligt att på de villkor som anges i denna bestämmelse underlåta att tillämpa artikel 2 i förordningen på samtliga typer av penningmedel och ekonomiska resurser, inklusive de ekonomiska resurser som behövs för att utöva yrkesverksamhet, i egenskap av anställd eller egenföretagare, och de penningmedel som har uppburits eller skall uppbäras inom ramen för en sådan verksamhet. Trots att artikel 2a utgör en undantagsbestämmelse i förhållande till artikel 2 kan den inte tolkas restriktivt med hänsyn till att den uppenbarligen tjänar ett humanitärt syfte.

131 I det förevarande fallet kan således såväl de ”ekonomiska resurserna” i form av ett tillstånd som taxichaufför för sökanden och hyra av ett motorfordon, som ”penningmedlen” i form av inkomster av arbete från verksamhet som taxichaufför i princip bli föremål för ett undantag från frysningen av sökandens penningmedel och ekonomiska resurser, i förekommande fall på de villkor och inom de begränsningar som har fastställts av någon av medlemsstaternas behöriga myndigheter enligt förteckningen i bilaga II till den omtvistade förordningen eller av sanktionskommittén.

132 Såsom rådet påpekade vid förhandlingen ankommer det dock i första hand på de nationella myndigheterna, vilka är bäst lämpade för att beakta de särskilda

omständigheterna i varje enskilt fall, att bedöma huruvida ett sådant undantag kan beviljas och att därefter ansvara för kontrollen och genomförandet av undantaget med beaktande av frysningen av sökandens penningmedel. I det förevarande fallet skulle det således kunna ankomma på nämnda myndigheter att införa kontroller för att försäkra sig om att de inkomster av arbete som sökanden uppbär inom ramen för verksamheten som taxichaufför inte går utöver vad som betraktas som nödvändigt för hans grundläggande utgifter. Om myndigheterna nekar sökanden tillstånd som taxichaufför utan att beakta hans grundläggande eller extraordinära behov, och utan att rådfråga sanktionskommittén, innebär detta a priori att den omtvistade förordningen har tolkats eller tillämpats på ett felaktigt sätt.

133 Under dessa förhållanden saknas skäl att frångå den bedömning som förstainstansrätten gjorde i målen Yusuf och Kadi av de argument som sökanden utvecklade mer detaljerat under förhandlingen och enligt vilka de undantag och avvikelser avseende frysningen av penningmedel som föreskrivs i förordning nr 561/2003 är ineffektiva.

134 När det gäller påståendet att de slutsatser förstainstansrätten nådde i målen Yusuf och Kadi inte gäller i förevarande fall, vad gäller frågan huruvida den konstaterade bristen i de berördas rättsliga skydd är förenlig med *jus cogens*, har sökanden gjort gällande dels att frysningen av hans penningmedel utgör konfiskering, dels att förfarandet för omprövning av de individuella åtgärder bestående i frysning av penningmedel som säkerhetsrådet har beslutat om och som har genomförts genom den omtvistade förordningen är ineffektivt.

135 Vad gäller, för det första, påståendet att frysningen av sökandens penningmedel utgör konfiskering, skall det erinras om att förstainstansrätten i domarna i målen Yusuf (punkt 299) och Kadi (punkt 248) slog fast att frysningen av penningmedel utgör 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. Vid bedömningen av huruvida en sådan åtgärd är förenlig med *jus cogens*, i den mån den inte kan bli föremål för domstolsprövning, tillmätte förstainstansrätten det 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 högst 12 eller 18 månader (domarna i målen Yusuf, punkt 344, och Kadi, punkt 289).

136 Sökanden har dock inte anfört någon omständighet eller något argument som kan föranleda någon annan bedömning i det förevarande fallet. Tvärtom har förstainstansrättens bedömning sedan dess fått ett ännu starkare stöd genom att resolution 1617 (2005), som antogs den 29 juli 2005 — det vill säga inom den artonmånadersfrist som föreskrevs i den föregående resolutionen 1526 (2004) —, i likhet med de fyra resolutioner som föregick denna (se ovan punkterna 18, 30, 40, och 46) också innehöll en bestämmelse om översyn "efter 17 månader, eller tidigare" (se ovan punkt 48).

137 När det, för det andra, gäller påståendet att förfarandet för omprövning av individuella åtgärder bestående i frysning av penningmedel som säkerhetsrådet har beslutat om och som har genomförts genom den omtvistade förordningen är ineffektivt, erinrar förstainstansrätten om de överväganden som sammanfattas ovan i punkt 116, men också om att förstainstansrätten i domarna i målen Yusuf (punkt 309 och följande punkter) och Kadi (punkt 262 och följande punkter), framhöll att de berörda kan 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 penningmedel.

138 Enligt de åtgärder som avses 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), och som nämns på nytt i punkt 1 i resolution 1526 (2004) och resolution 1617 (2005), skall sanktionskommittén nämligen fortgående uppdatera förteckningen över de

personer och enheter vars penningmedel skall frysas med stöd av nämnda resolutioner från säkerhetsrådet.

139 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 avsnitt 8, "Strykning från förteckningen" i "riktlinjer för [sanktionskommitténs] arbete" (nedan kallade riktlinjerna), vilka antogs den 7 november 2002, ändrades den 10 april 2003 och reviderades (utan någon väsentlig ändring) den 21 december 2005:

"a) Utan att det påverkar tillämpningen av tillgängliga förfaranden skall en person, en grupp, ett företag eller en enhet som upptagits i [sanktionskommitténs] sammanfattande förteckning till regeringen i det land där han är bosatt eller är medborgare kunna inge en begäran om omprövning av hans fall. Sökanden skall motivera sin begäran om strykning i förteckningen, lämna samtliga relevanta uppgifter och hemställa om regeringens stöd.

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

c) Den regering som föreslog upptagandet av sökanden i förteckningen kan också begära kompletterande uppgifter från det land i vilket sökanden är bosatt eller är medborgare. Den mottagande regeringen respektive den regering som föreslog upptagandet kan vid behov rådfråga [sanktionskommitténs] ordförande under de bilaterala överläggningarna.

d) Om den mottagande regeringen efter att ha undersökt de kompletterande uppgifterna önskar gå vidare med begäran om strykning i förteckningen skall den försöka övertyga den regering som föreslog upptagandet om att till [sanktionskommittén] ensam eller tillsammans med andra regeringar framföra en begäran om strykning. I enlighet med förfarandet med tyst samtycke kan den mottagande regeringen inge en begäran om strykning till [sanktionskommittén] även om den regering som föreslog upptagandet inte lämnar in någon begäran.

e) [Sanktionskommittén] fattar sina beslut med konsensus. Om dess medlemmar inte lyckas komma överens i en viss fråga genomför ordföranden på nytt överläggningar för att underlätta uppnåendet av konsensus. Om det efter dessa överläggningar fortfarande inte föreligger konsensus hänskjuts frågan till säkerhetsrådet. Med hänsyn till uppgifternas speciella karaktär kan ordföranden uppmuntra det bilaterala utbytet mellan de berörda medlemsstaterna för att bättre kunna avgränsa frågan innan ett beslut fattas."

140 Förstainstansrätten har redan konstaterat 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 (domarna i målen Yusuf, punkt 312, och Kadi, punkt 265). Den betydelse som säkerhetsrådet tillskriver säkerställandet av dessa rättigheter framgår för övrigt tydligt av resolution 1526 (2004). I punkt 18 i denna resolution riktar säkerhetsrådet "en kraftig uppmaning till samtliga stater att om möjligt underrätta de personer och enheter som har upptagits i [sanktionskommitténs] förteckning om de åtgärder som har vidtagits [mot dem], om [sanktionskommitténs] riktlinjer och om resolution 1452 (2002)".

141 Visserligen tillerkänns de berörda genom det ovan beskrivna förfarandet inte någon rätt att själva direkt yttra sig inför nämnda kommitté — vilken är det enda organ som är behörigt att, på begäran av en stat, ompröva deras fall — vilket medför att de i huvudsak är beroende av det diplomatiska skydd som staterna ger sina

medborgare. En sådan inskränkning av rätten att yttra sig kan dock inte anses vara oacceptabel enligt de tvingande folkrättsnormerna. Då det rör sig om ett ifrågasättande av sådana beslut om frysning av penningmedel tillhörande personer eller enheter som misstänks bidra till finansieringen av den internationella terrorismen 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 på flera nivåer under vilket de nationella myndigheter som avses i bilaga II till den omtvistade förordningen spelar en avgörande roll (domarna i målen Yusuf, punkterna 314 och 315, och Kadi, punkterna 267 och 268; se även analogt beslutet från ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning av den 2 augusti 2000 i mål T-189/00 R, "Invest" Import und Export och Invest commerce mot kommissionen, REG 2000, s. II-2993).

142 Trots att sanktionskommittén fattar sina beslut med konsensus säkerställs effektiviteten i förfarandet för begäran om strykning dels genom de olika formella förfaranden för överläggningar i syfte att underlätta uppnåendet av konsensus som föreskrivs i avsnitt 8 i punkterna b–e i riktlinjerna, dels genom den skyldighet som åvilar FN:s medlemsstater, inklusive dem som är medlemmar av denna kommitté, att handla i god tro inom ramen för detta förfarande, i enlighet med den allmänna folkrättsliga principen enligt vilken varje i kraft varande traktat är bindande för dess parter och ärligt skall fullgöras av dem (*pacta sunt servanda*), som föreskrivs i artikel 26 i Wienkonventionen om traktaträtten som slöts i Wien den 23 maj 1969. Förstainstansrätten framhåller härvid att samtliga stater som är medlemmar i Förenta nationerna har en folkrättslig skyldighet att följa riktlinjerna, i enlighet med de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet. Det följer framför allt av punkt 9 i resolution 1267 (1999), av punkt 19 i resolution 1333 (2000) och av punkt 7 i resolution 1390 (2002) att samtliga stater är skyldiga att samarbeta fullt ut med sanktionskommittén vid utförandet av dess uppgifter, särskilt genom att tillställa den samtliga uppgifter som den kan behöva för att genomföra nämnda resolutioner.

143 Dessutom säkerställs effektiviteten i förfarandet för strykning genom att den mottagande regeringen, till vilken begäran om strykning är ställd och som således i de flesta fall är regeringen i det land där den berörde är bosatt eller är medborgare, enligt avsnitt 8 punkt b i riktlinjerna är skyldig att undersöka samtliga relevanta uppgifter som den berörde har lämnat och därefter ta kontakt med den regering som har föreslagit upptagandet av den berörde i förteckningen.

144 Det skall i detta sammanhang tilläggas att gemenskapens medlemsstater har särskilda skyldigheter när de mottar en begäran om strykning.

145 Eftersom sanktionskommittén i sina riktlinjer har tolkat säkerhetsrådets resolutioner så, att de berörda har rätt att till regeringen i det land där de är bosatta eller är medborgare inge en begäran om omprövning av deras fall i syfte att bli strukna i den omtvistade förteckningen (se ovan punkterna 138 och 139), är det lämpligt att den omtvistade förordningen, genom vilken nämnda resolutioner har genomförts inom gemenskapen, tolkas och tillämpas på samma sätt (se, för ett liknande resonemang, domarna i målen Yusuf, punkt 276, och Kadi, punkt 225). Denna rätt skall således anses vara säkerställd inte bara av ovannämnda riktlinjer, utan också av gemenskapens rättsordning.

146 Härav följer att medlemsstaterna i enlighet med artikel 6 EU är skyldiga att, såväl inom ramen för prövningen av en sådan begäran som inom ramen för de överläggningar och initiativ mellan stater som denna kan leda till enligt avsnitt 8 i riktlinjerna, som allmänna gemenskapsrättsliga principer respektera de berördas grundläggande rättigheter, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, under förutsättning att iakttagandet av dessa grundläggande rättigheter inte förefaller kunna hindra dem från att vederbörligen uppfylla sina skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga (se, e contrario, domarna i målen Yusuf, punkt 240, och Kadi, punkt 190).

147 Medlemsstaterna skall således i möjligaste mån se till att de berörda ges möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter till de behöriga nationella myndigheterna i samband med en begäran om omprövning av deras fall. När dessa myndigheter använder sig av det utrymme för skönsmässig bedömning som de skall tillerkännas i detta sammanhang är de dessutom skyldiga att ta vederbörlig hänsyn till de svårigheter som de berörda kan ha för att skaffa sig ett verksamt skydd för sina rättigheter, med beaktande av bakgrunden till och den speciella karaktär som präglar de åtgärder som riktas mot dem.

148 Således har medlemsstaterna inte rätt att vägra att inleda ett sådant förfarande för omprövning som föreskrivs i riktlinjerna endast av det skälet att de berörda är oförmögna att tillhandahålla preciserade och relevanta uppgifter till stöd för deras begäran, när orsaken till detta är att de inte har kunnat få kännedom om de exakta skälen till varför de har upptagits i den omtvistade förteckningen eller om den bevisning som dessa skäl baseras på, på grund av att handlingarna är konfidentiella.

149 Med hänsyn till den omständigheten att de enskilda inte har någon rätt att själva direkt yttra sig inför sanktionskommittén, vilket medför att de i huvudsak är beroende av det diplomatiska skydd som staterna ger sina medborgare, vilket det erinras om ovan i punkt 141, har medlemsstaterna likaså en skyldighet att göra ansträngningar för att de berördas fall utan dröjsmål skall läggas fram för nämnda kommitté på ett korrekt och opartiskt sätt för en omprövning av deras fall, om det förefaller finnas sakliga skäl för detta med hänsyn till de relevanta uppgifter som har lämnats.

150 Det skall tilläggas att, såsom förstainstansrätten efter Förenade kungarikets regering konstaterade i domarna i målen Yusuf (punkt 317) och Kadi (punkt 270), de berörda har möjlighet att väcka talan med stöd av den nationella rätten i den mottagande regeringens stat, 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, och mer allmänt mot varje åsidosättande av de berördas rätt att begära omprövning av sitt fall som nämnda nationella myndighet gör sig skyldig till. Under förhandlingen i förevarande

mål åberopade rådet sålunda ett avgörande från en domstol i en medlemsstat genom vilket domstolen, av brådskande skäl, förelade den berörda medlemsstaten vid dagligt vite att ansöka hos sanktionskommittén om strykning av två personers namn i den omtvistade förteckningen (Tribunal de première instance de Bruxelles (fjärde avdelningen), dom av den 11 februari 2005 i målet Nabil Sayadi och Patricia Vinck mot belgiska staten).

151 Förstainstansrätten erinrar i detta avseende också om att det framgår av domstolens fasta rättspraxis (se domstolens dom av den 8 november 2005 i mål C-443/03, Leffler, REG 2005, s. I-9611, punkterna 49 och 50 och där angiven rättspraxis) att det, i avsaknad av gemenskapsrättsliga föreskrifter på området, i varje medlemsstats rättsordning skall anges vilka förfaranden för att väcka talan som är avsedda att tillvarata rättigheter som för enskilda följer av gemenskapsrättens direkta effekt. Domstolen har preciserat att dessa förfaranden inte får vara mindre förmånliga än de förfaranden som avser de rättigheter som är grundade på den nationella rättsordningen (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen). Effektivitetsprincipen innebär dessutom att den nationella domstolen skall tillämpa de processuella förfaranden som föreskrivs i den nationella rättsordningen endast i den mån dessa förfaranden inte innebär att gemenskapsrättsaktens syfte och ändamål äventyras.

152 När en talan har väckts om att de behöriga nationella myndigheterna har åsidosatt de berördas rätt att begära omprövning av sina fall i syfte att bli strukna i den omtvistade förteckningen, ankommer det således på den nationella domstolen att, i princip, tillämpa sin nationella rätt samtidigt som den säkerställer gemenskapsrättens fulla verkan. Det innebär att den nationella domstolen, vid behov, kan vara tvungen att underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som hindrar gemenskapsrättens fulla verkan (se domen i det ovan i punkt 151 nämnda målet Leffler, punkt 51, och där angiven rättspraxis), som till exempel en regel som utesluter domstolsprövning av nationella myndigheters vägran att vidta åtgärder för att garantera sina medborgare diplomatiskt skydd.

153 Under förhandlingen gjorde sökanden gällande att de irländska myndigheterna genom skrivelse av den 10 oktober 2005 hade informerat honom om att myndigheternas behandling av hans begäran om strykning i den omtvistade förteckningen som hade ingetts den 5 februari 2004 fortfarande pågick. Om sökanden vill göra gällande att de irländska myndigheterna har brustit i det lojala samarbetet i förhållande till sökanden skall han i förekommande fall använda sig av de rättsmedel enligt nationell rätt som har diskuterats ovan.

154 Även om det konstaterades att myndigheterna har brustit i sin samarbetsskyldighet skulle detta i vilket fall som helst inte innebära att det förfarande för strykning som föreskrivs i riktlinjerna i sig är ineffektivt (se, analogt, beslut meddelat av förstainstansrättens ordförande av den 15 maj 2003 i mål T-47/03 R, Sison mot rådet, REG 2003, s. II-2047, punkt 39, och där angiven rättspraxis).

155 Under dessa förhållanden saknas skäl att frångå den bedömning som förstainstansrätten gjorde i målen Yusuf och Kadi, såvitt gäller de argument som sökanden utvecklade mer detaljerat under förhandlingen till stöd för att den konstaterade bristen i de berördas rättsliga skydd är oförenlig med *jus cogens*.

156 Med anledning av sökandens påstående att FN:s medlemsstater inte är skyldiga att vidta exakt de åtgärder som säkerhetsrådet "anmodar" dem att vidta, vilket inte behandlades i domarna i målen Yusuf och Kadi, konstaterar förstainstansrätten att Förenade kungariket hade fog för invändningen att artikel 39 i Förenta nationernas stadga innehåller en distinktion mellan "förslag", som inte är bindande, och "beslut", som är bindande. De sanktioner som i det förevarande fallet föreskrevs i punkt 8 c i resolution 1333 (2000) antogs genom ett "beslut". Likaså "beslutades" det genom punkt 1 i resolution 1390 (2002) att de åtgärder som "det förordnades om" genom denna bestämmelse skall bestå. Också detta påstående skall således underkännas.

157 Med hänsyn till det ovan anförda kan talan inte vinna bifall på den andra grundens andra och tredje del. Följaktligen skall denna grund underkännas i sin helhet.

Den tredje grunden: Åsidosättande av en väsentlig formföreskrift

Parternas argument

158 Sökanden har anfört att rådet har åsidosatt en väsentlig formföreskrift genom att inte på vederbörligt sätt ha redogjort för skälen till varför det var nödvändigt att anta gemenskapslagstiftning i stället för nationell lagstiftning i det förevarande fallet. Den motivering som anges i skäl 4 i den omtvistade förordningen, nämligen att syftet var "att undvika snedvridning av konkurrensen", saknar stöd i de faktiska omständigheterna.

159 Rådet och Förenade kungariket anser att förevarande grund sammanfaller med den grund som avser ett åsidosättande av subsidiaritetsprincipen och hänvisar till vad de har anfört i sina yttranden med anledning av den sistnämnda grunden. Förenade kungariket har bestritt sökandens påstående att den omtvistade förordningen inte innehåller någon motivering till varför en åtgärd från gemenskapens sida har ansetts vara lämplig och nödvändig, och åberopat skälen i nämnda förordning. När det gäller sökandens mer specifika påstående att motiveringen innehåller ett fel genom att det hänvisas till syftet att undvika snedvridning av konkurrensen har rådet invänt att motiveringen till den omtvistade förordningen måste bli föremål för en helhetsbedömning och inte en isolerad bedömning på grundval av en enda mening.

Förstainstansrättens bedömning

160 Genom denna grund har sökanden gjort gällande att det finns två brister i motiveringen.

161 För det första har sökanden kritiserat rådet för att inte på vederbörligt sätt ha redogjort för skälen till varför det ansåg det vara nödvändigt att anta gemenskapslagstiftning i stället för nationell lagstiftning i det förevarande fallet.

162 Det saknas fog för denna kritik eftersom det i skälen i den omtvistade förordningen hänvisas dels till artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG, dels till den gemensamma ståndpunkten 2002/402. Även om förstainstansrätten i domarna i målen Yusuf (punkt 138) och Kadi (punkt 102) konstaterade att ingressen i den omtvistade förordningen är synnerligen kortfattad på denna punkt, räcker dock en sådan motivering. När det gäller skälen till varför det i den gemensamma ståndpunkten ansågs vara nödvändigt med åtgärder från gemenskapens sida påpekar förstainstansrätten att detta var unionens skäl och inte gemenskapens. Det förelåg således ingen skyldighet att redogöra för dessa i gemenskapsrättsakten.

163 För det andra har sökanden gjort gällande att den motivering som anges i skäl 4 i den omtvistade förordningen, nämligen syftet "att undvika snedvridning av konkurrensen", saknar stöd i de faktiska omständigheterna.

164 Visserligen konstaterade förstainstansrätten i domarna i målen Yusuf (punkterna 141 och 150) och Kadi (punkterna 105 och 114) att påståendet att det föreligger en risk för snedvridning av konkurrensen, vilket den omtvistade förordningen enligt ingressen syftar till att undvika, inte är övertygande och att de ifrågavarande åtgärderna således inte kunde anses vara rättfärdigade av målet i artikel 3.1 c EG och 3.1 g EG.

165 Såsom rådet med rätta har påpekat skall dock en helhetsbedömning göras av motiveringen av en förordning. Det följer av rättspraxis att om ett skäl i en förordning innehåller en felaktig faktauppgift, kan detta formfel inte föranleda en ogiltigförklaring av förordningen, om de andra skälen innehåller en i sig tillräcklig motivering (se domstolens dom av den 20 oktober 1987 i mål 119/86, Spanien mot rådet och kommissionen, REG 1987, s. 4121, punkt 51, och förstainstansrättens dom av den 21 januari 1999 i de förenade målen T-129/95, T-2/96 och T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke och Lech-Stahlwerke mot kommissionen, REG 1999, s. II-17, punkt 160). Så är fallet i förevarande situation.

166 Förstainstansrätten erinrar härvid om att det av den motivering som krävs enligt artikel 253 EG klart och tydligt skall framgå hur rådet har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för de vidtagna åtgärderna och så att gemenskapsdomstolarna ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Motiveringsskyldigheten skall för övrigt bedömas inte endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området. När det såsom i det förevarande fallet rör sig om en allmänt tillämplig rättsakt kan motiveringen dessutom begränsas till att ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av rättsakten och de allmänna mål som skall uppnås med den (se domstolens dom av den 10 januari 2006 i mål C-344/04, International Air Transport Association m.fl., REG 2006, s. I-403, punkterna 66 och 67, och där angiven rättspraxis).

167 I det förevarande fallet uppfyller skälen i den omtvistade förordningen, och framför allt skälen 1–7, fullständigt dessa krav, vilket framgår av domarna i målen Yusuf (punkt 158 och följande punkter) och Kadi (punkt 122 och följande punkter).

168 När det gäller den omständigheten att sökanden namnges i bilaga I till den omtvistade förordningen och det där anges att han skall bli föremål för en

individuell åtgärd bestående i frysning av penningmedel, konstaterar förstainstansrätten att förordningen är tillräckligt motiverad genom hänvisningen i artikel 2 till motsvarande angivelse från sanktionskommitténs sida.

169 Av ovanstående följer att talan inte kan bifallas på den tredje grunden.

170 Då talan inte kan vinna bifall på någon av de grunder som sökanden har åberopat till stöd för sin talan, skall talan ogillas.

Rättegångskostnader

171 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, skall rådets yrkande bifallas.

172 I artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna anges dock att medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål skall bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden skall bära sin rättegångskostnad och ersätta rådets rättegångskostnad.

3) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och kommissionen skall bära sina rättegångskostnader.

Pirrung Forwood Papasavvas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 juli 2006.

E. Coulon J. Pirrung

Justitiesekreterare Ordförande

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser ..... II - 2150

Bakgrund till tvisten ..... II - 2154

Förfarande ..... II - 2168

Parternas yrkanden ..... II - 2170

Bakgrund ..... II - 2171

Rättslig bedömning ..... II - 2171

1. Upptagande till sakprövning ..... II - 2171

Parternas argument ..... II - 2171

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 2172

2. Prövning i sak ..... II - 2177

Den första grunden: Bristande behörighet och maktmissbruk ..... II - 2177

Parternas argument ..... II - 2177

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 2178

Den andra grunden: Åsidosättande av de grundläggande principerna om subsidiaritet, proportionalitet och respekt för mänskliga rättigheter ..... II - 2179

Parternas argument ..... II - 2179

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 2182

— Den andra grundens första del: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen ..... II - 2183

— Den andra grundens andra och tredje del: Åsidosättande av principerna om proportionalitet och respekt för mänskliga rättigheter ..... II - 2185

Den tredje grunden: Åsidosättande av en väsentlig formföreskrift ..... II - 2205

Parternas argument ..... II - 2205

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 2206

Rättegångskostnader ..... II - 2208