Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 19 mars 2013 [1]

Förenade målen C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P

Europeiska kommissionen
Europeiska unionens råd
Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland
mot

Yassin Abdullah Kadi

”Överklaganden — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) — Restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter som är associerade med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna — Förordning (EG) nr 881/2002 — Frysning av penningmedel och ekonomiska tillgångar tillhörande en person som är uppförd på en förteckning upprättad av ett av Förenta nationernas organ — Kommitté vid säkerhetsrådet som inrättas genom punkt 6 i säkerhetsrådets resolution 1267 (1999) (sanktionskommittén) — Upptagande av en person i bilaga I till förordning nr 881/2002 — Talan om ogiltigförklaring — Grundläggande rättigheter — Rätten att yttra sig, rätten till en effektiv domstolsprövning och rätten till respekt för den egna egendomen — Hur omfattande och ingående domstolsprövningen ska vara”

1. I sin dom av den 3 september 2008 i målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen [2] slog domstolen fast att unionsdomstolarna ska säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av rättsakter, utfärdade av Europeiska unionens institutioner och syftande till att genomföra resolutioner antagna av Förenta nationernas säkerhetsråd, [3] som innehåller föreskrifter om frysning av tillgångar för personer och enheter som av säkerhetsrådets sanktionskommitté [4] har uppförts i en sammanfattande förteckning. [5]

2. De aktuella målen föranleder domstolen att precisera omfattningen och arten av denna kontroll.

3. Den svårighet som domstolen här ställs inför har samband med den aktuella problematiken, nämligen förebyggandet av samordnad terrorism på global nivå.

4. Jag har redan tidigare, i samband med ett annat mål, [6] framhållit de särskilda kännetecknen för kampen mot terrorismen.

1 — Originalspråk: franska.

2 — De förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P (REG 2008, s. I-6351) (nedan kallad domstolens dom i målet Kadi).

3 — Nedan kallat säkerhetsrådet.

4 — Nedan kallad sanktionskommittén.

5 — Nedan kallad förteckningen.

6 — Se punkterna 35–46 i mitt förslag till avgörande av den 12 september 2012 i mål C-300/11, ZZ, som ännu inte har avgjorts av domstolen.

5. Terrorism är en brottslig verksamhet av totalitär art som förnekar principen om individens frihet och som syftar till att ta över den politiska, ekonomiska och rättsliga makten i ett samhälle för att införa den ideologi som denna brottsliga verksamhet bygger på. På grund av terrorhandlingarnas oförutsägbarhet och förödande konsekvenser måste statsmakterna vidta alla tänkbara förebyggande åtgärder. Det är i detta sammanhang helt nödvändigt att skydda underrättelsekanaler och informationskällor, så att det är möjligt att bedöma ett potentiellt hot och bemöta detta med en förebyggande åtgärd som är anpassad till den konstaterade risken. Detta tillvägagångssätt kräver en mycket stor flexibilitet, eftersom verkligheten kan ta sig olika former. Villkoren för hotet och den kamp som förs mot detta kan variera mellan tidpunkter och platser. Såväl förekomsten av risken som dess intensitet kan skilja sig åt beroende på i vilken takt de geopolitiska förutsättningarna i världen förändras.

6. Kampen mot terrorismen får emellertid inte föranleda demokratiska länder att överge eller göra avkall på sina grundläggande principer, däribland rättsstatsprincipen, även om denna kamp ger dem anledning att justera denna princip i syfte att slå vakt om den.

7. De åtgärder som säkerhetsrådet beslutar om och de bedömningar som sanktionskommittén gör med avseende på förekomsten av ett terrorhot som kan undergräva internationell fred och säkerhet spelar en avgörande roll i kampen mot den internationella terrorismen.

8. När unionsdomstolen bedömer hur omfattande och ingående dess kontroll ska vara av lagenligheten av unionsrättsakter varigenom säkerhetsrådets resolutioner genomförs, ska den därför beakta att säkerhetsrådet har det primära ansvaret för att vidmakthålla fred och säkerhet på global nivå.

9. I detta förslag till avgörande kommer jag till att börja med att förklara varför det enligt min mening inte är tänkbart att domstolen ska göra avsteg från sitt beslut att inte på något sätt undanta förordningar om genomförande av säkerhetsrådsresolutioner från domstolsprövning.

10. Därefter kommer jag att förklara hur omfattande och ingående unionsdomstolarnas prövning av sådana förordningar enligt min uppfattning bör vara. Efter att först ha redogjort för de olika argument som talar emot den ståndpunkt som Europeiska unionens tribunal intog i sin dom av den 30 september 2010 i målet Kadi mot kommissionen,[7] kommer jag att förespråka en normal kontroll av den formella lagenligheten och en begränsad kontroll av den materiella lagenligheten av de berörda förordningarna.

11. Avslutningsvis kommer jag att redogöra för vad en sådan domstolsprövning innebär för det skyddade innehållet i de grundläggande rättigheter som Yassin Abdullah Kadi har hänvisat till.

I – Överklagandena

12. Europeiska kommissionen (mål C-584/10 P), Europeiska unionens råd (mål C-593/10 P) och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (mål C-595/10 P) har yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, varigenom tribunalen ogiltigförklarade kommissionens förordning (EG) nr 1190/2008 av den 28 november 2008[8] såvitt denna avser Yassin Abdullah Kadi. Kommissionen, rådet och Förenade kungariket har dessutom yrkat att domstolen ska ogilla Yassin Abdullah Kadis talan om ogiltigförklaring av den angripna förordningen såvitt denna avser honom.

7 — Mål T-85/09 (REU 2010, s. II-5177) (nedan kallad den överklagade domen).

8 — EUT L 322, s. 25 (nedan kallad den angripna förordningen).

13. Kommissionen, rådet och Förenade kungariket har åberopat olika grunder till stöd för sina respektive överklaganden. Det rör sig väsentligen om tre grunder. Den första innebär att tribunalen ska ha gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i den överklagade domen underlåta att undanta den angripna förordningen från domstolsprövning. Enligt den andra grunden har tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning på flera punkter genom den ståndpunkt den intog i den överklagade domen vad gäller hur ingående domstolsprövningen ska vara. Den tredje grunden avser att tribunalen har begått fel i prövningen av de av Yassin Abdullah Kadis grunder till stöd för hans talan som avsåg åsidosättande av hans rätt till försvar och hans rätt till ett effektivt domstolsskydd samt åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

14. Innan jag inleder min bedömning av överklagandena kommer jag kortfattat att beskriva domstolens dom i målet Kadi, den domens följder och den överklagade domen.

II – Domstolens dom i målet Kadi och dess följder

15. Genom sin dom i målet Kadi upphävde domstolen förstainstansrättens dom av den 21 september 2005 i målet Kadi mot rådet och kommissionen [9] och ogiltigförklarade rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av förordning (EG) nr 467/2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan [10] såvitt denna avsåg Yassin Abdullah Kadi.

16. I sin dom slog domstolen fast att de skyldigheter som följer av ett internationellt avtal inte kan undergräva EG-fördragets konstitutionella principer, bland annat principen att samtliga unionsrättsakter måste iaktta de grundläggande rättigheterna. Iakttagandet av de grundläggande rättigheterna utgör ett villkor för unionsrättsakternas lagenlighet som det ankommer på domstolen att kontrollera inom ramen för det fullständiga system med talemöjligheter som upprättas genom EG-fördraget. Domstolen fann att de åtaganden som har gjorts inom ramen för Förenta nationerna visserligen ska fullgöras vid genomförandet av säkerhetsrådets resolutioner, men att de principer som reglerar den internationella rättsordning som har tillkommit genom Förenta nationerna inte innebär att en sådan unionsrättsakt som förordning nr 881/2002 undantas från domstolsprövning. Domstolen tillade att det saknas stöd i EG-fördraget för ett sådant undantag från domstolsprövning.

17. Mot bakgrund av detta slog domstolen fast att unionsdomstolarna är skyldiga att säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av samtliga unionsrättsakter i förhållande till de grundläggande rättigheterna, inbegripet unionsrättsakter som syftar till att genomföra säkerhetsrådsresolutioner. Följaktligen fann domstolen att förstainstansrätten genom den ståndpunkt den intagit hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning.

18. När det gällde Yassin Abdullah Kadis talan vid förstainstansrätten fann domstolen att rådet inte hade upplyst honom om de omständigheter som hade lagts honom till last och hade utgjort grunden för de restriktiva åtgärder som hade införts gentemot honom. Rådet hade inte heller gett honom rätt att få kännedom om dessa omständigheter inom rimlig tid efter det att de restriktiva åtgärderna hade införts, varför han inte hade haft möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter i detta hänseende. Mot bakgrund av detta slog domstolen fast att Yassin Abdullah Kadis rätt till försvar och hans rätt till en verksam domstolsprövning hade åsidosatts och att det hade skett en oberättigad inskränkning av hans äganderätt. För att rådet skulle få möjlighet att rätta till de konstaterade åsidosättandena, fortsatte verkningarna av den ogiltigförklarade förordningen såvitt denna avsåg Yassin Abdullah Kadi att gälla under högst tre månader.

9 — Mål T-315/01 (REG 2005, s. II-3649) (nedan kallad förstainstansrättens dom i målet Kadi).

10 — EGT L 139, s. 9.

19. Följderna av domstolens dom såvitt avser Yassin Abdullah Kadi kan sammanfattas som följer.

20. Den 21 oktober 2008 översände sanktionskommitténs ordförande sammanfattningen av de skäl som hade föranlett uppförandet av Yassin Abdullah Kadi i förteckningen till Frankrikes ständiga representant vid Förenta nationerna och gav denne tillåtelse att lämna ut sammanfattningen till Yassin Abdullah Kadi. Nämnda sammanfattning återges i punkt 50 i den överklagade domen.

21. Den 22 oktober 2008 översände Frankrikes ständiga representant vid Europeiska unionen sammanfattningen till kommissionen, som samma dag vidarebefordrade den till Yassin Abdullah Kadi och därvid underrättade honom om sin avsikt att, mot bakgrund av de skäl som angavs i sammanfattningen, behålla hans namn på förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002. Kommissionen uppmanade Yassin Abdullah Kadi att senast den 10 november 2008 yttra sig över nämnda skäl och inkomma till kommissionen med alla uppgifter som han ansåg relevanta, innan kommissionen fattade sitt slutliga beslut.

22. Den 10 november 2008 inkom Yassin Abdullah Kadi med sitt yttrande till kommissionen. Han begärde att kommissionen skulle förebringa bevisning till stöd för påståendena i sammanfattningen och relevanta handlingar från sin utredning i ärendet. Dessutom krävde han att få ytterligare ett tillfälle att yttra sig över ovannämnda bevisning sedan han erhållit denna. Vidare försökte han med stöd av egen bevisning tillbakavisa påståendena i sammanfattningen i den del som han ansåg sig kunna svara på allmänna påståenden.

23. Den 28 november 2008 antog kommissionen den angripna förordningen.

24. Skälen 3–6, 8 och 9 i ingressen till den angripna förordningen har följande lydelse:

”(3) För att efterleva domstolens dom [i målet Kadi] har kommissionen till Yassin Abdullah Kadi … översänt [sammanfattningen] samt givit [honom] tillfälle att inkomma med synpunkter på de skäl som anges i [sammanfattningen].

(4) Kommissionen har tagit emot synpunkter från Yassin Abdullah Kadi … och undersökt dessa.

(5) Yassin Abdullah Kadi … finns upptag[en] på den förteckning över personer, grupper och enheter för vilka frysningen av tillgångar och ekonomiska resurser bör gälla som upprättats av [sanktionskommittén].

(6) Efter att noga ha övervägt de synpunkter som Yassin Abdullah Kadi lämnat i sin skrivelse av den 10 november 2008 anser kommissionen, med beaktande av det preventiva syftet med frysningen av tillgångar och ekonomiska resurser, att det är berättigat att uppta Yassin Abdullah Kadi på förteckningen på grund av hans anknytning till nätverket al-Qaida.

…

(8) Yassin Abdullah Kadi … bör därför läggas till i förteckningen i bilaga I.

(9) Denna förordning bör gälla från och med den 30 maj 2002, med beaktande av det preventiva syftet med frysningen av tillgångar och ekonomiska resurser enligt förordning … nr 881/2002 och behovet av att skydda legitima intressen för de ekonomiska aktörer som förlitat sig på den [genom domstolens dom i målet Kadi] ogiltigförklarade förordningens giltighet.”

25. Enligt artikel 1 i den angripna förordningen och bilagan till den förordningen ändras bilaga I till förordning nr 881/2002 bland annat genom att det under rubriken ”Fysiska personer” läggs till följande text: ”Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (alias a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; b) Kahdi, Yasin; c) Yasin Al-Qadi). Född den: 23.2.1955 i Kairo, Egypten. Saudiarabisk medborgare, pass nr a) B 751550, b) E 976177 (utfärdat den 6.3.2004, upphör att gälla den 11.1.2009). Övriga upplysningar: Jidda, Saudiarabien.”

26. Enligt artikel 2 i den angripna förordningen trädde denna i kraft den 3 december 2008 och skulle tillämpas från och med den 30 maj 2002.

27. Genom skrivelse av den 8 december 2008 svarade kommissionen på Yassin Abdullah Kadis yttrande av den 10 november 2008 och hävdade därvid bland annat följande:

— Kommissionen hade genom att översända sammanfattningen av skälen till honom och genom att uppmana honom att yttra sig över denna handlat i överensstämmelse med domstolens dom i målet Kadi.

— Domstolens dom i målet Kadi medförde inte någon skyldighet för kommissionen att förebringa den begärda kompletterande bevisningen.

— I de relevanta säkerhetsrådsresolutionerna föreskrivs en ”förebyggande” frysning av tillgångar som, när det gäller den grad av bevisning som krävs, ska utgå från ”rimliga skäl eller grunder för att misstänka att den utpekade personen eller enheten är en terrorist, finansierar terrorism eller är en terroristorganisation”.

— Skrivelsen från Yassin Abdullah Kadi bekräftade att han hade varit delaktig i beslut och verksamheter inom stiftelsen Muwafaq och att han hade kopplingar till Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al Ayadi, som i sin tur ingick i ett nätverk som stod i förbindelse med Usama bin Ladin.

— Den omständigheten att straffrättsliga förfaranden mot Yassin Abdullah Kadi i Schweiz, Turkiet och Albanien hade lagts ned inverkade inte på det relevanta i beslutet att föra upp honom på sanktionskommitténs förteckning, ett beslut som kan bygga på uppgifter från andra av Förenta nationernas medlemsstater. Dessutom var de nedlagda förfarandena av straffrättslig karaktär och kännetecknades därför av annorlunda beviskrav än sanktionskommitténs beslut, vilka är av förebyggande karaktär.

28. Kommissionen fann avslutningsvis att det var motiverat att föra upp Yassin Abdullah Kadi på förteckningen i bilagan till förordning nr 881/2002 med tanke på hans kontakter med nätverket al-Qaida. Till sin skrivelse bifogade kommissionen en redogörelse för skälen, identisk med den sammanfattning av skälen som tidigare hade lämnats till Yassin Abdullah Kadi, och texten till den angripna förordningen. Kommissionen erinrade också om att Yassin Abdullah Kadi kunde föra talan mot förordningen vid förstainstansrätten och att han när som helst kunde inkomma till sanktionskommittén med en begäran om avförande från förteckningen.

III – Den överklagade domen

29. Genom ansökan som inkom till förstainstansrätten den 26 februari 2009 väckte Yassin Abdullah Kadi talan om ogiltigförklaring av den angripna förordningen såvitt denna avsåg honom. Till stöd för sin talan anförde han fem grunder. Den andra grunden avsåg att hans rätt till försvar och till ett effektivt domstolsskydd hade åsidosatts, och den femte grunden avsåg åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

30. I den överklagade domen slog tribunalen till att börja med fast, i punkt 126, att det mot bakgrund av punkterna 326 och 327 i domstolens dom i målet Kadi ankom på tribunalen att i det aktuella fallet säkerställa en ”i princip fullständig” kontroll av den angripna förordningens lagenlighet i förhållande till de grundläggande rättigheterna och att nämnda förordning inte var undantagen från domstolsprövning på grund av att den var avsedd att genomföra säkerhetsrådsresolutioner. I punkterna 127–129 i den överklagade domen tillade tribunalen, med hänvisning till vad domstolen hade låtit förstå i punkt 322 i sin dom i målet Kadi, att så länge som det är uppenbart att de förfaranden för omprövning som har införts av sanktionskommittén inte erbjuder de garantier som ett effektivt domstolsskydd innebär, kan unionsdomstolens prövning av unionsåtgärder innebärande frysning av penningmedel endast anses vara effektiv om den, indirekt, omfattar såväl sanktionskommitténs egna bedömningar i sak som de omständigheter som denna har lagt till grund för dessa bedömningar.

31. I punkt 131 i den överklagade domen fann tribunalen att kommissionen och rådet uppenbart saknade fog för sina påståenden om att domstolen i sin dom i målet Kadi skulle ha avstått från att ta ställning i frågan om hur omfattande och ingående denna domstolsprövning ska vara. Närmare bestämt slog tribunalen i punkterna 132–135 i den överklagade domen fast att det framgår av punkterna 326, 327, 336 och 342–344 i domstolens dom i målet Kadi att domstolen avsåg att den i princip fullständiga domstolskontrollen inte enbart ska omfatta frågan huruvida den angripna rättsakten är välgrundad, utan också innefatta en prövning av den bevisning och de uppgifter som har legat till grund för de bedömningar som har gjorts i rättsakten.

32. I punkterna 138–146 i den överklagade domen tillade tribunalen att domstolen, genom att återge huvuddragen i det resonemang som förstainstansrätten hade utvecklat i sin dom av den 12 december 2006 i målet Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran mot rådet,[11] hade godkänt och bekräftat förstainstansrättens bedömning i det målet av hur omfattande och ingående domstolsprövningen ska vara, varför tribunalen fann det lämpligt att i det aktuella fallet tillämpa de principer som förstainstansrätten slog fast i den domen och i sin senare rättspraxis avseende unionens ”fristående” sanktionsordning.

33. Därefter redogjorde tribunalen för vissa kompletterande synpunkter angående vilken karaktär och effekt de aktuella åtgärderna innebärande frysning av penningmedel hade för dem som drabbades, sett ur ett tidsperspektiv. I detta sammanhang ifrågasatte tribunalen i punkt 150 i den överklagade domen huruvida den bedömning som förstainstansrätten gjorde i punkt 248 i sin dom i målet Kadi – en bedömning som domstolen i huvudsak upprepade i punkt 358 i sin dom i målet Kadi – ”enligt vilken frysningen av penningmedel utgör en säkerhetsåtgärd som till skillnad från konfiskering inte påverkar själva kärnan i de berörda personernas äganderätt till sina finansiella tillgångar, utan endast deras rätt att förfoga över dem, inte bör omprövas när nu nästan tio år gått sedan den inledande frysningen av sökandens penningmedel”.

34. I punkt 151 i den överklagade domen fann tribunalen ”att – om den premiss som slogs fast i domstolens dom i målet Kadi accepteras, enligt vilken sådana åtgärder för frysning av penningmedel som den som är i fråga i detta fall inte ska vara undantagna domstolsprövning endast för att de syftar till att genomföra resolutioner som antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga – principen om en fullständig och rigorös domstolsprövning av sådana åtgärder är desto mer motiverad då dessa åtgärder på ett påtagligt och varaktigt sätt ingriper i den berördes grundläggande rättigheter”.

11 — Mål T-228/02 (REG 2006, s. II-4665) (nedan kallad domen i målet OMPI).

35. Därefter prövade tribunalen mot bakgrund av dessa olika inledande synpunkter den andra och den femte grunden för talan om ogiltigförklaring. Såvitt avsåg den första delen av den andra grunden, som rörde åsidosättande av Yassin Abdullah Kadis rätt till försvar, fann tribunalen följande i punkterna 171–175 i den överklagade domen:

— Denna rätt hade endast iakttagits på ett formellt och skenbart sätt, eftersom kommissionen hade ansett sig vara strikt bunden av sanktionskommitténs bedömningar och därför inte vid någon tidpunkt hade avsett att ompröva dessa mot bakgrund av Yassin Abdullah Kadis yttranden eller att beakta dennes uppfattning.

— Kommissionen hade nekat Yassin Abdullah Kadi tillgång till bevisningen mot honom trots att han uttryckligen hade begärt detta, utan att någon som helst avvägning hade gjorts mellan hans intressen och nödvändigheten av att hålla dessa uppgifter hemliga.

— De enstaka uppgifter och vaga påståenden som återgavs i sammanfattningen av skälen – till exempel att Yassin Abdullah Kadi ska ha varit aktieägare i en bosnisk bank i vilken möten angående förberedelser för ett attentat mot en amerikansk inrättning i Saudiarabien ”eventuellt” har ägt rum – var uppenbart otillräckliga för att göra det möjligt för honom att på ett verkningsfullt sätt motbevisa de anklagelser som hade framförts mot honom.

36. I punkt 177 i den överklagade domen fann tribunalen därför, med hänvisning till Europadomstolens dom av den 19 februari 2009 i målet A m.fl. mot Förenade kungariket, att det var uppenbart att Yassin Abdullah Kadi inte hade beretts möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt bestrida någon av de anklagelser som hade riktats mot honom, med tanke på att han enbart hade fått ta del av sammanfattningen av skälen. Efter att i punkt 178 i den överklagade domen ha konstaterat att kommissionen inte hade gjort något allvarligt försök att vederlägga de omständigheter som Yassin Abdullah Kadi hade åberopat till sitt försvar, fann tribunalen sedan i punkt 179 i nämnda dom att Yassin Abdullah Kadis rätt till försvar hade åsidosatts vid antagandet av den angripna förordningen. I punkt 180 i den överklagade domen tillade tribunalen, med hänvisning till punkterna 319–325 i domstolens dom i målet Kadi, att möjligheten för Yassin Abdullah Kadi att yttra sig inför sanktionskommittén i syfte att bli avförd från kommitténs förteckning uppenbart inte var tillräcklig för att avhjälpa detta åsidosättande av rätten till försvar.

37. När det gällde den andra delen av den andra grunden för talan, som avsåg åsidosättande av principen om ett effektivt domstolsskydd, fann tribunalen i punkterna 181 och 182 i den överklagade domen att Yassin Abdullah Kadi, eftersom han inte hade haft någon egentlig tillgång till de uppgifter och den bevisning som hade använts mot honom, inte under tillfredsställande former hade kunnat göra sina rättigheter gällande vid unionsdomstolen och att detta åsidosättande av rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol inte heller hade avhjälpts under förfarandet vid tribunalen, eftersom de berörda institutionerna inte hade anfört några omständigheter under loppet av detta förfarande. I punkt 183 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att den saknade möjlighet att pröva lagenligheten av den angripna förordningen och drog slutsatsen att Yassin Abdullah Kadis rätt till ett sådant rättsmedel i det aktuella fallet inte hade iakttagits. I punkt 184 i den överklagade domen fann tribunalen, med hänvisning till att den angripna förordningen hade antagits i strid mot rätten till försvar, att principen om ett effektivt domstolsskydd hade åsidosatts.

38. Rådet hade gjort gällande att de ytterligare skyddsregler avseende förfarandet som kommissionen hade genomfört i det aktuella fallet till följd av domstolens dom i målet Kadi motsvarade de skyddsregler som rådet självt hade genomfört efter domen i målet OMPI och som förstainstansrätten hade godtagit i sin dom av den 23 oktober 2008 i målet People’s Mojahedin Organization of Iran mot

rådet.[12] Detta argument underkändes av tribunalen med hänvisning till att rådet därvid inte tog hänsyn till de avsevärda skillnader avseende förfarandet som finns mellan de båda åberopade gemenskapssystemen för frysning av penningmedel.[13]

39. Tribunalen fann därför att Yassin Abdullah Kadis talan om ogiltigförklaring skulle bifallas såvitt avsåg den andra grundens båda delar.[14]

40. När det gällde den femte grunden för talan fann tribunalen i punkterna 192–194 i den överklagade domen att den omständigheten att den angripna förordningen hade antagits utan att Yassin Abdullah Kadi hade beretts möjlighet att redogöra för sin sak för de behöriga myndigheterna, trots den betydande inskränkning av hans äganderätt som åtgärderna för frysning av hans tillgångar innebar med tanke på deras allmänna räckvidd och deras varaktighet, medförde att vidtagandet av sådana åtgärder utgjorde en oberättigad inskränkning av hans äganderätt. Därför fann tribunalen att Yassin Abdullah Kadi hade grund för sina invändningar om att proportionalitetsprincipen hade åsidosatts genom den kränkning som den angripna förordningen innebar av hans grundläggande rätt till respekt för egendom.

41. Följaktligen ogiltigförklarade tribunalen den angripna förordningen såvitt denna avsåg Yassin Abdullah Kadi.

42. Jag vill i detta sammanhang påpeka att sanktionskommittén den 5 oktober 2012 beslutade att avföra Yassin Abdullah Kadi från sin förteckning efter att ha granskat hans ansökan om avförande och ombudsmannens rapport. Med anledning av detta har Yassin Abdullah Kadis namn även strukits i bilaga I till förordning nr 881/2002.[15] Detta avförande från förteckningen, som ägde rum efter det att talan hade väckts i de aktuella målen om överklagande, medför enligt min mening inte vare sig att kommissionen, rådet och Förenade kungariket förlorar sitt intresse av att få saken prövad eller att Yassin Abdullah Kadi förlorar sitt intresse av att få sin talan om ogiltigförklaring prövad.[16]

43. I det följande kommer jag att bedöma tribunalens resonemang genom att i tur och ordning diskutera problematiken kring tre olika frågor: dels huruvida den angripna förordningen ska undantas från domstolsprövning, dels hur omfattande och ingående domstolsprövningen ska vara i de aktuella målen och dels vilket det skyddade innehållet är i de grundläggande rättigheter som Yassin Abdullah Kadi har hänvisat till i det aktuella fallet.

IV – Huruvida den angripna förordningen ska undantas från domstolsprövning

44. Denna första grund för talan har anförts i första hand av rådet, som – med stöd av Konungariket Spanien, Irland och Republiken Italien – anser att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i synnerhet i punkt 126 i den överklagade domen avstå, i linje med domstolens dom i målet Kadi, från att undanta den angripna förordningen från domstolsprövning.

12 — Mål T-256/07 (REG 2008, s. II-3019).

13 — Se punkterna 185–187 i den överklagade domen.

14 — Se punkt 188 i den överklagade domen.

15 — Se kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 933/2012 av den 11 oktober 2012 om ändring för hundraåttionde gången av rådets förordning (EG) nr 881/2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med nätverket al-Qaida associerade personer och enheter (EUT L 278, s. 11).

16 — När det gäller frågan om fortsatt intresse av att få saken prövad efter avförande från förteckningen, se mitt förslag till avgörande i mål C-239/12 P, Abdulrahim mot rådet och kommissionen, som ännu inte har avgjorts av domstolen.

45. Rådet och Irland har formellt uppmanat domstolen att ompröva de principer i detta sammanhang som den slog fast i sin dom i målet Kadi. Irland har gjort gällande att frågan huruvida den angripna förordningen är undantagen från domstolsprövning inte är att betrakta som avgjord av domstolen, eftersom nämnda förordning och det förfarande som användes vid dess antagande inte är identiska med den förordning och det förfarande som var i fråga i målet Kadi. Rådet och Irland har tillagt att domstolen redan tidigare har frångått principer som den hade slagit fast i sin tidigare rättspraxis. [17]

46. Jag anser att det inte är tänkbart att domstolen ska göra avsteg från sitt beslut i domen i målet Kadi att inte undanta en sådan unionsrättsakt som den angripna förordningen från domstolsprövning.

47. Härvid vill jag framhålla att lösningen att inte tillämpa undantag från domstolsprövning för unionsrättsakter varigenom restriktiva åtgärder beslutade på internationell nivå genomförs inte utgör någon isolerad företeelse i domstolens rättspraxis. Domstolen valde nämligen en liknande lösning i sin dom av den 3 december 2009 i målet Hassan och Ayadi mot rådet och kommissionen [18] liksom i sin dom av den 16 november 2011 i målet Bank Melli Iran mot rådet. [19]

48. I punkt 105 i den sistnämnda domen erinrade domstolen, med hänvisning till sin dom i målet Kadi, om att ”utan att ifrågasätta det företräde som en säkerhetsrådsresolution har på det folkrättsliga planet, [kan] den hänsyn som gemenskapsinstitutionerna måste ta till Förenta nationernas institutioner inte … innebära att någon laglighetsprövning inte görs av gemenskapsrättsakterna i förhållande till de grundläggande rättigheter, vilka utgör en del av de allmänna principerna i gemenskapsrätten”.

49. När det gäller huruvida denna lösning är välgrundad, ser jag inget skäl till att unionsdomstolen skulle avstå från att på begäran pröva lagenligheten av en sådan förordning som den som är i fråga i de aktuella målen. Jag ställer mig således bakom det stora antal argument som domstolen i sin dom i målet Kadi anförde till stöd för sitt beslut att inte från domstolsprövning undanta förordningar varigenom restriktiva åtgärder antagna inom ramen för Förenta nationerna, exempelvis den frysning av penningmedel som var i fråga i det aktuella fallet, genomförs inom unionen. Dessa argument innebär väsentligen att domstolarnas kontroll av att alla unionsrättsakter är förenliga med de grundläggande rättigheter som har införlivats med unionsrätten – även unionsrättsakter varigenom folkrättsliga rättsakter genomförs – utgör en ”konstitutionell” garanti i en rättsunion, att en sådan kontroll inte är oförenlig med de principer som reglerar förhållandet mellan den internationella rättsordning som har tillkommit genom Förenta nationerna och unionsrättsordningen, och att det i de fördrag som ligger till grund för unionen saknas stöd för att undanta sådana rättsakter som den angripna förordningen från domstolsprövning.

50. Domstolen drog sammanfattningsvis slutsatsen att unionsinstitutionerna, trots sitt ringa utrymme för skönsmässiga bedömningar i genomförandet av folkrätten, är skyldiga att iaktta de grundläggande rättigheterna. Om domstolen hade avstått från att bekräfta sin behörighet att kontrollera iakttagandet av de grundläggande rättigheterna för personer uppförda på sanktionskommitténs förteckning, skulle domstolen ha godkänt att unionsinstitutionernas genomförande av folkrätten i vissa fall kan medföra ett åsidosättande av de grundläggande rättigheterna. En sådan lösning skulle ha inneburit att domstolen tog ett tydligt steg bakåt i förhållande till sin fasta praxis som syftar till att garantera ett allmänt skydd av de grundläggande rättigheterna i samtliga fall då en unionsrättsakt blir föremål för dess bedömning.

17 — Se, till exempel, dom av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (REG 1993, s. I-6097; svensk specialutgåva, volym 14, s. 431), punkt 16.

18 — De förenade målen C-399/06 P och C-403/06 P (REG 2009, s I-11393), punkterna 69–75.

19 — Mål C-548/09 P (REU 2011, s. I-11381), punkterna 100–103 och 105.

51. Som framgår av de övriga grunder som i de aktuella målen har anförts till stöd för talan om överklagande, bör diskussionen fortsättningsvis inte avse huruvida domstolsprövning över huvud taget kan ske, utan i stället hur domstolsprövningen ska gå till. Ett sätt att i stor utsträckning ta udden av den kritik som ibland har riktats mot den principiella ståndpunkt som domstolen intog i sin dom i målet Kadi är att anpassa de närmare villkoren för unionsdomstolens prövning till det sammanhang i vilket frysningen av Yassin Abdullah Kadis tillgångar ägde rum.

52. Unionens skyldighet att iaktta folkrättens tvingande regler ska således inte yttra sig i att den angripna rättsakten undantas från domstolsprövning utan i att den domstolsprövning som sker anpassas. Därför anser jag att domstolen i samband med att den bekräftar sin roll när det gäller skyddet av de grundläggande rättigheterna för personer som är uppförda på sanktionskommitténs förteckning även ska göra de förtydliganden som krävs i fråga om hur omfattande och ingående unionsdomstolarnas prövning ska vara av unionsrättsakter varigenom beslut om uppförande i denna förteckning genomförs.

V – Hur omfattande och ingående domstolsprövningen ska vara

A – *Felaktig rättstillämpning från tribunalens sida vid angivandet av den tillämpliga nivån på prövningen*

53. I likhet med kommissionen, rådet och Förenade kungariket samt alla intervenerande regeringar anser jag att tribunalen på flera punkter har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid angivandet av karaktären på och nivån på den prövning som unionsdomstolen bör göra när det gäller sådana restriktiva åtgärder som frysningen av Yassin Abdullah Kadis tillgångar.

54. Tribunalen underkände i den överklagade domen kommissionens, rådets och de intervenerande regeringarnas argument om att endast en begränsad domstolsprövning skulle ske av unionsrättsakter om genomförande i unionen av sanktionskommitténs förteckning över personer och enheter vilkas tillgångar ska frysas. Dessa parter hade uppmanat tribunalen att inte ersätta sanktionskommitténs bedömning med en egen bedömning. Närmare bestämt ansåg kommissionen att tribunalen skulle inskränka sig till att undersöka dels huruvida sökanden verkligen hade beretts tillfälle att yttra sig, dels huruvida kommissionens bedömning av sökandens yttrande föreföll orimlig eller uppenbart oriktig.

55. Tribunalen fann att med en sådan begränsning av dess prövning ”skulle det inte vara fråga om en effektiv domstolsprövning av den typ som domstolen krävt i sin dom i målet Kadi, utan om en skenbild av en sådan prövning”. Tribunalen tillade att detta ”de facto [skulle] vara detsamma som att anamma förstainstansrättens synsätt i dess … dom i målet Kadi”. [20]

56. Redan denna första bedömning från tribunalens sida, som ligger till grund för återstoden av dess resonemang, förefaller mig vara fundamentalt felaktig. Den bygger nämligen på antagandet att domstolen i sin dom i målet Kadi tydligt tog ställning för en fördjupad domstolsprövning av huruvida det fanns fog för att föra upp Yassin Abdullah Kadi på förteckningen. Dessutom är tribunalens ståndpunkt felaktig i så måtto att den sätter likhetstecken mellan en begränsad domstolsprövning och en fullständig avsaknad av domstolsprövning.

57. Längre fram i den överklagade domen förtydligade tribunalen sina tankegångar genom att framhålla att ”gemenskapsdomstolens prövning av gemenskapsåtgärder innebärande frysning av penningmedel endast [kan] anses vara effektiv om den, indirekt, omfattar såväl sanktionskommitténs egna bedömningar i sak som de omständigheter den lagt till grund för dessa bedömningar”. [21]

20 — Punkt 123 i den överklagade domen.

21 — Punkt 129 i den överklagade domen.

Dessutom ansåg tribunalen att ”domstolen har avsett att den ’i princip fullständiga’ kontrollen inte enbart ska omfatta huruvida den angripna rättsakten är välgrundad, utan också den bevisning och de uppgifter som legat till grund för de bedömningar som gjorts i rättsakten”. [22] Därigenom tillskriver tribunalen enligt min uppfattning domstolens dom i målet Kadi en innebörd som den i själva verket saknar.

58. För att förstå vad domstolen menade med en ”i princip fullständig” [23] kontroll av unionsrättsakter syftande till att genomföra resolutioner som säkerhetsrådet har antagit med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga, måste man nämligen hålla i minnet att domstolen använde denna formulering i samband med att den bemötte förstainstansrättens ståndpunkt i dess dom i målet Kadi – en ståndpunkt som ju innebar att sådana unionsrättsakter helt skulle undantas från prövning i förhållande till de unionsrättsligt skyddade grundläggande rättigheterna.

59. Domstolens avsikt med att hänvisa till en ”i princip fullständig” kontroll var således att understryka att domstolsprövningen omfattar alla unionsrättsakter, oavsett om de har antagits genom tillämpning av en folkrättslig bestämmelse eller inte, och att denna prövning avser såväl dessa rättsakters formella lagenlighet som deras materiella lagenlighet i förhållande till de unionsrättsligt skyddade grundläggande rättigheterna. Utifrån denna principiella ståndpunkt underkände domstolen förstainstansrättens uppfattning att ”den omtvistade förordningens materiella lagenlighet är undantagen domstolsprövning med undantag för vad gäller dess förenlighet med jus cogens”. [24]

60. Det är således möjligt att ur domstolens formulering om en ”i princip fullständig” kontroll härleda en upplysning om hur omfattande domstolen avsåg att dess prövning av den angripna förordningen skulle vara. Däremot anser jag att det är att gå för långt att anse att domstolen genom att använda denna formulering skulle ha gjort ett tydligt uttalande om hur ingående denna prövning skulle vara. I sin dom i målet Kadi tog domstolen inte på något sätt uttryckligen ställning för en fördjupad prövning av huruvida det fanns fog för att föra upp Yassin Abdullah Kadi på förteckningen, en prövning som skulle nödvändiggöra en rigorös granskning av den bevisning och de uppgifter som låg till grund för sanktionskommitténs bedömning.

61. Enligt min mening föranleder uttrycket ”i princip fullständig”, och närmare bestämt domstolens användning av orden ”i princip”, en tolkning som är rakt motsatt tribunalens. Om domstolen hade velat uttrycka uppfattningen att dess kontroll, med avseende på hur ingående den skulle vara, undantagslöst skulle vara fullständig, vore det meningslöst att använda orden ”i princip”. Om domstolen hade velat understryka att den avsåg att upphöja detta till en absolut princip, borde den i stället ha använt uttrycket ”av princip fullständig”. I själva verket uttrycker domstolen tydligt och koncist, med hjälp av tre ord, uppfattningen att den prövning som domstolen förespråkar, oavsett hur omfattande den kan tänkas vara, endast är i princip fullständig och att undantag således kan förekomma. Kampen mot terrorism och den globala samordningen av denna kamp, inbegripet det förebyggande arbetet, är av de skäl som jag har redogjort för ovan ett område där undantag verkligen kan anses vara berättigade.

62. Domstolen ställde sig således bakom principen om kontroll av den materiella lagenligheten av unionsrättsakter som syftar till att genomföra resolutioner som säkerhetsrådet har antagit med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga. Däremot gav domstolen inte några närmare upplysningar om hur denna kontroll ska gå till. Härvidlag innebär domstolens påpekande i punkt 336 i dess dom i målet Kadi om att domstolsprövningen bland annat måste omfatta lagenligheten av de skäl som ligger till

22 — Punkt 135 i den överklagade domen.

23 — Domstolens dom i målet Kadi, punkt 326. Dessutom hänvisade domstolen i punkt 330 i sin dom till ett krav på en i princip fullständig ”prövning”.

24 — Ibidem, punkt 327.

grund för den angripna unionsrättsakten inte – i motsats till vad tribunalen anger i punkt 133 i den överklagade domen – nödvändigtvis att domstolen ska göra en fördjupad prövning av huruvida denna rättsakt är välgrundad med hjälp av bevisning som styrker de faktiska och rättsliga skäl som har legat till grund för rättsakten.

63. Vidare är det enligt min uppfattning felaktigt att, som tribunalen gör i punkterna 138–147 i den överklagade domen, anse att domstolen i sin dom i målet Kadi skulle ha ”godkänt och bekräftat den bedömning som förstainstansrätten gjorde i målet OMPI avseende hur omfattande och ingående domstolsprövningen ska vara”. Härvidlag kan det konstateras att domstolens dom i målet Kadi inte innehåller någon hänvisning till domen i målet OMPI. Tribunalens ståndpunkt att det bör ställas samma krav på domstolsprövningen för de båda typerna av tvister rörande frysning av egendom förefaller dessutom stå i strid med tribunalens eget konstaterande att det finns ”avsevärda skillnader avseende förfarandet … mellan de två … gemenskapssystemen för frysning av penningmedel”. [25]

64. Sakligt sett anser jag dessutom inte – varvid det är tillräckligt att hänvisa till skillnaden i karaktär mellan de båda systemen för frysning av egendom – att det är lämpligt att överföra de kontrollkrav som förstainstansrätten har slagit fast i sin rättspraxis utgående från domen i målet OMPI till det system som avser sanktionskommitténs beslut om uppförande i förteckningen. Härvid vill jag erinra om att det följer av denna rättspraxis [26] att förstainstansrätten förvisso har tillerkänt den behöriga unionsinstitutionen ett utrymme för skönsmässig bedömning, men att detta inte innebär ”att rätten inte ska kontrollera denna institutions tolkning av de relevanta omständigheterna”. Enligt förstainstansrätten ska nämligen unionsdomstolen ”inte bara pröva huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även om dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma situationen och om de kan styrka de slutsatser som dragits”. Förstainstansrätten förtydligar emellertid att den ”[i] samband med denna kontroll … inte får ersätta den lämplighetsbedömning som gjorts av gemenskapsinstitutionen med sin egen bedömning”.

65. De kontrollkrav som förstainstansrätten därigenom har slagit fast innebär att ”domstolsprövningen av lagenligheten av ett gemenskapsbeslut om frysning av penningmedel omfattar dels bedömningen av de fakta och omständigheter som åberopats som grund för beslutet, dels prövningen av den bevisning och de uppgifter som ligger till grund för nämnda bedömning”. [27]

66. Jag kommer här inte att bedöma det relevanta i att tillämpa dessa krav på domstolsprövningen inom ramen för systemet med fristående förteckningar avseende frysning av egendom, men jag måste ändå framhålla att det enligt min uppfattning är långt ifrån uppenbart att en rättspraxis som innebär att komplicerade ekonomiska bedömningar kan resultera i en förhållandevis långtgående prövning från unionsdomstolens sida bör tillämpas även på kampen mot terrorism. [28] Ska unionsdomstolarna verkligen ha rätt att ta del av underrättelsetjänsternas analyser och källor? Att ställa sådana krav på domstolsprövningen förefaller mig dessutom innebära att man bortser från att beslut om uppförande i en fristående förteckning i hög grad bygger på den bedömning som de behöriga nationella myndigheterna gör av huruvida det föreligger tillförlitliga och tillräckliga bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier på att den berörda personen är inblandad i terrorhandlingar. [29] Man måste därför

25 — Se punkt 185 i den överklagade domen.

26 — Se punkt 142 i den överklagade domen.

27 — Se punkt 143 i den överklagade domen.

28 — Se tribunalens hänvisning i punkt 142 i den överklagade domen till domstolens dom av den 22 november 2007 i mål C-525/04 P, Spanien mot Lenzing (REG 2007, s. I-9947), punkt 57 och där angiven rättspraxis. Enligt denna rättspraxis utesluter förekomsten av ett utrymme för skönsmässig bedömning avseende ekonomiska frågor inte ”en fördjupad prövning av såväl rättsliga som faktiska omständigheter” (dom av den 8 december 2011 i mål C-386/10 P, Chalkor mot kommissionen, REU 2011, s. I-13085, punkterna 54 och 62). Se även dom av den 24 januari 2013 i mål C-73/11 P, Frucona Košice mot kommissionen, punkterna 75 och 76.

29 — Se dom av den 15 november 2012 i de förenade målen C-539/10 P och C-550/10 P, Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, punkt 69.

ifrågasätta det lämpliga i att låta unionsdomstolen göra en fördjupad prövning av bevisning i ett system som i hög grad bygger på unionsinstitutionernas förtroende för de behöriga nationella myndigheternas bedömning av graden av allvar hos de bevis eller indicier som ligger till grund för en åtgärd avseende frysning av tillgångar.

67. När det gäller genomförandet av restriktiva åtgärder som har beslutats av sanktionskommittén, finns det däremot flera skäl som talar emot en så långtgående domstolsprövning som den som tribunalen, med hänvisning till förstainstansrättens dom i målet OMPI, gjort i den överklagade domen. Dessa skäl har samband med de berörda åtgärdernas förebyggande natur, det internationella sammanhang som den angripna rättsakten ingår i, den nödvändiga avvägningen mellan vad kampen mot terrorismen kräver och skyddet av de grundläggande rättigheterna, den politiska karaktären av de bedömningar från sanktionskommitténs sida som ligger till grund för beslut om att föra upp en person eller en enhet på förteckningen samt de förbättringar som har gjorts i förfarandet vid sanktionskommittén på senare år, särskilt efter domstolens dom i målet Kadi. Jag kommer att diskutera dessa skäl i tur och ordning.

68. För det första är det viktigt att erinra om att domstolen konsekvent, även på senare tid, har funnit att åtgärder innebärande frysning av penningmedel utgör säkerhetsåtgärder som inte medför att de berörda personerna berövas sin egendom.[30] Penningmedlen fryses således i säkerhetssyfte men konfiskeras inte. Sådana åtgärder utgör inte straffrättsliga påföljder och innebär inte heller någon brottsanklagelse.[31] Åtgärdernas syfte är att förhindra nya terrorhandlingar; de långtgående konsekvenser som åtgärderna kan medföra för de avsedda personerna och enheterna utgör en integrerande del av denna förebyggande funktion. Finansiering av terrorism sker på så utspridda, komplicerade och dolda vägar att förebyggande insatser med nödvändighet måste innefatta aktioner på ett mycket tidigt stadium i finansieringskedjan, mycket långt från de konkreta brottsliga handlingarna. Målet för de förebyggande insatserna måste i själva verket vara att hindra en hel uppsättning av olika nätverk, i vidaste bemärkelse, från att fungera. Att det vidtas sådana restriktiva åtgärder kan avskräcka potentiella finansiärer, som vet att de kan drabbas av ytterst allvarliga konsekvenser om de stöder terrororganisationer. Åtgärdernas varaktighet kan förvisso vara betydande (men varför skulle inte de förebyggande insatserna vara lika långvariga som hotet?), men det viktiga är att åtgärden och dess varaktighet kan bli föremål för en domstolsprövning som – låt mig upprepa det ännu en gång – är anpassad till åtgärdens särskilda karaktär. Dessutom kan åtgärder av denna typ faktiskt ha begränsad varaktighet, något som för övrigt framgår av fallet med Yassin Abdullah Kadi. Av detta följer att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i punkterna 148–151 i den överklagade domen, med hänvisning till att det skulle vara möjligt att ifrågasätta den förebyggande karaktären av åtgärder innebärande frysning av penningmedel, förespråka en fördjupad domstolsprövning av sådana åtgärder.

69. För det andra erinrade domstolen i sin dom i målet Kadi om att ”[unionens] behörighet ska utövas med iakttagande av folkrätten”.[32] Domstolen förtydligade att ”[i]akttagandet av de åtaganden som gjorts inom ramen för Förenta nationerna gör sig gällande beträffande upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, i samband med att [unionen] genomför resolutioner som antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga”.[33] Vidare betonade domstolen att unionen ”vid utövandet av sistnämnda behörighet [ska] tillmäta det faktum särskild betydelse att när säkerhetsrådet antar resolutioner enligt kapitel VII i stadgan utgör detta, i enlighet med artikel 24 i Förenta nationernas stadga, ett utövande av det huvudansvar som detta internationella organ har ålagts, vilket är att upprätthålla fred och säkerhet i världen. Detta ansvar inbegriper, inom ramen för kapitel VII i stadgan, befogenheten att avgöra vad som utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och att

30 — Se domen i det ovannämnda målet Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, punkt 120.

31 — Se förstainstansrättens dom av den 2 september 2009 i de förenade målen T-37/07 och T-323/07, El Morabit mot rådet, punkt 43.

32 — Punkt 291 och där angiven rättspraxis.

33 — Punkt 293.

vidta nödvändiga åtgärder för att bibehålla eller återupprätta internationell fred och säkerhet.” [34] Avslutningsvis påpekade domstolen att unionen vid utarbetandet av åtgärder för att genomföra en resolution som säkerhetsrådet har antagit med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga ska ”ta vederbörlig hänsyn till lydelsen i och ändamålet med den ifrågavarande resolutionen samt till de relevanta förpliktelserna beträffande genomförandet som framgår av Förenta nationernas stadga”. [35]

70. Som domstolen konstaterade i punkt 299 i sin dom i målet Kadi, utesluter dessa omständigheter inte att unionsdomstolen kontrollerar lagenligheten av en unionsrättsakt som syftar till att genomföra en säkerhetsrådsresolution. Däremot bidrar de enligt min uppfattning till att motivera en anpassning av den domstolsprövning som sker mot bakgrund av det internationella sammanhang som unionens agerande ingår i.

71. I det aktuella fallet kännetecknas detta sammanhang av att säkerhetsrådet har huvudansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet, vilket i princip utgör hinder för att unionsinstitutionerna och unionsdomstolen gör egna bedömningar av huruvida det finns fog för de restriktiva åtgärder som säkerhetsrådet beslutar om. Det är inte möjligt att göra en sådan fördjupad domstolsprövning som tribunalen förespråkar i den överklagade domen utan att inkräkta på säkerhetsrådets befogenheter när det gäller att avgöra vad som utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och vilka åtgärder som behöver vidtas för att undanröja ett sådant hot. Eftersom det är sanktionskommittén som beslutar om att föra upp en person eller en enhet på förteckningen, måste den domstolsprövning som sker på unionsnivå stå i proportion till unionsinstitutionernas begränsade utrymme för skönsmässiga bedömningar. Sammanfattningsvis är det viktigt att se till att säkerhetsrådets huvudansvar på det berörda området inte töms på sin betydelse och att unionen inte blir till en instans som överprövar eller omprövar sanktionskommitténs beslut.

72. Det finns dessutom flera bestämmelser i EU-fördraget och EUF-fördraget som talar för en begränsning av domstolsprövningen i ett sådant sammanhang.

73. Enligt artikel 3.5 FEU ska unionen ”bidra till fred, säkerhet, … skydd för de mänskliga rättigheterna, … samt till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga”. Enligt artikel 21.1 FEU ska unionens åtgärder i internationella sammanhang bland annat bygga på ”respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten”, och unionen ska ”främja multilaterala lösningar på gemensamma problem, särskilt inom ramen för Förenta nationerna”. Vidare föreskrivs det i artikel 21.2 c FEU att unionen ska verka för att säkerställa en hög grad av samarbete inom alla områden för internationella förbindelser i syfte att ”bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med ändamålen och principerna i Förenta nationernas stadga …”. Avslutningsvis tilläggs det i förklaring 13 att ”[k]onferensen framhåller att Europeiska unionen och dess medlemsstater även fortsättningsvis kommer att vara bundna av bestämmelserna i Förenta nationernas stadga, och särskilt säkerhetsrådets och dess medlemmars primära ansvar för att upprätthålla internationell fred och säkerhet”. [36]

74. Av dessa bestämmelser sammantagna följer att unionens åtgärder inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken måste ta hänsyn till de åtgärder som vidtas av Förenta nationerna.

75. När domstolen slår fast hur omfattande och ingående dess prövning ska vara, måste den ta hänsyn till ursprunget och sammanhanget för den unionsrättsakt som den prövar. I det aktuella fallet kan domstolen inte bortse från att beslut om uppförande i förteckningen fattas enligt ett centraliserat, universellt förfarande inom Förenta nationerna. Den kan inte heller bortse från att sådana beslut

34 — Punkt 294.

35 — Punkt 296.

36 — Förklaring fogad till slutakten från den regeringskonferens som antog Lissabonfördraget.

bygger på en sammanfattning av skäl som sanktionskommittén har utarbetat utifrån oftast sekretessbelagda uppgifter och bevis som den har erhållit från den eller de stater som har lämnat in en begäran om uppförande i förteckningen, varvid unionsinstitutionerna inte förväntas ha tillgång till uppgifterna och bevisen i fråga.

76. Det bästa sättet att förena kampen mot terrorismen med ett optimalt skydd av de grundläggande rättigheterna för de personer som är uppförda på förteckningen är enligt min uppfattning att i linje med andan i de ovan citerade fördragsbestämmelserna utveckla samarbetet mellan unionen och Förenta nationerna på det berörda området. Härvid vill jag framhålla att artikel 220.1 FEUF föreskriver att ”[u]nionen ska upprätta samarbete i alla lämpliga former med Förenta nationernas organ och dess fackorgan”. Av detta följer att den hänvisning till unionsrättsordningens självständighet som i domstolens dom i målet Kadi motiverade domstolens val att inte undanta unionsrättsakter varigenom sanktionskommitténs beslut genomförs från domstolsprövning inte, efter mitt förmenande, är oförenlig med utvecklingen av ett närmare samarbete med sanktionskommittén. Jag noterar för övrigt att domstolen i sin dom av den 19 juli 2012 i målet parlamentet mot rådet [37] påpekade att gemensam ståndpunkt 2002/402, förordning nr 881/2002 och förordning (EU) nr 1286/2009 [38] tillsammans innebär att ”ett system för samverkan mellan sanktionskommittén och unionen” har inrättats. [39]

77. För det tredje fann domstolen i sin dom i målet Kadi, efter att ha understrukit att ”tvingande skäl hänförliga till säkerhet eller till [unionens] och dess medlemsstaters internationella förbindelser [kan] utgöra hinder för att vissa uppgifter lämnas till de berörda”, [40] att unionsdomstolen ska bidra till den nödvändiga avvägningen mellan kampen mot terrorismen och skyddet av de grundläggande rättigheterna. Det ankommer nämligen på unionsdomstolen ”att, inom ramen för sin domstolsprövning, använda sig av tillvägagångssätt som gör det möjligt att förena berättigade säkerhetshänsyn avseende arten av, och källorna till, de uppgifter som har beaktats vid antagandet av rättsakten, å ena sidan, med nödvändigheten av att i tillräcklig utsträckning låta den enskilde omfattas av förmånliga förfaranderegler, å den andra sidan”. [41] Ett exempel på ett sådant tillvägagångssätt är enligt min uppfattning att unionsdomstolen låter omständigheterna kring den ifrågasatta unionsrättsakten påverka hur ingående dess prövning blir.

78. För det fjärde – som kommissionen och de intervenerande regeringarna också underströk i första instans – har säkerhetsrådet tilldelats behörigheten att fastslå att en viss person är associerad med al-Qaida och att den personens tillgångar därför måste frysas så att det kan förhindras att han eller hon finansierar eller förbereder terrorhandlingar. Det rör sig om ett politiskt område som inbegriper bedömningar avsedda att säkerställa internationell säkerhet, och det är svårt att föreställa sig ett viktigare eller mer komplext sådant område.

79. Förteckningarna avseende frysning av tillgångar ingår i en politik som syftar till att förebygga internationella terrorhot. Avsikten med de åtgärder som innebär att angivna personers tillgångar fryses ”är att förhindra att dessa personer får tillgång till ekonomiska eller finansiella resurser, oavsett slag, som de kan komma att använda för att stödja terroristverksamhet”. [42]

37 — Mål C-130/10.

38 — Rådets förordning av den 22 december 2009 om ändring av förordning (EG) nr 881/2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter associerade med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna (EUT L 346, s. 42).

39 — Punkt 71 i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet.

40 — Punkt 342.

41 — Punkt 344.

42 — Dom av den 29 april 2010 i mål C-340/08, M m.fl. (REU 2010, s. I-3913), punkt 54. Se även, för ett motsvarande synsätt, domen i det ovannämnda målet Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, punkt 67.

80. När det gäller den förteckning som upprättas av sanktionskommittén är det förvisso riktigt att beslut om uppförande i denna förteckning bygger på indicier som visar hur en persons eller enhets beteende vittnar om en koppling till en terrororganisation och således om ett hot mot internationell fred och säkerhet, men besluten om uppförande har dessutom, på en mer generell nivå, samband med strategiska och geopolitiska utmaningar. Därvid måste valet av uppförda personer anpassas i takt med hotbildens utveckling, och detta val avspeglar också viljan att bekämpa enskilda terrororganisationer i olika delar av världen. [43] Besluten om uppförande på förteckningen ingår därmed i en politisk process som går utöver de enskilda fallen. Detta system för frysning av tillgångar är, trots den riktade karaktär som ger det en personlig dimension, framför allt ett medel i kampen mot terrororganisationer, ett verktyg för att försvaga eller till och med upplösa dessa. Av den politiska dimensionen hos denna process, i vilken unionen har beslutat att delta, följer enligt min uppfattning ett krav på måttfullhet i unionsdomstolens prövning: unionsdomstolen ska, i princip, inte ersätta de behöriga politiska myndigheternas bedömning med sin egen.

81. För det femte utgör även de förbättringar som sedan 2008 har gjorts i förfarandet vid sanktionskommittén ett argument för en begränsad kontroll från unionsdomstolens sida av den materiella lagenligheten av den angripna förordningen. Oavsett om man inom ramen för de aktuella överklagandena inskränker sig till att beakta den utveckling som skedde före den angripna förordningen eller om man även granskar den utveckling som har skett därefter, är det obestridligt att Förenta nationerna – genom säkerhetsrådets antagande av resolutionerna 1822(2008) av den 30 juni 2008, 1904(2009) av den 17 december 2009 och 1989(2011) av den 17 juni 2011 – har inlett en process för att förbättra förfarandena för uppförande och avförande med avseende på likheten inför lagen och iakttagandet av rätten till försvar.

82. Denna process vittnar om att man inom Förenta nationerna har blivit medveten om att förfarandena för uppförande och avförande, trots sekretesskraven, fortsättningsvis bör genomföras på grundval av tillräckliga uppgifter, att kommuniceringen av uppgifter till den berörde personen bör uppmuntras och att redogörelsen för skälen bör vara tillräckligt underbyggd. Ombudsmannen, som bedriver sin verksamhet på ett fullständigt oberoende och opartiskt sätt, har en ytterst viktig roll att spela i detta sammanhang. Efter att ha inhämtat de uppgifter som behövs för bedömningen från de berörda staterna, inleder ombudsmannen en dialog med sökanden på grundval av detta och lämnar därefter förslag till sanktionskommittén om huruvida det är nödvändigt att låta en person eller en enhet förbli uppförd på förteckningen. Inom ramen för förfarandet för avförande fattar kommittén således sina beslut på grundval av en oberoende och opartisk bedömning av huruvida det är nödvändigt att låta de berörda personerna förbli uppförda på förteckningen. Ombudsmannens granskning är rigorös och det måste föreligga starka grunder för att behålla ett namn på förteckningen: det måste finnas uppgifter i tillräcklig omfattning som utgör ett ”rimligt och trovärdigt” skäl till uppförande i förteckningen. [44] Med tanke på ombudsmannens betydelsefulla roll i sanktionskommitténs beslutsfattande kan förfarandet vid den kommittén enligt min uppfattning inte längre betecknas som uteslutande diplomatiskt och mellanstatligt. Dessutom ska det noteras att den återkommande översynen av förteckningen bland annat gör det möjligt att se till att uppgifterna regelbundet uppdateras och att redogörelsen för skälen i förekommande fall kompletteras. Förbättringarna i förfarandet vid sanktionskommittén bidrar således till att garantera att beslut om uppförande i förteckningen bygger på uppgifter av tillräckligt allvarlig art och omprövas kontinuerligt.

43 — Den fullständiga översyn av förteckningen som föreskrivs genom resolution 1822(2008) av den 30 juni 2008 visar att säkerhetsrådet strävar efter att se till att dess åtgärder i kampen mot terrorismen anpassas till hotbildens utveckling.

44 — Se punkt 31 i den tolfte rapporten från enheten för analysstöd och övervakning av sanktioner (*Twelfth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*), framlagd med stöd av resolution 1989(2011) om al-Qaida och därmed associerade personer och enheter.

83. Enligt ombudsmannens egen utsago [45] var det domstolens dom i målet Kadi som låg bakom inrättandet av ombudsmannainstitutionen, som har gjort det möjligt att avsevärt förbättra förteckningens kvalitet. Det vore paradoxalt om domstolen inte skulle beakta de förbättringar som den direkt har bidragit till att få till stånd, även om ombudsmannainstitutionen inte kan jämställas med en domstol.

84. Ombudsmannen har bidragit till att utveckla staternas utlämnande av uppgifter till sanktionskommittén, något som innebär en garanti för bättre beslutsunderlag. En sådan dialog är en nödvändig förutsättning för att förteckningen ska kunna hållas uppdaterad och kunna fortsätta att åtnjuta internationellt stöd, och den skulle kunna komma att hämmas om sanktionskommittén de facto tvingades att låta unionsinstitutionerna ta del av den bevisning och de uppgifter som staterna inte utan svårighet har förmåtts att överlämna till kommittén, vilket skulle bli följden av den lösning som tribunalen har valt i den överklagade domen. Dessa stater skulle i framtiden kunna tänkas bli mindre benägna att låta sanktionskommittén ta del av sekretessbelagda uppgifter, vilket skulle inverka menligt på förfarandena för uppförande i och avförande från förteckningen när det gäller deras kvalitet och likheten inför lagen. I praktiken skulle alltför omfattande krav från enskilda regioner eller länder kunna visa sig motverka sitt syfte, nämligen att förena kampen mot terrorismen med skyddet av de grundläggande rättigheterna för de personer som är uppförda på förteckningen.

85. Jag anser att en effektiv kamp mot terrorismen på global nivå förutsätter förtroende och samarbete, snarare än misstro, mellan de internationella, regionala och nationella institutioner som deltar i denna kamp. Det ömsesidiga förtroende som måste finnas mellan unionen och Förenta nationerna motiveras av att de båda organisationerna delar värderingar avseende respekten för de grundläggande rättigheterna.

86. Detta innebär inte att sanktionskommitténs beslut alltid ska godtas utan vidare och automatiskt tillämpas helt okritiskt även i fall där ett uppenbart fel kan påvisas under förfarandet för genomförande. I den mån som förfarandena vid sanktionskommittén för uppförande i och avförande från förteckningen möjliggör en rigorös prövning av huruvida beslut om uppförande är välgrundade och huruvida det finns fog för att låta sådana beslut fortsätta att gälla, saknas det emellertid enligt min uppfattning skäl för unionsdomstolarna att tillämpa så långtgående kontrollkrav att unionsinstitutionerna innan de genomför beslut av sanktionskommittén systematiskt tvingas göra fördjupade bedömningar av huruvida dessa beslut är välgrundade utifrån den bevisning och de uppgifter som kommittén förfogar över. Förbättringarna i förfarandena för uppförande och avförande är ägnade att stärka unionsinstitutionernas och unionsdomstolens förtroende för sanktionskommitténs beslut.

87. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att förfarandena vid sanktionskommittén för uppförande i och avförande från förteckningen innebär tillräckliga garantier för att unionsinstitutionerna ska kunna förutsätta att kommitténs beslut är välgrundade. Förbättringarna i förfarandet vid Förenta nationerna gör det i synnerhet möjligt att förutsätta att det finns bevisning och uppgifter i tillräcklig omfattning som styrker de skäl som anförs till stöd för ett beslut om uppförande i förteckningen. Unionsdomstolen bör därför inte göra någon fördjupad kontroll av huruvida sanktionskommitténs beslut om uppförande är välgrundade utifrån den bevisning och de uppgifter som har legat till grund för kommitténs bedömningar.

45 — Vid en konferens i Mexiko den 24 juni 2011; bilaga I till Republiken Frankrikes duplik.

88. Denna presumtion om att besluten är välgrundade kan emellertid komma att ifrågasättas i samband med förfarandet för genomförande inom unionen, under vilket den uppförda personen kan komma att åberopa ny bevisning eller nya uppgifter. Härvid står det klart att de regionala och nationella institutionernas benägenhet att ifrågasätta sanktionskommitténs bedömningar kommer att stå i proportion till den mån i vilken förfarandet vid Förenta nationerna kännetecknas av öppenhet och bygger på tillräckligt omfattande och allvarliga uppgifter.

89. Om unionsinstitutionerna i sitt förfarande för genomförande fullt ut iakttar rätten till försvar innebär detta att de, trots presumtionen om att sanktionskommitténs bedömning är välgrundad, har möjlighet att se till att ett beslut om uppförande i en förteckning inom unionen inte kan bygga på en redogörelse för skäl som är uppenbart otillräcklig eller felaktig. Därför måste förfarandet för genomförande ge de uppförda personerna och enheterna möjlighet att ifrågasätta redogörelsen för skälen, i förekommande fall genom åberopande av ny bevisning eller nya uppgifter.

90. Det är således ytterst viktigt att unionsdomstolen gör en strikt prövning av kommissionens förfarande för genomförande. Prövningen av den angripna unionsrättsaktens materiella lagenlighet bör däremot inskränkas till en kontroll av huruvida det föreligger uppenbart felaktiga bedömningar. I det följande kommer jag att mer utförligt redovisa hur omfattande och ingående jag anser att unionsdomstolens prövning bör vara av unionsrättsakter varigenom sanktionskommitténs beslut genomförs.

B – *Mitt förslag angående nivån på prövningen*

91. För att kunna slå fast hur omfattande och ingående denna prövning ska vara måste man ställa sig tre frågor: Vilka normer ska prövningen göras i förhållande till? Vad ska domstolen pröva? Och hur ska den göra sin prövning?

92. Svaren på de båda första frågorna följer av domstolens dom i målet Kadi. Unionsdomstolen kan ha anledning att kontrollera lagenligheten av unionsrättsakter varigenom sanktionskommitténs beslut genomförs i förhållande till unionsrätten i dess helhet, men i synnerhet i förhållande till de grundläggande rättigheter som är skyddade inom ramen för unionsrättsordningen. Dessutom kan domstolsprövningen avse inte endast den angripna rättsaktens formella lagenlighet, utan även dess materiella lagenlighet. Domstolsprövningen har således så stor omfattning att den kan betecknas som ”fullständig”.

93. För att kunna besvara den tredje frågan måste man överväga hur ingående domstolsprövningen ska vara.

94. Som framgår av mina ovanstående resonemang delar jag inte tribunalens uppfattning att en mindre ingående domstolsprövning är att jämställa med en fullständig avsaknad av domstolsprövning. Unionsdomstolen har alltid anpassat sin prövning mot bakgrund av typen av tvist, den angripna rättsaktens sammanhang och arten av de bedömningar som ligger till grund för denna – till exempel om det har rört sig om särskilt komplicerade bedömningar eller om bedömningar av politisk art.[46]

95. Det – ovan beskrivna – närmare sammanhang i vilket den angripna rättsakten har tillkommit motiverar enligt min mening att de aspekter som rör nämnda rättsakts formella lagenlighet blir föremål för en normal kontroll, medan de aspekter som rör dess materiella lagenlighet bör underkastas en begränsad kontroll.

46 — Se, för en fördjupad analys av de omständigheter som föranleder unionsdomstolen att anpassa sin prövning, Bouveresse, A., *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant, 2010, sidan 309 och följande sidor.

1. En normal kontroll av den angripna förordningens formella lagenlighet

96. På tal om domstolens dom i målet Kadi har en författare påpekat att en domstol genom att behandla rättigheter som har samband med förfarandet ofta även kan åstadkomma ett indirekt skydd av materiella rättigheter. [47] Andra författare har framhållit att om skälen inte har kommunicerats, som i målet Kadi vid förstainstansrätten, medför detta en presumtion om bristfällig grund eller oskälighet som kan motivera en ogiltigförklaring av rättsakten. [48] Dessa båda kommentarer fokuserar med rätta på betydelsen av en domstolsprövning som avser formella och procedurmässiga aspekter av den angripna rättsakten.

97. Genom att noggrant kontrollera att väsentliga formaliteter har iakttagits och att rätten till försvar har respekterats inom ramen för förfarandet, kan unionsdomstolen tillåta sig att visa större återhållsamhet i kontrollen av den angripna rättsaktens materiella lagenlighet. Vi har här att göra med det klassiska dialektiska förhållandet mellan kontroll av formell lagenlighet och kontroll av materiell lagenlighet. Unionsdomstolen erkänner de behöriga politiska myndigheternas frihet att göra egna bedömningar och begränsar till följd av detta sin kontroll av den materiella lagenligheten, men skärper i stället de formella och procedurmässiga krav som den ställer på utfärdandet av rättsakten. [49] Syftet med procedur- och formföreskrifterna är att garantera och möjliggöra kontroll av rättsaktens materiella lagenlighet samt att göra det lättare för rättsaktens upphovsman att bedöma dess lämplighet. Domstolens avsikt med att skärpa procedur- och formkraven är således att förstärka presumtionen om att den ifrågasatta åtgärden är lagenlig i materiellt hänseende och att den är lämplig. [50] Trots att domstolen visar prov på återhållsamhet i förhållande till frågan huruvida ett uppförande i förteckningen är välgrundat, innebär följaktligen de höga krav som domstolen ställer på förfarandet att en adekvat jämvikt uppnås mellan skyddet av de grundläggande rättigheterna och kampen mot terrorismen.

98. När det gäller den angripna rättsakten ska unionsdomstolen göra en rigorös prövning av huruvida nämnda rättsakt har antagits genom ett förfarande där rätten till försvar har iakttagits. I synnerhet ska unionsdomstolen kontrollera huruvida den berörde har fått ta del av skälen till uppförande i förteckningen, huruvida dessa skäl har varit tillräckliga för att göra det möjligt för den berörde att försvara sig på ett ändamålsenligt sätt, huruvida den berörde har haft möjlighet att delge kommissionen sina synpunkter och huruvida kommissionen i tillräcklig grad har beaktat dessa synpunkter.

99. När det gäller prövningen av huruvida de skäl som den uppförda personen har fått ta del av har varit tillräckliga, är det lämpligt att hänvisa till domstolens fasta rättspraxis rörande skyldigheten att motivera unionsrättsakter. [51] Redogörelsen för skälen ska enligt denna fasta rättspraxis göra det möjligt för den berörde att få kännedom om skälen för de vidtagna åtgärderna och för den behöriga domstolen att utföra sin prövning. Av nämnda redogörelse ska det framgå vilka specifika och konkreta skäl som har legat till grund för den behöriga myndighetens bedömning att den berörde skulle bli föremål för en restriktiv åtgärd, så att redogörelsen gör det möjligt för den berörde att förstå vad som läggs honom eller henne till last och att försvara sig på ett ändamålsenligt sätt genom att bestrida de åberopade skälen.

47 — Jacqué, J.-P., ”Conclusions”, *Le droit à un procès équitable au sens du droit de l’Union européenne*, Anthemis, 2012, s. 325.

48 — Labayle, H., och Mehdi, R., ”Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme: Les *black lists* de l’Union dans le prétoire de la Cour de justice”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, s. 259.

49 — Ritleng, D., ”Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires”, *AJDA*, 1999, s. 645. Detta dialektiska förhållande kom också till uttryck i domstolens dom av den 21 november 1991 i mål C-269/90, Technische Universität München (REG 1991, s. I-5469; svensk specialutgåva, volym 11, s. 453), punkt 14.

50 — Se Ritleng, D., i ”Contentieux de l’Union européenne”, nr 1, Annulation, Exception d’illégalité, Lamy, 2011, s. 218.

51 — Se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, punkt 138 och följande punkter, och dom av den 15 november 2012 i mål C-417/11 P, rådet mot Bamba, punkt 49 och följande punkter.

100. Kravet på motivering varierar beroende på rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket den har antagits. Detta krav ska bedömas med hänsyn tagen till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de vilka rättsakten är riktad till – eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den – kan ha av att få förklaringar. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av huruvida en motivering är tillräcklig inte ska ske endast utifrån dess ordalydelse, utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området. [52]

101. Sammanfattningsvis ska redogörelsen för skälen göra det möjligt för den berörde att bestrida att den omtvistade rättsakten är välgrundad. I synnerhet ska den berörde kunna ifrågasätta de angivna omständigheternas överensstämmelse med verkligheten, den rättsliga bedömningen av dessa omständigheter och, mer generellt, rättsaktens innehåll, bland annat i förhållande till proportionalitetsprincipen.

102. Utöver att undersöka huruvida den berörde har fått ta del av en tillräcklig redogörelse för skälen, ska unionsdomstolen även kontrollera att den berörde har kunnat delge kommissionen sina synpunkter och att kommissionen i tillräcklig utsträckning har beaktat dessa. Härvid är det viktigt att kommissionen ytterst noggrant prövar de synpunkter och de nya uppgifter som den berörde eventuellt lämnar.

103. Kravet på att rätten till försvar ska iakttas inom ramen för förfarandet innebär däremot inte, i det sammanhang där den angripna förordningen har tillkommit, någon skyldighet för unionsinstitutionerna att från sanktionskommittén inhämta alla de uppgifter och all den bevisning som denna förfogar över och därefter överlämna dessa uppgifter och denna bevisning till den uppförda personen, så att denne kan lämna synpunkter på uppgifterna och bevisningen.

104. Med tanke på att unionsdomstolen enligt min uppfattning ska göra en mindre ingående kontroll av den angripna förordningens materiella lagenlighet, saknas det i än högre grad skäl för ett sådant överlämnande av bevisning.

2. En begränsad kontroll av den angripna förordningens materiella lagenlighet

105. Unionsdomstolen ska således göra en rigorös kontroll av huruvida redogörelsen för skälen är tillräcklig, men däremot ska den endast göra en begränsad kontroll av huruvida motiveringen är välgrundad. Med tanke på att det ankommer på sanktionskommittén att bedöma det lämpliga i ett uppförande i förteckningen, ska unionsdomstolen i synnerhet inte göra någon prövning av den bevisning som styrker de påstådda beteendena.

106. Bedömningen av de olika aspekterna av den materiella lagenligheten av en unionsrättsakt varigenom beslut av sanktionskommittén genomförs ska således enligt min uppfattning inskränkas till en kontroll av huruvida det föreligger något uppenbart fel.

107. Detta gäller till att börja med kontrollen av huruvida de anförda faktiska omständigheterna är riktiga i sak. Systemet för samverkan mellan unionen och sanktionskommittén innebär nämligen att det ankommer på sanktionskommittén [53] att från de berörda staterna inhämta uppgifter och bevisning som styrker faktiska omständigheter som motiverar ett uppförande i förteckningen.

52 — Se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, punkterna 139 och 140, och domen i det ovannämnda målet rådet mot Bamba, punkt 53.

53 — Efter resolution 1904(2009) med bistånd av ombudsmannen och övervakningsenheten.

Unionsinstitutionerna anses inte ha tillgång till dessa uppgifter och denna bevisning. Eftersom det ska förutsättas att sanktionskommittén har slagit fast att de konstaterade faktiska omständigheterna är riktiga i sak, kan endast ett uppenbart fel i konstaterandet av de faktiska omständigheterna resultera i en ogiltigförklaring av genomföranderättsakten.

108. Detta gäller även prövningen av den rättsliga bedömningen av de faktiska omständigheterna. Unionsdomstolen ska enligt min mening inskränka sig till att kontrollera att kommissionen inte har gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning när den mot bakgrund av redogörelsen för skälen drog slutsatsen att det förelåg rättsliga förutsättningar för att anta en åtgärd innebärande frysning av penningmedel.

109. När det avslutningsvis gäller prövningen av den omtvistade rättsaktens innehåll, medför sanktionskommitténs stora utrymme för skönsmässiga bedömningar av det lämpliga i ett uppförande i förteckningen att unionsdomstolens prövning ska inskränkas till en kontroll av att beslutet om uppförande inte är uppenbart olämpligt eller oproportionerligt mot bakgrund av dess syfte, nämligen kampen mot internationell terrorism.

110. Sammanfattningsvis ska unionsdomstolens kontroll av den materiella lagenligheten av unionsrättsakter varigenom beslut av sanktionskommittén genomförs i princip inte föranleda unionsdomstolen att ifrågasätta det välgrundade i ett beslut om uppförande i förteckningen, utom i fall där det inom ramen för förfarandet för genomförande inom unionen av detta beslut om uppförande har framkommit ett uppenbart fel i konstaterandet av de faktiska omständigheterna, i den rättsliga bedömningen av dessa omständigheter eller i bedömningen av huruvida åtgärden är proportionerlig.

VI – Det skyddade innehållet i de åberopade grundläggande rättigheterna

111. I det följande kommer jag att diskutera den tredje grunden för talan – som har anförts av kommissionen, av rådet i andra hand och av Förenade kungariket – enligt vilken tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i sin prövning av de grunder som Yassin Abdullah Kadi anförde till stöd för sin talan med hänvisning till åsidosättande av hans rätt till försvar och till ett effektivt domstolsskydd samt åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

112. I första instans godkände tribunalen Yassin Abdullah Kadis resonemang med innebörden att rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd medför att kommissionen, innan den genomför ett beslut av sanktionskommittén om uppförande i förteckningen, måste inhämta och bedöma den bevisning som har legat till grund för beslutet. Detta gör kommissionen till omprövningsinstans för sanktionskommitténs beslut, och det gör unionsdomstolen till överklagandeinstans för dessa beslut.

113. Jag har tidigare förklarat varför relationen mellan sanktionskommittén och unionen inte bör uppfattas på det sättet utan i stället bör bygga på ömsesidigt förtroende och ett effektivt samarbete.

114. Därför anser jag att domstolens hänvisning i domen i målet Kadi till behovet av att uppförda personer får ta del av de ”uppgifter” och ”omständigheter” ”som lagts dem till last” uteslutande avser att de ska delges en tillräckligt utförlig redogörelse för skälen, men däremot inte att de ska beredas tillgång till den bevisning och de uppgifter som har legat till grund för sanktionskommitténs beslut att föra upp dem på förteckningen. I detta sammanhang ska det också framhållas att domstolen i punkt 342 i sin dom i målet Kadi var noga med att förtydliga att ”tvingande skäl hänförliga till säkerhet eller till [unionens] och dess medlemsstaters internationella förbindelser [kan] utgöra hinder för att vissa uppgifter lämnas till de berörda”.

115. Inom ramen för systemet för samverkan mellan sanktionskommittén och unionen består således det skyddade innehållet i rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd huvudsakligen dels i att den berörda personen ska delges en redogörelse för skäl i vilken det anges vilka specifika och konkreta skäl som har legat till grund för den behöriga politiska myndighetens bedömning att en åtgärd innebärande frysning av penningmedel skulle vidtas, dels i att de synpunkter som den uppförda personen har lämnat i syfte att bestrida det relevanta i dessa skäl ska beaktas rigoröst. Det är enligt min mening inte möjligt att med hänvisning till skyddet av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd kräva att kommissionen och unionsdomstolen ska pröva den bevisning och de uppgifter som sanktionskommittén förfogar över och som nämnda kommitté har utgått från vid utarbetandet av redogörelsen för skälen.

116. I det aktuella fallet står det, efter läsning av den redogörelse för skäl som återges i punkt 50 i den överklagade domen, klart att Yassin Abdullah Kadi fick ta del av de specifika och konkreta skäl som enligt sanktionskommittén motiverade att han fördes upp på förteckningen. De uppgifter som läggs Yassin Abdullah Kadi till last utgör inte – i motsats till vad tribunalen ansåg i punkt 174 i den överklagade domen – ”vaga påståenden” utan är tillräckligt precisa för att ge Yassin Abdullah Kadi möjlighet att bestrida att han verkligen har haft sådana personliga och yrkesmässiga relationer med koppling till al-Qaida och dess finansiering som han anklagas för. Så är exempelvis fallet med påståendet att stiftelsen Muwafaq, som Yassin Abdullah Kadi var en av grundarna till och vars verksamhet han har lett, ska ha anslutit sig till al-Qaida, med påståendet om den roll som denna stiftelse ska ha spelat i samband med finansiering av terrorverksamhet, med påståendet om de förbindelser som Yassin Abdullah Kadi ska ha haft med Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi, som anklagas för att ha samarbetat med Usama bin Ladin, och med påståendet att bolag i Albanien tillhörande Yassin Abdullah Kadi ska ha erhållit rörelsekapital från Usama bin Ladin.

117. Dessutom finns det – i motsats till tribunalens bedömning i punkt 171 i den överklagade domen – inget som tyder på att Yassin Abdullah Kadis rätt till försvar endast skulle ha iakttagits ”på ett formellt och skenbart sätt”. Härvid har Yassin Abdullah Kadi inte kunnat visa på vilket sätt kommissionen skulle ha underlåtit att göra en tillräckligt rigorös och omsorgsfull prövning av de synpunkter som han lämnade efter att ha tagit del av redogörelsen för skälen. [54]

118. Av detta följer att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att anse att Yassin Abdullah Kadis rätt till försvar hade åsidosatts vid antagandet av den angripna förordningen.

119. Att redogörelsen för skälen delgavs Yassin Abdullah Kadi innebar vidare att han fick möjlighet att försvara sig inför unionsdomstolen och att unionsdomstolen fick möjlighet att kontrollera lagenligheten av den angripna förordningen på de villkor som jag har beskrivit ovan.

120. Tribunalen gjorde sig således även skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i punkterna 182 och 183 i den överklagade domen anse att den inte kunde kontrollera lagenligheten av den angripna förordningen såvida den inte fick möjlighet att granska den bevisning som hade lagts Yassin Abdullah Kadi till last, en bedömning som föranledde tribunalen att dra slutsatsen att Yassin Abdullah Kadis rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol hade åsidosatts.

121. Avslutningsvis gjorde tribunalen sig skyldig till felaktig rättstillämpning på ytterligare en punkt genom att, mot bakgrund av sin slutsats att Yassin Abdullah Kadis rätt till försvar och till ett effektivt domstolsskydd hade åsidosatts, göra bedömningen att Yassin Abdullah Kadi hade fog för sina invändningar om att proportionalitetsprincipen hade åsidosatts genom den kränkning som den angripna förordningen innebar av hans grundläggande rätt till respekt för egendom.

122. Av samtliga dessa skäl kommer jag att föreslå att domstolen ska upphäva den överklagade domen.

54 — En sammanfattning av kommissionens brev av den 8 december 2008 till Yassin Abdullah Kadi som svar på dennes synpunkter återfinns i punkt 27 i detta förslag.

123. Samtliga överklaganden är således enligt min mening välgrundade. Det förefaller mig inte endast motiverat med hänvisning till artikel 61 första stycket i Europeiska unionens domstols stadga, utan även lämpligt i syfte att sätta punkt för följetongen av Kadi-mål, att domstolen själv avgör det mål som avser Yassin Abdullah Kadis talan om ogiltigförklaring. Som kommer att framgå nedan, följer det till stor del av mina ovan redovisade resonemang hur huvuddelen av de olika grunder som Yassin Abdullah Kadi har anfört till stöd för sin talan bör bemötas.

VII – Talan vid tribunalen

124. Yassin Abdullah Kadi har åberopat fem grunder till stöd för sin talan om ogiltigförklaring av den angripna förordningen. Den första grunden avser avsaknad av tillräcklig rättslig grund. Den andra grunden avser åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd. Den tredje grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF. Den fjärde grunden avser uppenbart oriktig bedömning av faktiska omständigheter. Den femte grunden avser slutligen oproportionerlig inskränkning av Yassin Abdullah Kadis äganderätt.

125. När det gäller den grund för talan som avser avsaknad av tillräcklig rättslig grund, anser Yassin Abdullah Kadi att den angripna förordningen inte antogs i överensstämmelse med artikel 7.1 första strecksatsen i förordning nr 881/2002 i dess ordalydelse vid den aktuella tidpunkten. Enligt den bestämmelsen hade kommissionen befogenhet att ”ändra eller komplettera bilaga I på grundval av avgöranden som fattas av … säkerhetsråd[et] eller sanktionskommittén …”. I motsats till vad Yassin Abdullah Kadi har gjort gällande, innebar denna bestämmelse inte att det för antagande av den angripna förordningen krävdes ett nytt ”avgörande” som resulterade i att sanktionskommittén på nytt förde upp Yassin Abdullah Kadi på förteckningen. När kommissionen lade till Yassin Abdullah Kadis namn i bilaga I till förordning nr 881/2002 efter ett andra förfarande som till skillnad från det första förfarandet innebar att Yassin Abdullah Kadis rätt till försvar iakttogs, rättade sig kommissionen efter domstolens dom i målet Kadi och handlade i överensstämmelse med artikel 7.1 första strecksatsen i nämnda förordning. Talan ska således lämnas utan bifall såvitt avser den första grunden.

126. När det gäller den andra grunden för talan, som avser åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd, och den tredje grunden, som avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF, hänvisar jag till mitt resonemang ovan, av vilket följer att talan ska lämnas utan bifall såvitt avser båda dessa grunder.

127. När det gäller den fjärde grunden för talan, som avser uppenbart oriktig bedömning av faktiska omständigheter, ska det för det första framhållas att det vid de muntliga förhandlingarna vid tribunalen och domstolen enligt min uppfattning inte har kunnat visas att den framställning av de faktiska omständigheterna som återfinns i redogörelsen för skälen skulle vara behäftad med något uppenbart fel såvitt avser dessa omständigheters riktighet i sak. För det andra gjorde kommissionen enligt min uppfattning inte sig skyldig till någon uppenbart oriktig bedömning när den efter sanktionskommitténs beslut, på grundval av den redogörelse för skäl som sanktionskommittén hade utarbetat och efter att ha utbytt synpunkter med Yassin Abdullah Kadi, drog slutsatsen att de faktiska omständigheter som sanktionskommittén hade konstaterat visade på förekomsten av ett hot mot internationell fred och säkerhet och att Yassin Abdullah Kadi inte hade kunnat visa att detta hot hade upphört att existera sedan han ursprungligen uppfördes på förteckningen.

128. När det avslutningsvis gäller den femte grunden för talan, som avser oproportionerlig inskränkning av Yassin Abdullah Kadis äganderätt, har jag redan framhållit att en sådan inskränkning – i motsats till vad som var fallet i domstolens dom i målet Kadi – inte skulle kunna följa av ett åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd, eftersom det enligt min mening inte föreligger något sådant åsidosättande i det aktuella fallet. Bortsett från den procedurmässiga aspekten av skyddet av äganderätten har det dessutom inte heller visats att

äganderätten verkligen har åsidosatts. I detta avseende hänvisar jag till domstolens resonemang i punkterna 354–366 i domen i målet Kadi och, genom analogi med domstolens slutsatser avseende det fristående systemet för frysning av penningmedel, i punkterna 120–130 i den ovannämnda domen i målet Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa.

VIII – Förslag till avgörande

129. Mot bakgrund av det ovanstående föreslår jag att domstolen ska

— upphäva den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 30 september 2010 i mål T-85/09, Kadi mot kommissionen, och

— lämna Yassin Abdullah Kadis talan utan bifall.