TRIBUNALENS DOM (sjunde avdelningen)

den 30 september 2010 *

I mål T-85/09,

Yassin Abdullah Kadi, Jeddah (Saudiarabien), företrädd av D. Anderson, QC, M. Lester, barrister, och G. Martin, solicitor,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av P. Hetsch, P. Aalto och F. Hoffmeister, därefter av P. Hetsch, F. Hoffmeister och E. Paasivirta, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

med stöd av

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bishop, E. Finnegan och R. Szostak, samtliga i egenskap av ombud,

av

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues och L. Butel, båda i egenskap av ombud,

och av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av S. Behzadi-Spencer och E. Jenkinson, båda i egenskap av ombud, biträdda av D. Beard, barrister,

intervenienter,

avseende en talan om ogiltigförklaring av kommissionens förordning (EG) nr 1190/2008 av den 28 november 2008 om ändring för hundraförsta gången av rådets 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 (EUT L 322, s. 25), såvitt förordningen avser sökanden, meddelar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen),

sammansatt av ordföranden N.J. Forwood (referent) samt domarna E. Moavero Milanesi och J. Schwarcz,

justitiesekreterare: E. Coulon,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 juni 2010,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser och bakgrund till tvisten

1 För en detaljerad redogörelse för bakgrunden till tvisten och de tillämpliga bestämmelserna hänvisas till punkterna 3–45 i domstolens dom av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International

Foundation mot rådet och kommissionen (REG 2008, s. I-6351) (nedan kallad domstolens dom i målet Kadi), vilken avsåg ett överklagande av förstainstansrättens dom av den 21 september 2005 i mål T-315/01, Kadi mot rådet och kommissionen (REG 2005, s. II-3649) (nedan kallad förstainstansrättens dom i målet Kadi). Förstainstansrättens dom gällde sökandens, Yassin Abdullah Kadi, talan om ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av 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), såvitt den avsåg sökanden.

2 De tillämpliga bestämmelserna och bakgrunden till tvisten kan, vad gäller förevarande dom, sammanfattas på följande sätt.

Förenta nationernas stadga och EG-fördraget

3 Förenta nationernas stadga undertecknades i San Francisco (Förenta staterna) den 26 juni 1945 i slutet av andra världskriget. I stadgans ingress anges att de förenade nationernas folk är beslutna att rädda kommande släktled undan krigets gissel, att de betygar sin tro på de grundläggande mänskliga rättigheterna och att de är beslutna att skapa de villkor som är nödvändiga för upprätthållande av rättvisa och aktning för förpliktelser härrörande ur fördrag och andra källor till den internationella rätten. Enligt artikel 1 i stadgan är Förenta nationernas ändamål i synnerhet att upprätthålla internationell fred och säkerhet och i detta syfte vidta verksamma kollektiva åtgärder för att förebygga och undanröja hot mot freden, men också att befordra och främja aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

4 Enligt artikel 24.1 i Förenta nationernas stadga ges Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet) huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Enligt artikel 25 i nämnda stadga samtycker Förenta nationernas (FN:s) medlemmar till att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut i överensstämmelse med denna stadga.

5 I kapitel VII i Förenta nationernas stadga definieras de åtgärder som kan vidtas vid hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling. I artikel 39, som inleder detta kapitel, anges att säkerhetsrådet fastställer förefintligheten av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling och framlägger förslag eller fattar beslut om vilka åtgärder som ska vidtas i överensstämmelse med artiklarna 41 och 42 i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Enligt ordalydelsen i artikel 41 i Förenta nationernas stadga äger säkerhetsrådet besluta vilka åtgärder icke innebärande bruk av vapenmakt som ska användas för att ge verkan åt dess beslut, och äger uppfordra Förenta nationernas medlemmar att vidta sådana åtgärder.

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

7 I artikel 103 i samma stadga föreskrivs att i händelse av konflikt mellan medlemmarnas förpliktelser enligt denna stadga och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse ska förpliktelserna enligt stadgan gälla.

8 I artikel 307 första stycket EG (nu, efter ändring, artikel 351 FEUF) anges att ”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 ska inte påverkas av bestämmelserna i fördragen”.

9 I artikel 297 EG (nu, efter ändring, artikel 347 FEUF) anges att ”[m]edlemsstaterna skall samråda med varandra för att genom gemensamma åtgärder hindra att den gemensamma marknadens funktion påverkas av åtgärder som en medlemsstat kan se sig tvungen att vidta … för att fullgöra de skyldigheter den har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet”.

Säkerhetsrådets åtgärder mot den internationella terrorismen

10 Sedan slutet av 1990-talet, och särskilt efter attentaten den 11 september 2001 i New York, Washington och Pennsylvania (Förenta staterna), har säkerhetsrådet använt sina befogenheter enligt kapitel VII i Förenta nationernas stadga, i syfte att med alla medel bekämpa, under iakttagande av nämnda stadga och folkrätten, de hot som terroristhandlingar utgör mot freden och mot internationell säkerhet.

11 Således beslutade säkerhetsrådet den 15 oktober 1999, som svar på attentaten mot de amerikanska ambassaderna i Nairobi (Kenya) och Dar Es Salaam (Tanzania), att anta resolution 1267 (1999), i vilken det i punkt 4 b föreskrivs att alla stater bland annat ska frysa alla penningmedel och andra finansiella medel som tillhör de afghanska talibanerna, på grund av deras stöd till Usama bin Ladin.

12 Säkerhetsrådet beslutade i punkt 6 i samma resolution att upprätta en kommitté vid säkerhetsrådet, i vilken samtliga medlemmar i säkerhetsrådet ingår (nedan kallad sanktionskommittén och även allmänt kallad kommitté 1267), med uppgift särskilt att säkerställa medlemsstaternas genomförande av åtgärder enligt punkt 4 i resolutionen.

13 Genom säkerhetsrådets resolution 1333 (2000) av den 19 december 2000 utökades och förstärktes detta system av restriktiva åtgärder, som ursprungligen endast var riktat mot talibanerna. I artikel 8 c i resolution 1333 (2000) anges således bland annat att alla stater utan dröjsmål ska frysa alla penningmedel och andra finansiella tillgångar som tillhör Usama bin Ladin och med honom associerade personer och enheter, vilka har angetts av sanktionskommittén, och säkerställa att inga penningmedel eller andra finansiella medel ställs till förfogande eller används till förmån för Usama bin Ladin eller hans bundsförvanter, inbegripet organisationen al-Qaida.

14 Resolution 1333 (2000) följdes av en serie andra resolutioner genom vilka säkerhetsrådet ändrade, förstärkte och uppdaterade systemet med restriktiva åtgärder avseende Usama bin Ladin, organisationen al-Qaida, talibanerna och personer, grupper, företag och enheter associerade med dem. Det rör sig bland annat om resolutionerna 1390 (2002) av den 16 januari 2002, 1455 (2003) av den 17 januari 2003, 1526 (2004) av den 30 januari 2004, 1617 (2005) av den 29 juli 2005, 1735 (2006) av den 22 december 2006, 1822 (2008) av den 30 juni 2008 och 1904 (2009) av den 17 december 2009. Alla dessa resolutioner antogs med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga, och de ålägger bland annat alla FN:s medlemsstater att frysa penningmedel och andra ekonomiska tillgångar tillhörande varje med Usama bin Ladin, al-Qaida eller talibanerna associerad person eller enhet, vilken har angetts av sanktionskommittén.

15 Utöver att övervaka staternas tillämpning av dessa restriktiva åtgärder, för sanktionskommittén dessutom en förteckning (nedan kallad sanktionskommitténs förteckning) över personer och enheter vilkas penningmedel och andra ekonomiska tillgångar ska frysas enligt ovannämnda resolutioner från säkerhetsrådet. Staterna

kan begära att sanktionskommittén ska lägga till namn i denna förteckning. Sanktionskommittén prövar också ansökningar om att namn ska avföras från denna förteckning, samt ansökningar om undantag från frysningen av penningmedel i enlighet med säkerhetsrådets resolution 1452 (2002). De förfaranden som ska följas i dessa sammanhang regleras för närvarande dels i resolutionerna 1735 (2006), 1822 (2008) och 1904 (2009), dels i riktlinjerna för sanktionskommitténs arbete, vilka den själv fastställt.

16 Enligt punkt 5 i resolution 1735 (2006) ska staterna, när de föreslår att sanktionskommittén ska uppta namn i sin förteckning, upplysa om skälen. I den medföljande inlagan ska det finnas en redogörelse som är så detaljerad som möjligt för skälen till ansökan om inskrivning, inklusive: i) alla omständigheter som är relevanta för att exakt fastställa att personen eller enheten uppfyller de aktuella kriterierna; ii) vilket slags uppgifter det rör sig om, och iii) alla uppgifter eller bestyrkande handlingar eller bevismedel som kan lämnas. Enligt punkt 6 i samma resolution ombeds staterna att i samband med att de inkommer med en ansökan om inskrivning precisera vilka delar av inlagan som kan lämnas ut, i syfte att underrätta personen eller enheten om ansökan om inskrivning i förteckningen, och vilka delar som kan lämnas ut till stater på begäran av desamma.

17 Säkerhetsrådet har åtagit sig att säkerställa att det finns rättvisa och tydliga förfaranden för inskrivningen av personer och enheter i sanktionskommitténs förteckning och för hur personer och enheter ska avföras från denna förteckning, liksom för beviljande av undantag av humanitära skäl. Som ett led i uppfyllandet av detta åtagande antog säkerhetsrådet den 19 december 2006 resolution 1730 (2006), genom vilken det begärde att FN:s generalsekreterare, vid sekretariatet för säkerhetsrådets underorgan, skulle inrätta ett kontaktorgan (focal point), som ska ta emot ansökningar om avförande och uppfylla de uppdrag som beskrivs i bilagan till nämnda resolution (nedan kallat kontaktorganet). De som önskar inkomma med en begäran om avförande kan hädanefter göra det via kontaktorganet enligt det förfarande som beskrivs i resolution 1730(2006) och dess bilaga, eller genom den stat i vilken de vistas eller är medborgare.

Genom skrivelsen (S/2007/178) av den 30 mars 2007 meddelade FN:s generalsekreterare ordföranden i säkerhetsrådet att kontaktorganet för ansökningar om avförande hade inrättats.

18 I ingressen till resolution 1822 (2008), vilket var den resolution som var aktuell vid tidpunkten för antagandet av den rättsakt som angrips genom förevarande talan, upprepade säkerhetsrådet att terrorismen, i alla dess former och uttryck, utgör ett av de allvarligaste hoten mot fred och säkerhet, och upprepade sitt fördömande av nätverket al-Qaida, Usama bin Ladin, talibanerna och andra personer, grupper, företag och enheter som är associerade till dessa. Säkerhetsrådet betonade att terrorismen endast kan besegras genom ett ihärdigt och övergripande tillvägagångssätt som bygger på aktivt deltagande och samarbete mellan staterna och internationella och regionala organisationer. Vidare underströk säkerhetsrådet nödvändigheten av ett rigoröst genomförande av de restriktiva åtgärder som avses i punkt 1 i denna resolution. Säkerhetsrådet noterade emellertid även svårigheterna med att genomföra dessa åtgärder och de ansträngningar som staterna och sanktionskommittén gjort för att säkerställa att rättvisa och tydliga förfaranden ska finnas för inskrivning av berörda parter i sanktionskommitténs förteckning och för avförande från denna förteckning, och det välkomnade inrättandet av kontaktorgan. I samma ingress upprepades att åtgärderna i fråga är av förebyggande karaktär och är oavhängiga straffrättsliga bestämmelser i de nationella rättsordningarna.

19 I punkt 1 i resolution 1822 (2008) anges att de restriktiva åtgärder som redan införts genom de föregående resolutionerna 1267 (1999), 1333 (2000) och 1390 (2002) ska kvarstå. I punkt 8 i denna resolution upprepas skyldigheten för alla stater att genomföra de åtgärder som avses i punkt 1, och se till att dessa efterlevs. Samtliga stater uppmanas intensifiera sina ansträngningar i detta avseende. I punkterna 9–18, 19–23 och 24–26 i samma resolution behandlas förfarandena för inskrivning i sanktionskommitténs förteckning, för avförande från denna förteckning, respektive för omprövning och uppdatering av denna.

20 Vad gäller förfarandet för inskrivning upprepade säkerhetsrådet, i punkt 12 i resolution 1822 (2008), att staterna måste iaktta punkt 5 i resolution 1735 (2006) när de föreslår att sanktionskommittén ska ta med namn i sin förteckning, samt inkomma med en detaljerad redogörelse för skälen. Säkerhetsrådet beslutade också att staterna i varje ansökan om inskrivning måste precisera vilka delar i motsvarande inlaga som kan lämnas ut, bland annat för att sanktionskommittén ska kunna utarbeta den sammanfattning som avses i punkt 13 eller underrätta personen eller enheten, vars namn ska skrivas in i förteckningen. I punkt 13 i samma resolution anges bland annat följande. För det första ska sanktionskommittén, när den lägger till ett namn i sin förteckning, i samarbete med de stater som lämnat in motsvarande begäran, på sin webbplats publicera en ”sammanfattning av skälen för inskrivning”. Vidare ska sanktionskommittén, i samarbete med de stater som lämnat in de aktuella ansökningarna, bemöda sig om att på sin webbplats publicera ”sammanfattningar av skälen för inskrivning” av de namn som upptagits i denna förteckning före antagandet av samma resolution. I punkt 17 i resolutionen kräver säkerhetsrådet att de berörda staterna vidtar alla tänkbara åtgärder, i enlighet med sin nationella lagstiftning och rättspraxis, för att i god tid underrätta den berörda personen eller enheten om inskrivningen i sanktionskommitténs förteckning, samt till meddelandet bifoga kopia på den del av inlagan som kan offentliggöras, de uppgifter om skälen till inskrivning som finns på sanktionskommitténs webbplats, en beskrivning av effekterna av inskrivning på listan såsom de framgår av de relevanta resolutionerna, formerna för sanktionskommitténs prövning av ansökningar om att avföras från dess förteckning och möjligheterna till undantag.

21 Vad gäller förfarandet för avförande erinras det i punkt 19 i resolution 1822 (2008) om att de personer, grupper, företag och enheter som inskrivits i sanktionskommitténs förteckning kan inkomma direkt till kontaktorganet med en ansökan om att bli avförda. Enligt punkt 21 i resolutionen ansvarar sanktionskommittén för att i enlighet med sina riktlinjer pröva ansökningarna om avförande från förteckningen av namn på medlemmar i al-Qaida eller talibanerna eller associerade till al-Qaida, Usama bin Ladin eller talibanerna, vilka inte längre uppfyller kriterierna i de aktuella resolutionerna.

22 I ingressen till resolution 1904 (2009) understryks att sanktionerna är ett viktigt medel som föreskrivs i Förenta nationernas stadga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet, och att det är nödvändigt med ett rigoröst genomförande av de åtgärder som avses i punkt 1 i denna resolution. Det anges vidare i ingressen att säkerhetsrådet noterar de problem av rättslig natur och andra problem som staterna stöter på då de genomför åtgärder i enlighet med nämnda punkt 1, men gläds åt de förbättringar som gjorts avseende sanktionskommitténs förfaranden och uttrycker sin avsikt att fortsätta arbetet med att göra dessa förfaranden rättvisa och transparenta.

23 I punkt 1 i resolution 1904 (2009) anges att de restriktiva åtgärder som redan införts genom resolutionerna 1267 (1999), 1333 (2000) och 1390 (2002) ska kvarstå. I punkterna 8–19, 20–27 och 28–32 i samma resolution behandlas förfarandena för inskrivning i sanktionskommitténs förteckning, för avförande från denna förteckning, respektive för omprövning och uppdatering av denna.

24 Vad gäller förfarandet för inskrivning upprepade säkerhetsrådet i punkt 11 i resolution 1904 (2009) att staterna, när de föreslår att sanktionskommittén ska ta med namn i sin förteckning, ska iaktta punkt 5 i resolution 1735 (2006) och punkt 12 i resolution 1822 (2008) och inkomma med en detaljerad redogörelse för skälen. Säkerhetsrådet beslutade att skälen, på begäran, kan lämnas ut, med undantag för de uppgifter som medlemsstaten anser är konfidentiella, och användas som grundval för den sammanfattning av skälen för inskrivning i förteckningen som avses i punkt 14.

25 Vad gäller förfarandet för avförande beslutade säkerhetsrådet enligt punkt 20 i resolution 1904 (2009) att sanktionskommittén, när den prövar ansökningar om avförande

från dess förteckning, ska bistås av en ”ombudsman” som ska inrättas för en inledande period på 18 månader räknat från datumet för antagandet av denna resolution. Säkerhetsrådet bad FN:s generalsekreterare att, i nära samråd med sanktionskommittén, utse en framstående person med hög moral som är känd för sin opartiskhet och integritet och innehar den höga kompetens och den erfarenhet av relevanta områden (juridik, mänskliga rättigheter, kampen mot terrorismen, sanktioner, etc.) som krävs för att utföra arbetet som ombudsman. Beskrivningen av ombudsmannens uppdrag finns i bilaga II till denna resolution. Säkerhetsrådet beslutade även att ombudsmannen ska utföra sina uppgifter helt oberoende och opartiskt och inte efterfråga eller erhålla instruktioner från någon regering. Såsom anges i punkt 21 i nämnda resolution, beslutade säkerhetsrådet att, efter det att ombudsmannen utsetts, ombudsmannens sekretariat ska ta emot ansökningar från personer och enheter som önskar bli avförda från sanktionskommitténs förteckning, i enlighet med de bestämmelser som anges i bilaga II till denna resolution och att kontaktorganen inte längre ska ta emot sådana ansökningar efter det att ombudsmannen utsetts. I punkt 22 i samma resolution anges att sanktionskommittén ska fortsätta att i enlighet med sina riktlinjer pröva ansökningar om avförande. I punkt 25 i resolutionen uppmanar säkerhetsrådet sanktionskommittén att vid prövningen av ansökningar om avförande ta vederbörlig hänsyn till yttranden från de stater som ligger bakom inskrivningarna och från de stater den sökande vistas i, är medborgare i, eller instiftades i. Säkerhetsrådet uppmanade medlemmarna i sanktionskommittén att göra allt i sin makt för att ge en motivering till varje invändning mot sådana ansökningar om avförande.

26 I bilaga II till resolution 1904 (2009) anges de uppgifter som ombudsmannen är behörig att utföra i enlighet med punkt 20 i denna resolution, när en ansökan om avförande inkommer till denne. Dessa uppgifter kan delas upp i ett skede där ombudsmannen samlar in uppgifter från de berörda staterna och ett samordningsskede, vilket kan innefatta en dialog med sökanden. Efter dessa två faser upprättar ombudsmannen en ”sammanfattande rapport” som skickas till sanktionskommittén. Denna granskar, med hjälp av ombudsmannen, ansökan om avförande, och beslutar efter denna granskning huruvida ansökan om avförande ska bifallas.

27 Den 7 juni 2010 meddelade talesmannen för FN:s generalsekreterare att denne till ombudsman utnämnt den kanadensiska ad litem-domaren Kimberly Prost vid den internationella krigsförbrytartribunalen för före detta Jugoslavien.

28 Europeiska unionens medlemsstater, församlade i rådet, yttrade i ett antal gemensamma ståndpunkter som antogs på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), att det var nödvändigt att Europeiska gemenskapen vidtog åtgärder för att genomföra ovannämnda resolutioner från säkerhetsrådet. Rådet antog därför, efter hand, bland annat förordning (EG) nr 337/2000 av den 14 februari 2000, om flygförbud och spärrande av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan (EGT L 43, s. 1), förordning (EG) nr 467/2001 av den 6 mars 2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan och om upphävande av förordning (EG) nr 337/2000 (EGT L 67, s. 1), och förordning nr 881/2002.

29 I de två sistnämnda förordningarna föreskrivs bland annat om frysning av penningmedel och andra ekonomiska tillgångar tillhörande personer, grupper eller enheter som angetts av sanktionskommittén och som anges i bilaga I till förordningarna. Europeiska kommissionen är behörig att ändra och komplettera nämnda bilaga I på grundval av beslut från säkerhetsrådet eller sanktionskommittén. Det förfarande som i detta avseende ska följas ändrades till följd av domstolens dom i målet Kadi genom förordning (EU) nr 1286/2009 av den 22 december 2009, om ändring av förordning (EG) nr 881/2002 (EUT L 346, s. 42).

30 Den 17 oktober 2001 offentliggjorde sanktionskommittén ett tillägg till sin förteckning. I detta tillägg fanns bland annat sökandens namn och det angavs att han var en person som var associerad med Usama bin Ladin.

31 Genom kommissionens förordning (EG) nr 2062/2001 av den 19 oktober 2001, om ändring, för tredje gången, av förordning nr 467/2001 (EGT L 277, s. 25), lades sökandens, och andras, namn till i bilaga I till nämnda förordning. Sökandens namn skrevs sedan in i bilaga I till förordning nr 881/2002, när denna förordning antogs.

32 Parallellt med det ovan beskrivna sanktionssystemet – vilket endast avser de personer och enheter som sanktionskommittén med namn angett vara associerade med Usama bin Ladin, organisationen al-Qaida och talibanerna – finns det ett mer omfattande sanktionssystem enligt säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) av den 28 september 2001, i vilken det beslutas om omfattande strategier för att bekämpa terrorism och i synnerhet finansieringen av terrorism. Även denna resolution antogs som svar på terroristattentaten den 11 september 2001.

33 I punkt 1 c i denna resolution föreskrivs bland annat att alla stater utan dröjsmål ska frysa alla penningmedel och andra finansiella tillgångar för personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar, för enheter som ägs eller kontrolleras av sådana personer, och för personer eller enheter som agerar på sådana personers eller enheters vägnar eller under deras ledning. Identifieringen av dessa personer eller enheter ankommer dock helt på staterna.

34 Rådet bedömde att det var nödvändigt för gemenskapen att agera för att genomföra säkerhetsrådets resolution och antog därför dels gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP av den 27 december 2001, om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 93), dels förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 70, rättelse i EUT L 52, 2010, s. 58).

35 I dessa rättsakter föreskrivs bland annat om frysning av penningmedel och andra ekonomiska medel tillhörande personer, grupper eller enheter som varit delaktiga i terroristhandlingar, vilka har identifierats av rådet självt och upptagits i en förteckning i en bilaga, vilken regelbundet omprövas. Upptagandet i förteckningen sker på grundval av exakta uppgifter eller omständigheter i det relevanta ärendet som visar att ett beslut har fattats av en behörig myndighet, i princip en rättslig sådan, beträffande de personer, grupper eller enheter som avses, oavsett om det gäller inledande av undersökningar eller rättsliga åtgärder i fråga om en terroristhandling, försök att begå, deltaga i eller underlätta en sådan handling, grundat på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier eller en dom om ansvar för sådana handlingar.

36 Enligt en dom från United Kingdom Supreme Court (Högsta domstolen i Förenade kungariket) av den 27 januari 2010 i de förenade målen Her Majesty's Treasury (motpart) mot Mohammed Jabar Ahmed m.fl. (klagande), Her Majesty's Treasury (motpart) mot Mohammed al-Ghabra (klagande) och R (på ansökan av Hani El Sayed Sabaei Youssef) (motpart) mot Her Majesty's Treasury (klagande) [2010] UKSC 2 (nedan kallad domen från UK Supreme Court i de förenade målen Ahmed m.fl., punkt 22), framgår det av rapporterna från unionens medlemsstater till sanktionskommittén att 11 av de 27 medlemsstaterna endast utgår från förordning nr 881/2002 för att uppfylla sina skyldigheter enligt resolution 1333 (2000). Övriga 16 medlemsstater har dessutom antagit restriktiva åtgärder som direkt avser genomförandet av nämnda resolution i den nationella rättsordningen, vilka således samexisterar med förordning nr 881/2002.

Förstainstansrättens och domstolens domar i målen Kadi

37 Sökanden väckte den 18 december 2001 talan vid förstainstansrätten om ogiltigförklaring av förordning nr 467/2001 och förordning nr 2062/2001, såvitt dessa avsåg sökanden. Till stöd för sin talan anförde sökanden bland annat att hans rätt att yttra sig och rätt till ett effektivt domstolsskydd åsidosatts genom dessa förordningar och

att de utgjorde en oproportionerlig inskränkning i hans äganderätt. Talan justerades senare till att gälla ogiltigförklaring av förordning nr 881/2002, såvitt den avser sökanden.

38 I förstainstansrättens dom i målet Kadi, som avkunnades den 21 september 2005, ogillades denna talan. Förstainstansrätten fann bland annat följande. Det följer av de principer som styr förhållandet mellan den internationella rättsordning som har tillkommit genom Förenta nationerna och gemenskapens rättsordning att den interna lagenligheten av förordning nr 881/2002 inte kan vara föremål för domstolsprövning, med undantag för förordningens förenlighet med bestämmelser som omfattas av *jus cogens,* eftersom syftet med förordningen är att genomföra en resolution som har antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga och det i det avseendet inte lämnas något utrymme för skönsmässig bedömning. Detta innebär att den omtvistade förordningen således, med angivna förbehåll, är undantagen från domstolsprövning (se även domstolens dom av den 3 december 2009 i de förenade målen C-399/06 P och C-403/06 P, Hassan och Ayadi mot rådet och kommissionen, REG 2009, s. I-11393, nedan kallad domstolens dom i målet Hassan, punkt 69).

39 Förstainstansrätten ansåg därför i sin dom i målet Kadi, att eftersom *jus cogens* utgör internationell ordre public, som samtliga folkrättssubjekt, inklusive FN:s organ, är underkastade och från vilken inga avvikelser kan göras, ska frågan huruvida förordning nr 881/2002 är lagenlig, och detta även vad gäller klagandenas grunder om att hans grundläggande rättigheter har åsidosatts, avgöras med utgångspunkt från denna princip (se även domstolens dom i målet Hassan, punkt 70).

40 I dom av den 3 september 2008 i målet Kadi upphävde domstolen förstainstansrättens dom i målet Kadi och ogiltigförklarade förordning nr 881/2002, såvitt den avsåg sökanden.

41 Trots vad som föreskrivs i artiklarna 25 och 103 i Förenta nationernas stadga och i artiklarna 297 EG och 307 EG, och trots att domstolen i punkt 293 i sin dom i målet Kadi fann att iakttagandet av de åtaganden som gjorts inom ramen för Förenta nationerna gör sig gällande i samband med att gemenskapen genomför resolutioner som antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga, fastställde domstolen i punkt 316 i samma dom att domstolens kontroll av gemenskapsrättsakternas giltighet i förhållande till de grundläggande rättigheterna ska anses utgöra uttryck för en konstitutionell garanti, i en rättslig gemenskap, vilken följer av EG-fördraget såsom autonom rättsordning. Ett internationellt avtal – i detta fall själva stadgan för Förenta nationerna – kan inte inkräkta på denna konstitutionella garanti.

42 Domstolen fann även, i punkterna 326 och 327 i sin dom i målet Kadi att förstainstansrättens ståndpunkt, vilken sammanfattas i punkterna 38 och 39 ovan, utgjorde en felaktig rättstillämpning. Enligt domstolen är nämligen gemenskapsdomstolarna skyldiga att, i enlighet med den behörighet som de getts enligt EG-fördraget, säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av samtliga gemenskapsrättsakter i förhållande till de grundläggande rättigheterna, vilka utgör en del av gemenskapsrättens allmänna principer. Detta inbegriper gemenskapsrättsakter vilka, såsom förordning nr 881/2002, syftar till att genomföra resolutioner som antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga (se även domstolens dom i målet Hassan, punkt 71).

43 Domstolen fann i punkt 328 i sin dom i målet Kadi att överklagandet skulle bifallas såvitt avsåg dessa grunder och att förstainstansrättens dom i målet Kadi skulle upphävas i denna del.

44 Domstolen fann också, i punkt 348 i sin dom i målet Kadi, att rådet inte hade upplyst sökanden om de omständigheter som lagts honom till last och vilka utgjort grunden för de restriktiva åtgärder som införts gentemot honom och inte heller hade gett sökanden rätt att få kännedom om dessa omständigheter inom rimlig tid efter det att de restriktiva åtgärderna införts, varför sökanden inte haft möjlighet att på ett

ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter i detta hänseende. Sökandens rätt till försvar, i synnerhet rätt att yttra sig, hade följaktligen inte iakttagits.

45 Dessutom fann domstolen i punkt 349 i sin dom i målet Kadi att eftersom sökanden inte upplysts om de omständigheter som lagts honom till last, och med hänsyn tagen till det samband som råder mellan rätten till försvar och rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, vilket konstaterats i punkterna 336 och 337 i domen i fråga, hade sökanden inte heller under tillfredsställande förhållanden kunnat försvara sina rättigheter vad gäller dessa omständigheter inför gemenskapsdomstolen. Domstolen konstaterade därför att det även skett ett åsidosättande av rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol.

46 Vad slutligen gäller sökandens invändningar angående det åsidosättande av rätten till egendom som följde av åtgärderna avseende frysning som införts, med stöd av förordning nr 881/2002, fann domstolen i punkt 366 i sin dom i målet Kadi att de restriktiva åtgärder som infördes genom den omtvistade förordningen utgjorde inskränkningar i äganderätten som i princip skulle kunna vara berättigade (se även domstolens dom i målet Hassan, punkt 91).

47 Domstolen fann dock, i punkterna 369 och 370 i samma dom, att med hänsyn till omständigheterna i målet – förordning nr 881/2002 hade, såvitt den berörde sökanden, antagits utan att denne garanterats möjligheten att redogöra för sitt fall inför de behöriga myndigheterna, och detta i en situation där inskränkningen av sökandens äganderätt med hänsyn till de restriktiva åtgärdernas generella räckvidd och faktiska varaktighet måste kvalificeras som betydande – utgjorde det en oberättigad inskränkning av sökandens äganderätt att vidta dessa åtgärder gentemot honom.

48 Domstolen beslutade i enlighet med artikel 231 EG att effekterna av förordning nr 881/2002 skulle bestå under en period som inte fick överstiga tre månader, för att möjliggöra för rådet att rätta till de åsidosättanden som konstaterats, samtidigt som vederbörlig hänsyn skulle tas till den betydande inverkan som de aktuella restriktiva åtgärderna har på sökandens fri- och rättigheter. Domstolen påpekade i detta sammanhang att om denna förordning ogiltigförklarades med omedelbar verkan, såvitt den berörde sökanden, skulle detta allvarligt och oåterkalleligt kunna påverka effektiviteten av de restriktiva åtgärder som införs genom förordningen och som gemenskapen är skyldig att genomföra. Vidare kunde det inte uteslutas att det skulle visa sig att det i sak fanns grund för införandet av sådana åtgärder gentemot sökanden (punkterna 373–376 i domstolens dom i målet Kadi).

Följderna av förstainstansrättens och domstolens domar i målet Kadi

49 Genom skrivelse av den 8 september 2008 begärde Frankrikes ständige representant inför FN, som handlade i unionens namn, att sanktionskommittén skyndsamt skulle göra sammanfattningen av de skäl som föranlett att sökanden skrivits in i kommitténs förteckning (nedan kallad den sammanfattande motiveringen) tillgänglig på sin webbplats i enlighet med punkt 13 i resolution 1822 (2008).

50 Genom skrivelse av den 21 oktober 2008 översände sanktionskommitténs ordförande nämnda sammanfattande motivering till Frankrikes ständige representant vid FN och gav denne tillåtelse att utlämna sammanfattningen till sökanden och/eller hans advokater. Denna sammanfattande motivering har följande lydelse:

”Den enskilde personen Yasin Abdullah Ezzedine Qadi … uppfyller alla kriterier för att skrivas in i förteckningen av [sanktionskommittén] på grund av sina gärningar som består i a) deltagande i finansiering, planering, underlättande, förberedande eller

genomförande av handlingar eller verksamhet som företas av, tillsammans med, i namnet av, på vägnar av eller till stöd för al-Qaida, Usama bin Ladin eller talibanerna, alternativt celler, filialer, utbrytargrupper eller avknoppningar till dessa, b) tillhandahållande, försäljning eller överförande av vapen och därtill hörande materiel till någon av dessa, c) rekrytering till någon av dessa, och d) annat stöd till deras handlingar eller verksamhet [se säkerhetsrådets resolution 1822 (2008), punkt 2].

Yasin Abdullah Ezzedine Qadi har erkänt att han var en av grundarna av stiftelsen Muwafaq och ledde dess verksamhet. Stiftelsen Muwafaq har alltid stått under beskydd av afghanska byrån [Makhtab al-Khidamat] (QE.M.12.01.), en organisation som instiftades av Abdullah Azzam och Usama bin Ladin [Usama Muhammed Awad Bin Laden] (QI.B.8.01.) och var föregångare till al-Qaida (QE.A.4.01.). Efter att afghanska byrån upplösts, i början av juni 2001, och absorberats av al-Qaida, har även ett antal icke-statliga organisationer som förut var knutna till byrån, däribland stiftelsen Muwafaq, anslutit sig till al-Qaida.

År 1992 anförtrodde Yasin Abdullah Ezzedine Qadi ledningen av stiftelsen Muwafaqs europeiska avdelningar till Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi (QI.A.25.01.). I mitten av 1990-talet ledde Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al Ayadi också stiftelsen Muwafaqs kontor i Bosnien och Hercegovina. Yasin Abdullah Ezzedine Qadi rekryterade Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al Ayadi efter rekommendation från den kände al-Qaida-finansiären Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan (QI.J.79.02.), som stridit vid sidan av Usama bin Ladin i Afghanistan under 1980-talet. Vid den tidpunkt Yasin Abdullah Ezzedine Qadi utnämnde Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al Ayadi till ledare för stiftelsen Muwafaqs europeiska del agerade den senare i enlighet med överenskommelser med Usama bin Ladin. Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al Ayadi åkte till Afghanistan i början av 1990-talet för att där genomgå en paramilitär utbildning. Han åkte därefter till Sudan, tillsammans med andra personer, för att träffa Usama bin Ladin. Han slöt ett formellt avtal med Usama bin Ladin angående mottagande och utbildning av tunisier. De träffade Usama bin Ladin en andra gång och ingick ett avtal som syftade till att Usama bin Ladins samarbetsmän i Bosnien och Hercegovina skulle ta emot tunisiska kombattanter som kom från Italien.

År 1995 uppgav ledaren för Al-Gama'at al Islamiyya, Talad Fuad Kassem, att stiftelsen Muwafaq gett logistiskt och finansiellt stöd till en bataljon kombattanter i Bosnien och Hercegovina. I mitten av 1990-talet bidrog stiftelsen Muwafaq med finansiellt stöd till dessa kombattanters terroristhandlingar, liksom till handeln med vapen från Albanien till Bosnien och Hercegovina. Usama bin Ladin bidrog med en del av finansieringen av dessa aktiviteter.

Yasin Abdullah Ezzedine Qadi var också en av de största aktieägarna i Depositna Banka, med säte i Sarajevo, som i dag är stängd. Även Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al Ayadi hade vissa uppdrag för denna bank och företrädde Yasin Abdullah Ezzedine Qadis intressen. Möten angående förberedelser för ett attentat mot en amerikansk inrättning i Saudiarabien har eventuellt ägt rum i denna bank.

Yasin Abdullah Ezzedine Qadi ägde också flera bolag i Albanien som förmedlade penningmedel till extremister eller gav extremister sådana positioner att de kunde kontrollera de aktuella bolagens tillgångar. Upp till fem av dessa bolag i Albanien tillhörande Yasin Abdullah Ezzedine Qadi har erhållit rörelsekapital från Usama bin Ladin."

51 Denna sammanfattande motivering offentliggjordes senare även på sanktionskommitténs webbplats, i enlighet med punkt 13 i resolution 1822 (2008).

52 Genom skrivelse av den 22 oktober 2008 översände Frankrikes ständige representant vid Europeiska unionen denna sammanfattande motivering till kommissionen, i syfte att möjliggöra för denna att följa domstolens dom i målet Kadi.

53 Den 22 oktober 2008 sände kommissionen en skrivelse till sökanden. I denna uppgav kommissionen att mot bakgrund av de skäl som angetts i den sammanfattande motivering som ingetts av sanktionskommittén, vilket bifogades skrivelsen, avsåg kommissionen att anta en rättsakt i syfte att bibehålla sökandens inskrivning i bilaga I till förordning nr 881/2002, i enlighet med artikel 7.1 första strecksatsen i denna förordning. Kommissionen tillade att skrivelsen syftade till att ge sökanden möjlighet att yttra sig över de skäl som angetts i den sammanfattande motiveringen och inkomma till kommissionen med alla uppgifter som han ansåg var relevanta, innan kommissionen fattade sitt slutliga beslut. Han gavs därvid en tidsfrist till och med den 10 november 2008.

54 Den sammanfattande motivering som bifogades denna skrivelse (nedan kallad den sammanfattande motiveringen) hade samma ordalydelse som den sammanfattande motivering som översänts av sanktionskommittén (se punkt 50 ovan).

55 Genom skrivelse av den 10 november 2008 inkom sökanden med ett yttrande till kommissionen. Skrivelsen innehöll bland annat följande:

— Sökanden begärde att kommissionen skulle förebringa de bevis som stödjer påståendena i den sammanfattande motiveringen liksom relevanta handlingar från kommissionens utredning i ärendet.

— Sökanden begärde att få ytterligare ett tillfälle att yttra sig över dessa bevis efter att han erhållit dem.

— Sökanden försökte, med åberopande av bevisning, tillbakavisa de påståenden som fanns i den sammanfattande motiveringen, i den del han ansåg att han kunde svara på allmänna påståenden.

56 Den 28 november 2008 antog kommissionen förordning (EG) nr 1190/2008 om ändring för hundraförsta gången av rådets förordning (EG) nr 881/2002 (EUT L 322, s. 25) (nedan kallad den angripna förordningen).

57 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 den sammanfattande motivering[en] samt berett [honom] tillfälle att inkomma med synpunkter på de skäl som anges i motiveringen.

(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 [i domstolens dom i målet Kadi] ogiltigförklarade förordningens giltighet."

58 Enligt artikel 1 i och bilagan till den angripna förordningen ändras bilaga I till förordning nr 881/2002 bland annat på så sätt att följande stycke läggs till under rubriken "Fysiska personer":

"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."

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

60 Kommissionen svarade genom skrivelse av den 8 december 2008 på sökandens yttrande av den 10 november 2008 och uppgav att den hade gått igenom yttrandet och jämfört den sammanfattande motiveringen med de argument sökanden framfört i det avseendet. Kommissionen uppgav bland annat följande:

— Genom att översända den sammanfattande motiveringen till sökanden och uppmana honom att yttra sig över denna har kommissionen följt domstolens dom i målet Kadi.

— Domstolens dom i målet Kadi betyder inte att kommissionen måste ”översända ytterligare bevisning”, såsom sökanden begärt.

— I de relevanta resolutionerna från säkerhetsrådet föreskrivs en ”förebyggande” frysning av penningmedel, vilket bekräftats av ”särskild rekommendation III angående finansiering av terrorism” från arbetsgruppen för finansiella åtgärder mot penningtvätt (FATF). Således ska denna frysning, vad gäller vilken grad av bevisning som krävs, utgå från ”rimliga skäl eller grunder för att misstänka att den utpekade personen eller enheten är en terrorist, finansierar terrorism eller är en terroristorganisation”.

— Kommissionen har haft fog för att inte beakta de bevis som sökanden inkommit med för att vederlägga anklagelserna mot honom, och särskilt inte dem som avsåg att straffrättsliga förfaranden angående honom i Schweiz, Turkiet och Albanien lagts ned, med motiveringen att dessa bevis handlade om ”straffrättsliga förfaranden” i vilka ”beviskraven är annorlunda än de som är tillämpliga avseende [sanktionskommitténs beslut], vilka är av förebyggande karaktär”.

61 Kommissionen avslutade sin analys på följande sätt: ”Följaktligen, efter att noggrant ha gått igenom Era yttranden i skrivelsen av den 10 november 2008, finner kommissionen [att] inskrivningen av Er i förteckningen är befogad, med tanke på Era kontakter med nätverket al-Qaida. En redogörelse för skälen är bifogad denna skrivelse.” Kommissionen bifogade även texten till den angripna förordningen, erinrade om möjligheten att föra talan mot denna förordning vid förstainstansrätten och uppmärksammade slutligen sökanden på att berörda personer, grupper och enheter när som helst till sanktionskommittén kan inkomma med en begäran om avförande. Kommissionen lämnade användbara kontaktuppgifter samt adressen till en webbplats där sökanden kunde erhålla ytterligare information.

62 Den redogörelse för skälen som bifogades kommissionens skrivelse av den 8 december 2008 är identisk med den sammanfattande motiveringen.

Förfarandet

63 Det var mot denna bakgrund som sökanden, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 26 februari 2009, väckte förevarande talan.

64 Genom särskild handling som inkom till förstainstansrättens kansli samma dag begärde sökanden att målet skulle handläggas skyndsamt i enlighet med artikel 76a i förstainstansrättens rättegångsregler. Efter att ha hört kommissionen biföll förstainstansrätten (sjunde avdelningen) denna begäran genom beslut av den 20 mars 2009.

65 Kommissionen bifogade till sin svarsinlaga skrivelsen av den 22 oktober 2008 från Frankrikes ständige representant vid Europeiska unionen, vilken åtföljt den sammanfattande motiveringen från sanktionskommittén (se punkt 52 ovan). Kommissionen angav att detta var samtliga handlingar som den mottagit från Förenta nationerna och som legat till grund för den angripna förordningen.

66 Genom beslut av den 5 maj och den 3 juli 2009, tillät ordföranden på förstainstansrättens sjunde avdelning, efter att ha hört parterna, dels Europeiska unionens råd, dels Republiken Frankrike och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

67 Kommissionen inkom den 18 november 2009 till förstainstansrättens kansli med en handling som gällde ett pågående förfarande mellan sökanden och de amerikanska myndigheterna vid United States District Court for the District of Columbia (amerikansk distriktdomstol för District of Columbia). Sökanden och rådet inkom med skriftliga yttranden angående denna handling den 10 december 2009.

68 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (sjunde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

69 Genom skrivelse av den 10 juni 2010 inkom sökanden med en kopia av domen från UK Supreme Court i de förenade målen Ahmed m.fl.

70 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 17 juni 2010. Under förhandlingen inkom sökanden med ”nionde rapporten från gruppen för analytiskt stöd och övervakning av sanktioner (Analytical Support and Sanctions Monitoring Team), instiftad med stöd av resolution 1526 (2004)” för att hjälpa sanktionskommittén att utföra sitt uppdrag, såsom den hade skickats från sanktionskommitténs ordförande till ordföranden för säkerhetsrådet, genom en skrivelse

daterad den 11 maj 2009 (dokument S/2009/245) (nedan kallat övervakningsgruppens nionde rapport).

Parternas yrkanden

71 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

— vidta åtgärder för processledning i enlighet med artikel 64 i tribunalens rättegångsregler, i syfte att kommissionen ska utlämna ”alla handlingar avseende antagandet” av den angripna förordningen,

— ogiltigförklara den angripna förordningen såvitt den berör sökanden, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

72 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

73 Kommissionen har dessutom anfört att eftersom inskrivningen av sökanden i bilaga I till förordning nr 881/2002 uteslutande bygger på de handlingar som bifogats svarsinlagan, saknas det skäl för tribunalen att som en åtgärd för processledning begära in dessa handlingar.

74 Rådet, Republiken Frankrike och Förenade kungariket har anslutit sig till kommissionens första yrkande.

Sakomständigheter

75 Sökanden är saudiarabisk medborgare. Han är affärs- och finansman, född 1955. Han har vidgått att han var en av förvaltarna av stiftelsen Muwafaq, fram till dess den upphörde med verksamheten år 1998. Han har uppgett att stiftelsen var en välgörenhetsstiftelse etablerad i Jersey.

76 Sökandens penningmedel är frysta i hela unionen sedan den 20 oktober 2001. Inledningsvis skedde detta med stöd av förordning nr 2062/2001 – som antogs efter att han upptagits i sanktionskommitténs förteckning, den 17 oktober 2001 (se punkterna 30 och 31 ovan) – därefter med stöd av förordning nr 881/2002, och slutligen med stöd av den angripna förordningen, som antogs efter att nämnda förordning nr 881/2002 delvis ogiltigförklarats genom domstolens dom i målet Kadi.

77 Sökanden har anfört att han aldrig har varit inblandad i terrorism och att han aldrig har gett något stöd, vare sig finansiellt eller på annat sätt, till terrorism, oavsett om den har knytning till Usama bin Ladin eller i annat fall. Han har aldrig dömts eller funnits skyldig till något som helst terroristrelaterat brott, i någon del av världen.

78 Sökanden har tillagt att han upptogs i sanktionskommitténs förteckning på begäran av Förenta staterna, utan att Förenta nationerna företagit någon oberoende utredning eller prövning av Förenta staternas anklagelser mot honom. Ett antal av dessa påståenden är uppenbart felaktiga, såsom påståendena att sökanden har en bror och att han är medlem av klanen Dossari. De amerikanska myndigheterna har också baserat sig på vissa tidningsartiklar, bland annat en skriven av journalisten Jack Kelley och införd i dagstidningen USA Today den 29 oktober 1999, i vilken bland annat uppges att stiftelsen Muwafaq fungerade som ”fasad” för Usama bin Ladin. Emellertid tvingades Jack Kelley efter en undersökning lämna sin anställning och den 13 april 2004 publicerade USA Today en artikel med rättelser på sin webbplats i vilken bekräftades att Jack Kelley hade ”hittat på vissa scoop” och att artikeln, som de amerikanska myndigheterna utgått ifrån, innehöll flera fel.

Rättslig bedömning

Inledande synpunkter

79 Efter vissa inledande kommentarer angående vilken omfattning domstolsprövningen bör ha i förevarande fall har sökanden åberopat fem grunder till stöd för sin talan. Den första grunden är avsaknad av tillräcklig rättslig grund. Den andra grunden är indelad i två delar och avser ett åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd. Den tredje grunden avser att den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 253 EG har åsidosatts. Den fjärde grunden avser att kommissionen gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna. Den femte grunden, slutligen, avser ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

80 Inledningsvis ska frågan prövas avseende hur omfattande domstolskontrollen ska vara i förevarande fall, en fråga som samtliga parter med rätta har hävdat är grundläggande. Därefter ska den andra och femte grunden prövas. Dessa motsvarar i huvudsak de invändningar som domstolen redan prövat i sin dom i målet Kadi.

81 För att genomföra denna prövning finns ej anledning vidta de åtgärder för processledning som sökanden yrkat. Det är nämligen ostridigt att kommissionen i bilagan till svarsinlagan inkommit med samtliga de handlingar som legat till grund för antagandet av den angripna förordningen, vilka skulle ha kunnat omfattas av denna åtgärd.

Frågan hur omfattande domstolsprövningen ska vara i förevarande fall

Parternas argument

82 Sökanden anser att det är ”lämpligt och nödvändigt” att tribunalens prövning i förevarande fall är ”ingående och mycket noggrann”. Sökanden har i detta avseende hänvisat till de principer som anges i punkterna 281 och 326 i domstolens dom i målet Kadi och i punkt 45 i generaladvokaten Poiares Maduros förslag till avgörande i det målet (REG 2008, s. I-6363). Sökanden har även hänvisat till den ”fullständiga” domstolsprövning som förstainstansrätten ansett vara nödvändig för att bedöma lagligheten av gemenskapsåtgärder för frysning av penningmedel som vidtagits i enlighet med förordning nr 2580/2001, i dom av den 12 december 2006 i mål T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran mot rådet (REG 2006, s. II-4665) (nedan kallad domen i målet OMPI), punkterna 154, 155 och 159, av den 23 oktober 2008 i mål T-256/07, People’s Mojahedin Organization of Iran mot rådet (REG 2008,

s. II-3019) (nedan kallad domen i målet PMOI I), punkterna 141–143, och av den 4 december 2008 i mål T-284/08 (REG 2008, s. II-3487) (nedan kallad domen i målet PMOI II), punkterna 74 och 75).

83 Sökanden har vidare anfört att det krävs särskilt övertygande bevisning för att motivera den åtgärd innebärande frysning av penningmedel som är i fråga i förevarande fall. Han har till stöd för detta anfört följande:

— Denna åtgärd, som är mycket drastisk och saknar begränsning avseende varaktighet och belopp, innebär ett betydande åsidosättande av hans grundläggande rättigheter, och dess konsekvenser kan vara förödande (generaladvokaten Poiares Maduros ovannämnda förslag till avgörande i målet Kadi vid domstolen, punkt 47).

— Denna åtgärd utgör en sanktion, vilket objektivt framgår av de tolkningsmeddelanden från FATF som kommissionen åberopat, i den meningen att åtgärden offentligt betecknar honom som en terrorist eller en terroristanhängare.

— Sökandens penningmedel har varit frysta sedan år 2001, trots att kommissionen, vad gäller att vidmakthålla frysningen, ska beakta huruvida det föreligger ”ett aktuellt eller framtida hot” snarare än att endast utgå från ”tidigare beteende” (domen i målet PMOI I, punkt 110).

84 Sökanden har dessutom anfört att tribunalen bör pröva den angripna förordningen särskilt noggrant, eftersom denna hävdas ha antagits i syfte att läka de allvarliga överträdelser av grundläggande rättigheter som domstolen konstaterat i sin dom i målet Kadi (bland annat punkterna 334, 358, 369 och 370, se även domen i målet PMOI I, punkterna 60–62).

85 Enligt kommissionen och de intervenerande regeringarna måste rätt balans nås mellan den grundläggande rätten till en effektiv domstolsprövning för en person vars penningmedel frysts genom en gemenskapsåtgärd och nödvändigheten av att bekämpa den internationella terrorismen i enlighet med de bindande beslut som fattats av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga.

86 Kommissionen har i detta hänseende hävdat att det bör göras skillnad mellan två olika nivåer av domstolsprövning beroende på huruvida åtgärden i fråga utgör utövande av en egen befogenhet som medför att gemenskapen gör en skönsmässig bedömning (domen i målet OMPI, punkt 107).

87 Den första nivån av domstolsprövning, kallad ”begränsad”, uppges ha definierats av förstainstansrätten i domarna i målen OMPI och PMOI, avseende genomförandet av gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001. Den omfattar dels bedömningen av de fakta och omständigheter som åberopats som grund för det ifrågavarande beslutet att frysa penningmedlen, dels prövningen av den bevisning och de uppgifter som ligger till grund för nämnda bedömning (domen i målet OMPI, punkt 154). Emellertid får gemenskapsdomstolen inte ersätta gemenskapsinstitutionernas bedömning av den bevisning, fakta och andra omständigheter som föranlett en sådan åtgärd med sin egen bedömning (domen i målet OMPI, punkt 159). Tribunalens prövning är således begränsad till att avse en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att uppgifterna om de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen av dem inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk. Denna begränsade prövning är i synnerhet tillämplig beträffande de lämplighetsöverväganden som ligger till grund för åtgärden frysning av penningmedel.

88 Tvärtemot vad sökanden har hävdat är den första nivån, en begränsad domstolsprövning, inte tillämplig i ett sådant mål som förevarande, i vilket det är fråga om en gemenskapsrättsakt som antagits i enlighet med medlemsstaternas samstämmiga vilja och som kommit till uttryck i rådets gemensamma ståndpunkt 2002/402/GUSP av den 27 maj 2002 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 syfte att gemensamt genomföra individuella sanktionsåtgärder avseende personer och enheter som namngivits av sanktionskommittén.

89 Kommissionen har i detta sammanhang erinrat om att iakttagandet av de åtaganden som gjorts inom ramen för Förenta nationerna gör sig gällande i samband med att gemenskapen genomför resolutioner som antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga (domstolens dom i målet Kadi, punkt 293). Följaktligen är gemenskapsinstitutionerna skyldiga, enligt EG-fördraget, att följa sanktionskommitténs beslut (domstolens dom i målet Kadi, punkt 296).

90 Gemenskapsdomstolarna ska dock åtminstone kontrollera huruvida antagandet av en gemenskapsåtgärd för genomförande är förenligt med EG-fördragets konstitutionella principer, bland vilka de grundläggande rättigheterna ingår (domstolens dom i målet Kadi, punkterna 298–314). Att det i detta sammanhang rör sig om Förenta nationerna motiverar således inte ett ”allmänt undantag från domstolsprövning” i gemenskapens rättsordning, så länge som sanktionskommitténs omprövningsförfarande inte erbjuder de garantier som ett domstolsskydd innebär (domstolens dom i målet Kadi, punkt 322 *in fine*, 326 och 327).

91 Enligt kommissionen och de intervenerande regeringarna har domstolens prövning, i mål där fråga varit om gemenskapsakter genom vilka de sanktioner som bestämts av sanktionskommittén genomförs, hittills bestått i en kontroll av att den berörda gemenskapsmyndigheten iakttagit de skyddsregler som rör förfarandet (domstolens dom i målet Kadi, punkterna 336 och 345–353). Däremot har domstolen ännu inte uttalat sig angående omfattningen av domstolsprövningen av de skäl som ligger till grund för gemenskapsåtgärderna om genomförande. Det ankommer således på tribunalen att för första gången bedöma vilken som är den lämpliga omfattningen av

denna prövning, med särskild hänsyn till det internationella sammanhang i vilket den angripna förordningen har antagits.

92 Kommissionen har i detta hänseende erinrat om den skyldighet som åligger varje medlemsstat i FN, i enlighet med artikel 2 femte stycket i Förenta nationernas stadga, att lämna denna organisation ”allt bistånd i varje åtgärd som organisationen företager i överensstämmelse med [stadgan]”. Säkerhetsrådet har för övrigt i åttonde stycket i sin resolution 1822 (2008) nyligen bekräftat den skyldighet som alla medlemsstater har att genomföra de sanktionsåtgärder som antagits avseende de personer som är inskrivna i sanktionskommitténs förteckning, och se till att dessa efterlevs.

93 Samma sak gäller när sanktionskommitténs beslut genomförts inom Europeiska unionen, inte av varje medlemsstat för sig, utan genom antagandet av gemenskapsåtgärder med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG. Kommissionen har anfört att domstolen i sin dom i målet Kadi (punkt 294) angav att gemenskapen 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 vidta nödvändiga åtgärder för att bibehålla eller återupprätta internationell fred och säkerhet”.

94 Kommissionen och de intervenerande regeringarna har anfört att gemenskapen, genom att till sökanden översända skälen för hans inskrivning i bilaga I till förordning nr 881/2002, har gett honom möjlighet att ge synpunkter och vederlägga påståendena att han har band till internationell terrorism. Det yttrande som sökanden inkommit med ska granskas noga av kommissionen. Om sökanden kritiserar de bevis som ligger

till grund för sanktionskommitténs sammanfattande motivering ankommer det emellertid inte på gemenskapen att i efterhand ersätta nämnda kommittés bedömning av dessa bevis med sin egen. Dessutom skulle gemenskapen inte kunna genomföra en sådan prövning i efterhand, eftersom dessa bevis endast har översänts från en av FN:s medlemmar till sanktionskommittén.

95 Under förhandlingen har kommissionen bekräftat att den inte hade tillgång till något av bevisen i fråga. Utlämnandet av dessa bör därför, enligt kommissionen, begäras från de av FN:s medlemsstater som innehar dem.

96 Kommissionen har, med stöd av de intervenerande regeringarna, i ett svar på en fråga från tribunalen angett att det utrymme för skönsmässig bedömning den anser sig ha för att ompröva sanktionskommitténs bedömningar är mycket litet och begränsar sig i realiteten till en kontroll av att det inte gjorts något helt uppenbart sakfel eller en oriktig bedömning, såsom ett misstag angående den utpekade personens identitet. I den händelse ett sådant fel förefaller ha begåtts, bör kommissionen kontakta sanktionskommittén för att detta fel ska rättas.

97 Enligt kommissionen och de intervenerande regeringarna skulle ett bifall till sökandens begäran att införa ett särskilt gemenskapsförfarande för utlämnande och bedömning av bevis ”underminera” Förenta nationernas sanktionssystem. Sanktionskommittén är specialiserad på området och underkastad specifika bestämmelser angående sekretess och expertis. Den har just till uppgift att behandla mycket känsliga bevis. Kommissionen och de intervenerande regeringarna har tillagt att om alla de 192 medlemsstaterna i Förenta nationerna skulle behöva yttra sig, var och en för sig, angående den befintliga bevisningen innan genomförandeåtgärden antogs skulle Förenta nationernas centraliserade system inom ramen för bekämpning av den

internationella terrorismen omedelbart ”kollapsa” och det skulle vara omöjligt att uppnå en rimlig balans mellan respekten för grundläggande rättigheter och nödvändigheten av att bekämpa den internationella terrorismen.

98 Vad gäller gemenskapsdomstolarnas genomförande av den konstitutionella principen om effektivt domstolsskydd, efter domstolens dom i målet Kadi, har kommissionen och de intervenerande regeringarna påpekat att även om dessa domstolar förvisso är behöriga att pröva den angripna förordningen, är denna prövning i sin tur beroende av den begränsade roll som getts gemenskapen, vilken inte har till uppgift att pröva sanktionskommitténs beslut eller de bevis som uteslutande bevaras i New York. Kommissionen och de intervenerande regeringarna har även understrukit att befogenheten att fastslå att en person är associerad med al-Qaida, – och att personens penningmedel därför måste frysas för att förhindra att personen finansierar eller förbereder terroristhandlingar – har anförtrotts säkerhetsrådet och det är svårt att föreställa sig ett viktigare, eller mer komplext, politiskt område, som inbegriper bedömningar som handlar om att säkerställa internationell och nationell säkerhet.

99 Enligt kommissionen och de intervenerande regeringarna framgår det av ovanstående att gemenskapen som helhet inte kan ersätta sanktionskommitténs bedömning med sin egen. Det utrymme för skönsmässig bedömning som den senare har bör respekteras inte endast av gemenskapens politiska institutioner utan också av domstolarna. Tribunalen bör därför i detta fall respektera kommissionens beslut att inte ersätta sanktionskommitténs bedömning med sin egen, förutom om detta kommissionsbeslut förefaller uppenbart oriktigt.

100 I annat fall skulle tribunalen, enligt kommissionen och de intervenerande regeringarna, kunna ålägga unionens medlemsstater direkt motstridiga skyldigheter enligt Förenta nationernas stadga och enligt gemenskapsrätten. Om tribunalen skulle ersätta sanktionskommitténs bedömning med sin egen och finna att en person inte uppfyller villkoren för att inskrivas i bilaga I i förordning nr 881/2002, skulle unionens medlemsstater fortfarande, i egenskap av FN-medlemmar, vara skyldiga att genomföra

sanktionskommitténs beslut, samtidigt som de i egenskap av unionsmedlemmar skulle vara skyldiga att inte vidtaga sanktioner. Kommissionen har tillagt att det framgår av artikel 103 i Förenta nationernas stadga att en unionsmedlemsstat inte kan åberopa gemenskapsrätten för att motivera att den inte genomfört de skyldigheter som åligger staten enligt Förenta nationernas stadga.

101 Kommissionen har med hänvisning till alla dessa skäl anmodat tribunalen att undersöka dels huruvida sökanden verkligen har beretts tillfälle att yttra sig, dels om kommissionens bedömning av sökandens yttrande förefaller orimlig eller uppenbart oriktig.

102 Även rådet har bestritt sökandens tolkning av domstolens dom i målet Kadi. Sökanden har tagit några passager ur sitt sammanhang och gett dem en mening som domstolen inte avsett. I själva verket konstaterade domstolen i punkt 351 i nämnda dom att det inte var möjligt för den att kontrollera lagenligheten av den angripna rättsakten. Således prövade domstolen inte frågan om hur omfattande och ingående dess prövning skulle vara, och gav inte någon som helst ledning i denna fråga.

103 Närmare bestämt har rådet gjort gällande att frågan huruvida sökanden haft band till nätverket al-Qaida eller talibanerna förutsätter att sanktionskommittén gör en bedömning, baserad på säkerhetshänsyn, avseende de åtgärder som bör vidtas för att bekämpa terrorismen på grundval av den information och de upplysningar som insamlats.

104 Domstolen konstaterade i punkt 294 i sin dom i målet Kadi att säkerhetsrådet har företräde inom detta område. I praktiken innebär detta att gemenskapsinstitutionerna

inte ska göra en egen bedömning av huruvida det finns en koppling mellan personen och nätverket al-Qaida eller talibanerna i stället för den som gjorts i en bindande resolution från säkerhetsrådet.

105 Rådet anser även att tribunalen i detta fall bör anta samma synsätt som det som tillämpas när gemenskapsinstitutionerna gör bedömningar avseende komplexa och vitt definierade syften. Enligt domstolens fasta praxis har de ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, och deras val ska endast ogiltigförklaras om institutionen gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning eller maktmissbruk (domstolens dom av den 17 juli 1997 i de förenade målen C-248/95 och C-249/95, SAM Schiffahrt och Stapf, REG 1997, s. I-4475, punkterna 24 och 25, och av den 10 januari 2006 i mål C-344/04, IATA och ELFAA, REG 2006, s. I-403, punkt 80).

106 De bedömningar som ska göras i förevarande fall är komplexa och förutsätter en värdering av vilka åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa internationell och nationell säkerhet. De kräver den kompetens som underrättelsetjänsterna har och det politiska omdöme som, enligt rådet, endast regeringarna har.

107 Den omständigheten att bedömningen i detta fall har gjorts av sanktionskommittén och inte av gemenskapsinstitutioner ändrar inte dess karaktär och påverkar inte alls principen att domstolen inte ska ersätta behöriga politiska myndigheters bedömning med sin egen. Rådet anser att tribunalen inte kan, och inte bör, pröva denna bedömning i sak, en bedömning som enligt rådet omfattas av regeringarnas exklusiva behörighet inom ramen för kampen mot terrorismen.

108 Under förhandlingen har rådet dessutom anfört att det inte framgår av domstolens dom i målet Kadi att – den mindre betydande – domstolsprövningen av gemenskapsåtgärder innebärande frysning av penningmedel ska omfatta en värdering av bevisningen i sig (till skillnad från – den mindre betydande – prövningen av de motiv som anförts för denna frysning av penningmedel). Detta framgår särskilt klart av vissa språkversioner av denna dom, bland annat den engelska och den svenska versionen.

109 Rådet har även uppmärksammat de mer allmänna konsekvenser som skulle följa om tribunalen genomförde en sådan fördjupad prövning som sökanden förespråkar. I likhet med kommissionen och de intervenerande regeringarna anser rådet att en sådan prövning skulle kunna medföra att en situation uppstår där medlemsstaterna åläggs parallella skyldigheter som är motstridiga, i egenskap av medlemmar i FN och i EU.

110 Rådet har anfört att om alla FN:s medlemsstater anammade detta synsätt skulle det system som bygger på Förenta nationerna inte längre fungera. Rådet har påpekat att domstolen i sin dom i målet Kadi underströk att säkerhetsrådet har den främsta rollen vad gäller att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Enligt rådet skulle den metod som sökanden har förespråkat äventyra säkerhetsrådets möjligheter att fylla denna funktion.

111 Sammanfattningsvis anser rådet att tribunalen bör bekräfta säkerhetsrådets främsta roll inom detta område och fastställa att gemenskapsinstitutionerna inte ska göra en egen bedömning av huruvida det finns en koppling mellan en person och nätverket al-Qaida eller talibanerna, i stället för den bedömning som gjorts i en bindande resolution från säkerhetsrådet enligt kapitel VII i Förenade nationernas stadga.

Tribunalens bedömning

112 Tribunalen understryker inledningsvis att den i detta förfarande inte är bunden i enlighet med artikel 61 i domstolens stadga av domstolens beslut i rättsfrågor i målet Kadi.

113 Institutionerna och de intervenerande regeringarna har emellertid inom ramen för förevarande förfarande med kraft upprepat de farhågor de redan gett uttryck för i målet Kadi vid domstolen, vad gäller risken för att det sanktionssystem som införts av Förenta nationerna för att bekämpa internationell terrorism kollapsar. Detta skulle bli resultatet av införandet av en nationell eller regional nivå av domstolsprövning av den sort som sökanden har förespråkat med hänvisning till domstolens dom i målet Kadi.

114 Det är sant att om det accepteras att säkerhetsrådet i princip har befogenhet att besluta om sanktioner mot enskilda, snarare än mot stater eller deras regimer (smart sanctions), skulle en sådan domstolsprövning kunna inkräkta på säkerhetsområdets befogenheter, särskilt vad gäller fastställandet av vad som utgör ett hot mot internationell fred eller säkerhet, av att ett sådant hot föreligger och av vilka åtgärder som ska vidtas för att undanröja detta.

115 På ett mer grundläggande plan har vissa tvivel uttryckts i juridiska kretsar angående huruvida domstolens dom i målet Kadi helt följer dels folkrätten, särskilt artiklarna 25 och 103 i Förenta nationernas stadga, dels EG- och EU-fördragen, särskilt artikel 177.3 EG, artiklarna 297 EG och 307 EG, artikel 11.1 EU och artikel 19.2 EU (se även artiklarna 3.5 FEU och 21.1 och 21.2 FEU samt medlemsstaternas regeringskonferens förklaring nr 13 om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken,

vilken bifogats Lissabonfördraget, i vilken det anges att ”Europeiska unionen och dess medlemsstater även fortsättningsvis kommer att vara bundna av Förenta nationernas stadga, och särskilt säkerhetsrådets och dess medlemmars primära ansvar för att upprätthålla internationell fred och säkerhet”).

116 Följande har i detta avseende särskilt gjorts gällande. Domstolen fastslog förvisso i punkt 287 i sin dom i målet Kadi att det inte ankom på gemenskapsdomstolen att inom ramen för sin exklusiva behörighet enligt artikel 220 EG kontrollera lagenligheten av en resolution från säkerhetsrådet som antagits med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga. Icke desto mindre är en kontroll av lagenligheten av en gemenskapsrättsakt som endast syftar till att på gemenskapsnivå genomföra en sådan resolution – och som inte lämnar något spelrum i detta avseende – med nödvändighet detsamma som en kontroll av lagenligheten med hänsyn till gemenskapsrättens normer och principer av den resolution som på detta sätt genomförs.

117 Det har för övrigt konstaterats att domstolen i punkterna 320–325 i sin dom i målet Kadi under alla förhållanden genomförde en sådan prövning av huruvida det sanktionssystem som införts av Förenta nationerna är förenligt med den ordning för domstolsskydd av de grundläggande rättigheterna som föreskrivs i EG-fördraget. Detta gjordes som svar på kommissionens argument att nämnda grundläggande rättigheter hädanefter var tillräckligt skyddade enligt detta system, särskilt med hänsyn till de förbättringar av förfarandet för omprövning som ger berörda enskilda och enheter en acceptabel möjlighet att yttra sig inför sanktionskommittén. Domstolen noterade särskilt, i punkterna 322 och 323 i nämnda dom, att ”det är uppenbart att omprövningsförfarandet inte erbjuder de garantier som ett domstolsskydd innebär” och att berörda personer och enheter inte ”har [någon] verklig möjlighet att försvara sina rättigheter”.

118 Förvisso fastslog domstolen i punkt 288 i sin dom i målet Kadi att en eventuell dom från en gemenskapsdomstol, i vilken det slås fast att en gemenskapsrättsakt som syftar till

att genomföra en sådan resolution strider mot en överordnad norm i gemenskapens rättsordning, inte innebär ett ifrågasättande av det företräde som resolutionen har på det folkrättsliga planet. Emellertid har det även påpekats att en sådan dom, enligt vilken gemenskapsrättsakten i fråga ogiltigförklaras, med nödvändighet får till följd att detta företräde blir utan effekt i gemenskapernas rättsordning.

119 Domstolen ser vanligtvis på förhållandet mellan gemenskapsrätten och folkrätten mot bakgrund av artikel 307 EG (se, i detta hänseende, dom av den 14 januari 1997 i mål C-124/95, Centro-Com, REG 1997, s. I-81, punkterna 56–61, i vilken domstolen fann att det enligt artikel 234 EG (sedermera artikel 307 EG i ändrad lydelse) kan vara tillåtet att frångå till och med primärrätten, i det fallet artikel 133 EG). Domstolen uteslöt emellertid i sin dom i målet Kadi möjligheten att tillämpa denna artikel när fråga är om ”principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilka är stadfästa i artikel 6.1 EU såsom en del av unionens grundvalar” (punkt 303) eller, med andra ord, ”principer som är en del av grundvalarna för gemenskapens rättsordning, bland vilka ingår skyddet för de grundläggande rättigheterna” (punkt 304). Domstolen förefaller således ha tolkat det konstitutionella regelverket i EG-fördraget så, att det utgör en helt autonom rättsordning som inte är underordnad några överordnade folkrättsliga regler, i detta fall den rätt som följer av Förenta nationernas stadga.

120 Förenta nationernas stadga är, slutligen, ett mellanstatligt avtal, som för övrigt antogs före fördraget om upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen, undertecknat i Rom den 25 mars 1957. Likställandet av denna stadga med ett internationellt avtal som slutits mellan gemenskapen och en eller flera stater eller internationella organisationer, i den mening som avses i artikel 300 EG – som domstolen gjorde i punkterna 306–309 i sin dom i målet Kadi, för att motivera sin slutsats att stadgans ”företräde på det gemenskapsrättsliga planet … emellertid inte [ska] utsträcka sig till primärrätten” (punkt 308) – har därför gett upphov till vissa frågor.

121 Tribunalen tillstår att denna kritik inte är helt grundlös. Vad gäller relevansen av den finner tribunalen emellertid att under sådana omständigheter som i detta fall, i vilket fråga är om en rättsakt antagen av kommissionen för att ersätta en tidigare rättsakt som domstolen ogiltigförklarat – efter ett överklagande till domstolen av en dom där förstainstansrätten ogillat en talan om ogiltigförklaring av nämnda rättsakt –, talar själva överklagandeprincipen, och den domstolshierarki som är en följd av denna, i princip för att tribunalen inte själv ska ifrågasätta de rättsfrågor som avgjorts av domstolen. Detta gäller i än högre grad när, såsom i detta fall, domstolen har dömt i stora avdelningen och uttryckligen avsett att domen ska vara vägledande. Om ett svar måste ges på de frågor som institutionerna, medlemsstaterna och berörda juridiska kretsar ställt sig till följd av domstolens dom i målet Kadi, är det lämpligast att domstolen själv svarar på dessa i mål som den kan komma att pröva i framtiden.

122 Det ska i förbigående nämnas att vissa höga nationella domstolar har anammat ett synsätt som är mer eller mindre överensstämmande med det förstainstansrätten anlade i sin dom i målet Kadi (se, för ett liknande resonemang, beslut från Tribunal fédéral de Lausanne (Schweiz) av den 14 november 2007 i mål 1A.45/2007, Youssef Mustapha Nada mot Secrétariat d'État pour l'Économie, och dom från House of Lords (Förenade kungariket) av den 12 december 2007 i målet (2007) UKHL 58, Al-Jedda mot Secretary of State for Defence, vilken för närvarande är föremål för ett förfarande vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen), ärende nr 27021/08, Al-Jedda mot Förenade kungariket). Andra höga domstolar har emellertid snarare följt domstolens synsätt och funnit att sanktionskommitténs system för inskrivning stred mot den grundläggande rätten till en effektiv domstolsprövning vid en oberoende och opartisk domstol (se, för ett liknande resonemang, dom från Cour fédérale du Canada av den 4 juni 2009 i målet Abousfian Abdelrazik mot The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada [2009] FC 580, till vilken hänvisas i punkt 69 i domen från UK Supreme Court i målet Ahmed m.fl.).

123 Om omfattningen av och intensiteten i tribunalens prövning begränsades på det sätt som förespråkats av kommissionen och de intervenerande regeringarna (se

punkterna 86–101 ovan) samt av rådet (se punkterna 102–111 ovan) 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. Detta skulle de facto vara detsamma som att anamma förstainstansrättens synsätt i dess egen dom i målet Kadi, det synsätt som domstolen i sin dom efter överklagandet funnit vara behäftat med ett rättsligt fel. Tribunalen anser att det i princip är på domstolen, och inte tribunalen, det ankommer att, i förekommande fall, genomföra en sådan ändring av rättspraxis, om domstolen anser det motiverat mot bakgrund av, bland annat, de betydande olägenheter som institutionerna och de intervenerande regeringarna hänvisat till.

124 Såsom kommissionen och rådet har påpekat erinrade förvisso domstolen i sin dom i målet Kadi bland annat om följande. Gemenskapens behörighet ska utövas med iakttagande av folkrätten (punkt 291). Iakttagandet av de åtaganden som gjorts inom ramen för Förenta nationerna gör sig gällande beträffande upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i samband med att gemenskapen genomför resolutioner som antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga, genom att anta gemenskapsrättsakter på grundval av artiklarna 60 EG och 301 EG (punkt 293). Gemenskapen ska vid utövandet av sistnämnda behörighet 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 vidta nödvändiga åtgärder för att bibehålla eller återupprätta internationell fred och säkerhet (punkt 294). Gemenskapen ska vid utarbetandet av dessa åtgärder, avsedda att genomföra en resolution av säkerhetsrådet som har antagits i enlighet med kapitel VII i Förenta nationernas stadga, 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 (punkt 296).

125 Icke desto mindre angav dock domstolen på andra ställen i sin dom i målet Kadi följande. Genomförandet av de resolutioner som säkerhetsrådet antagit med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga ska ske i överensstämmelse med tillämpliga föreskrifter i respektive FN-medlems interna rättsordning (punkt 298). De principer som styr den internationella rättsordning som tillkommit genom Förenta nationerna innebär inte att en domstolskontroll av den materiella lagenligheten av en sådan gemenskapsrättsakt som den omtvistade förordningen i förhållande till de grundläggande rättigheterna är utesluten på grund av att denna rättsakt syftar till att genomföra en sådan resolution (punkt 299). Att låta en sådan rättsakt vara undantagen från domstolsprövning har inte heller något stöd i EG-fördraget (punkt 300). Domstolens kontroll av varje gemenskapsrättsakts giltighet i förhållande till de grundläggande rättigheterna anses utgöra uttryck för en konstitutionell garanti, i en rättslig gemenskap, vilken följer av EG-fördraget såsom autonom rättsordning. Ett ”internationellt avtal” kan inte inkräkta på denna konstitutionella garanti (punkt 316). Således är ”gemenskapsdomstolarna … skyldiga att, i enlighet med den behörighet som de getts enligt EG-fördraget, säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av samtliga gemenskapsrättsakter i förhållande till de grundläggande rättigheterna, vilka utgör en del av gemenskapsrättens allmänna principer. Detta inbegriper gemenskapsrättsakter vilka … syftar till att genomföra resolutioner som antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga” (punkt 326).

126 Tribunalen finner därför att det slutgiltigt ankommer på den att i detta fall säkerställa, såsom domstolen slog fast i punkterna 326 och 327 i sin dom i målet Kadi, en ”i princip fullständig” kontroll av den angripna förordningens lagenlighet i förhållande till de grundläggande rättigheterna och att nämnda förordning inte är undantagen domstolsprövning endast för att den är avsedd att genomföra en resolution som antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga.

127 Detta bör gälla åtminstone så länge som det är uppenbart att de förfaranden för omprövning som införts av sanktionskommittén inte erbjuder de garantier som ett effektivt domstolsskydd innebär, såsom domstolen lät förstå i punkt 322 i sin dom i

målet Kadi (se även, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Poiares Maduros ovannämnda förslag till avgörande i nämnda mål, punkt 54).

128 De synpunkter som domstolen gav uttryck för i punkterna 323–325 i sin dom i målet Kadi, bland annat vad gäller kontaktorganet, är i dag fortfarande i huvudsak giltiga, även med beaktande av ”ombudsmannen”. Principerna för inrättandet av denna beslutades genom resolution 1904 (2009), och posten har helt nyligen tillsatts. Säkerhetsrådet har i själva verket fortfarande inte funnit det lämpligt att inrätta ett oberoende och opartiskt organ med uppgift att i faktiskt och rättsligt hänseende pröva de klagomål som riktats mot enskilda beslut som fattats av sanktionskommittén. Vidare förändrar varken systemet med ett kontaktorgan eller ombudsmannen principen att det krävs att sanktionskommittén är enig för att den ska kunna avföra en person från sin förteckning. Dessutom avgörs fortfarande frågan avseende vilka bevis som kan utlämnas till den berörde av den stat som har föreslagit inskrivning av denne i sanktionskommitténs förteckning, och det finns ingen mekanism som säkerställer att den berörde får tillgång till tillräckliga uppgifter för att kunna försvara sig effektivt (eller att han ens får reda på vilken stat som begärt att han ska inskrivas i sanktionskommitténs förteckning). Av, åtminstone, dessa skäl kan inrättandet av kontaktorganet och ombudsmannen inte jämställas med en effektiv domstolsprövning av sanktionskommitténs beslut (se även, i detta hänseende, de synpunkter som kommer till uttryck i punkterna 77, 78, 149, 181, 182 och 239 i domen från UK Supreme Court i de förenade målen Ahmed m.fl. och de synpunkter som kommer till uttryck i punkt III i övervakningsgruppens nionde rapport).

129 Under dessa förhållanden kan gemenskapsdomstolens prövning av gemenskapsåtgärder innebärande frysning av penningmedel endast anses vara effektiv om den, indirekt, omfattar såväl sanktionskommitténs egna bedömningar i sak som de omständigheter den lagt till grund för dessa bedömningar (se även, för ett liknande resonemang, domen från UK Supreme Court i de förenade målen Ahmed m.fl., punkt 81).

130 Vad mer specifikt gäller hur omfattande och ingående denna domstolsprövning som åligger tribunalen ska vara har kommissionen anfört att domstolen i sin dom i målet Kadi inte uttalade sig i denna fråga (se punkt 91 ovan). Likaså har rådet hävdat att domstolen inte prövade denna fråga, och inte gav minsta vägledning i frågan (se punkterna 102 och 108 ovan).

131 Detta argument är uppenbart felaktigt.

132 Domstolen angav, för det första, efter ett långt resonemang att den ifrågavarande kontrollen av lagenligheten bör vara ”i princip fullständig” och genomföras ”i enlighet med den behörighet som [gemenskapsinstitutionerna] getts enligt EG-fördraget” (domstolens dom i målet Kadi, punkt 326). Dessutom avfärdade domstolen uttryckligen förstainstansrättens ståndpunkt, att rättsakten i fråga skulle vara ”undantagen domstolsprövning” på grund av att den syftade till att genomföra resolutioner antagna av säkerhetsrådet i enlighet med kapitel VII i Förenta nationernas stadga (domstolens dom i målet Kadi, punkt 327). Tvärtom gav domstolen en fullständigt klar anvisning angående hur omfattande och ingående denna kontroll normalt ska vara.

133 För det andra fann domstolen, i punkt 336 i sin dom i målet Kadi, att denna kontroll bland annat måste omfatta lagenligheten av de skäl som ligger till grund för den angripna gemenskapsrättsakten. Det framgår emellertid av den rättspraxis som anförs till stöd för denna slutsats i nämnda punkt 336 (se, särskilt, domstolens dom av den 28 juni 2005 i de förenade målen C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P och C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mot kommissionen, REG 2005, s. I-5425, punkt 462), att denna laglighetskontroll av skälen bland annat omfattar huruvida den angripna rättsakten är välgrundad och huruvida den eventuellt är behäftad med något fel.

134 Domstolen underströk dessutom, för det tredje, i punkterna 342–344 i sin dom i målet Kadi, att även om tvingande skäl hänförliga till säkerhet eller till gemenskapens och dess medlemsstaters internationella förbindelser kan utgöra hinder för att vissa uppgifter lämnas ut till de berörda, innebär detta inte, med avseende på iakttagandet av principen om ett effektivt domstolsskydd, att sådana restriktiva åtgärder som dem som införs genom den angripna förordningen undgår all kontroll från gemenskapsdomstolens sida, så snart som det påstås att den rättsakt genom vilken dessa åtgärder införs rör nationell säkerhet och terrorism. I ett sådant fall ankommer det på gemenskapsdomstolen 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.

135 Det framgår av såväl dessa punkter i domstolens dom i målet Kadi som den hänvisning som där görs till Europadomstolens dom av den 15 november 1996 i mål Chahal mot Förenade kungariket (Recueil des arrêts et décisions 1996-V, § 131), 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.

136 Övervakningsgruppen förstod det för övrigt på detta sätt, eftersom den i punkt 19 i sin nionde rapport angav att domstolen i sin dom i målet Kadi funnit att de förfaranden som unionen följt för att genomföra sanktionerna hade åsidosatt de berördas grundläggande rättigheter ”eftersom den bevisning som motiverade de restriktiva åtgärder som vidtagits gentemot dem inte hade delgetts dem och de därmed inte har kunnat utöva sin rätt att försvara sig”.

137 Domstolen har dessutom nyligen bekräftat, i ett mål angående genomförandet av de sanktioner som föreskrivs i förordning nr 2580/2001, att möjligheten att göra en ”vederbörlig domstolsprövning” av lagenligheten av en gemenskapsåtgärd innebärande frysning av penningmedel, bland annat i syfte att undersöka ”de faktiska omständigheterna, bevisningen och de uppgifter som har anförts till stöd för upptagandet i förteckningen”, är absolut nödvändig för att säkerställa en rimlig balans mellan de krav som följer av kampen mot den internationella terrorismen och skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna (domstolens dom av den 29 juni 2010 i mål C 550/09, E och F, REU 2010, s. I-6213, punkt 57).

138 Det bör vidare noteras att en betydande del av de skäl som domstolen utvecklade i sin dom i målet Kadi, i samband med prövningen av sökandens grunder avseende åsidosättande av hans rätt till försvar och rätten till en effektiv domstolsprövning, utgör en upprepning av de skäl tribunalen presenterade vid sin prövning av motsvarande grunder som åberopats av sökanden i målet OMPI. Således är bland annat punkterna 336, 340, 342, 343, 344, 345, 346, 348, 349, 351 och 352 i domstolens dom i målet Kadi åtminstone i huvudsak desamma som de motsvarande punkterna 129, 128, 133, 156, 158, 160, 161, 162, 165, 166 och 173 i domen i målet OMPI. Tribunalen drar av detta slutsatsen att domstolen, genom att i huvudsak återge det resonemang som förstainstansrätten utvecklade i domen i målet OMPI avseende de påstådda åsidosättandena av rätten till försvar och rätten till en effektiv domstolsprövning, har godkänt och bekräftat den bedömning som förstainstansrätten gjorde i målet OMPI avseende hur omfattande och ingående domstolsprövningen ska vara.

139 Vad gäller hur omfattande och ingående det är lämpligt att domstolskontrollen är i detta fall ska de principer tillämpas som förstainstansrätten fastslog i sin dom i målet OMPI samt i den senare praxis på detta område till vilken hänvisas i punkt 82 ovan, angående genomförandet av de åtgärder som avses i punkterna 32–35 ovan.

140 Tribunalen erinrar i detta sammanhang om att förstainstansrätten i punkt 153 i domen i målet OMPI slog fast att domstolens prövning av lagenligheten av ett gemenskapsbeslut om frysning av penningmedel i detta sammanhang erhålls genom den typ av talan som föreskrivs i artikel 230 andra stycket EG. Enligt denna artikel är gemenskapsdomstolen behörig att pröva en talan rörande bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av EG-fördraget eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning, eller rörande maktmissbruk.

141 Förstainstansrätten fann, i punkt 159 i domen i målet OMPI, punkt 137 i domen i målet PMOI I, punkt 55 i domen i målet PMOI II och punkt 97 i dom av den 30 september 2009 i mål T-341/07, Sison mot rådet (REG 2009, s. I-3625), att den behöriga gemenskapsinstitutionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning av de omständigheter som ska beaktas vid vidtagande av ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder enligt artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG, med stöd av en gemensam ståndpunkt som antagits på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta utrymme för skönsmässig bedömning rör särskilt de lämplighetsöverväganden som ligger till grund för dessa beslut.

142 Även om förstainstansrätten har tillerkänt den behöriga gemenskapsinstitutionen ett utrymme för skönsmässig bedömning på detta område innebär det emellertid inte att rätten inte ska kontrollera denna institutions tolkning av de relevanta omständigheterna (se punkt 138 i domen i målet PMOI I, punkt 55 i domen i målet PMOI II och punkt 98 i domen i det ovannämnda målet Sison mot rådet). Gemenskapsdomstolen ska nämligen 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. I samband med denna kontroll får förstainstansrätten emellertid inte ersätta den lämplighetsbedömning som gjorts av gemenskapsinstitutionen med sin egen bedömning (se analogt 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).

143 För övrigt fastslog förstainstansrätten i punkt 154 sin dom i målet OMPI (se även domen i målet PMOI II, punkt 74) 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, vilket rådet för övrigt uttryckligen medgav i sina skriftliga inlagor i det mål som ledde fram till förstainstansrättens dom 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) (se punkt 225 i nämnda dom). Tribunalen ska även försäkra sig om att rätten till försvar och motiveringsskyldigheten i detta avseende har iakttagits, liksom, i förekommande fall, att de tvingande hänsyn som rådet undantagsvis åberopat för att inte behöva iaktta dessa skyldigheter är välgrundade.

144 Förstainstansrätten fann, i punkt 155 i sin dom i målet OMPI (se även domen i målet PMOI II, punkt 75), att i detta sammanhang är denna kontroll särskilt viktig, eftersom den utgör den enda processuella garantin för en god jämvikt mellan de krav som sammanhänger med kampen mot internationell terrorism och skyddet för de grundläggande rättigheterna. Gemenskapsinstitutionernas begränsning av de berördas rätt till försvar ska uppvägas av en strikt, oberoende och opartisk domstolskontroll (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 2 maj 2006 i mål C-341/04, Eurofood IFSC, REG 2006, s. I-3813, punkt 66). Gemenskapsdomstolarna måste kunna kontrollera att gemenskapsbeslut om frysning av penningmedel är lagenliga och välgrundade. Den behöriga gemenskapsinstitutionen kan i detta sammanhang inte åberopa gentemot dem att bevisning eller andra uppgifter som den använt sig av är hemliga eller på annat sätt konfidentiella.

145 Förstainstansrätten har tillagt, i punkt 73 i domen i målet PMOI II, att rådet inte kan grunda sitt beslut om frysning av penningmedel på uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som en medlemsstat har överlämnat, om denna medlemsstat inte är beredd att tillåta att de överlämnas till gemenskapsdomstolen, vilken är behörig att kontrollera detta besluts lagenlighet. I punkt 76 i domen i målet PMOI II fann förstainstansrätten att rådets och de franska myndigheternas vägran att, om det så endast är till förstainstansrätten, lämna ut vissa uppgifter som legat till grund för den

rättsakt som i detta fall angreps får till följd att det inte är möjligt för förstainstansrätten att utöva sin kontroll av det angripna beslutets lagenlighet. Förstainstansrätten fann i punkt 78 i domen i målet PMOI II att under dessa förhållanden har sökandens grundläggande rätt till en effektiv domstolsprövning åsidosatts.

146 Förstainstansrätten underströk i detta hänseende i punkt 156 i domen i målet OMPI att även om Europadomstolen har fastställt att det kan vara nödvändigt att använda konfidentiell information när den nationella säkerheten är hotad innebär detta emellertid inte, enligt Europadomstolen, att nationella myndigheter undgår all kontroll av nationella domstolar så snart de påstår att målet rör nationell säkerhet och terrorism (se Europadomstolens dom i det ovannämnda målet Chahal mot Förenade kungariket, § 131 och där angiven rättspraxis, och dom av den 12 mars 2003 i mål nr 46221/99, Öcalan mot Turkiet, ej publicerad i Recueil des arrêts et décisions, § 106 och där angiven rättspraxis).

147 Förstainstansrätten tillade i punkt 158 i domen i målet OMPI att frågan huruvida sökanden och/eller dennes advokater kunde underrättas om den bevisning och de uppgifter som påstods vara konfidentiella, eller huruvida information härom skulle förbehållas förstainstansrätten – enligt ett särskilt förfarande, som det återstod att definiera, för att tillvarata allmänintresset i fråga samtidigt som den berörde gavs ett tillräckligt domstolsskydd – var en separat fråga som det saknades skäl för förstainstansrätten att ta ställning till i det aktuella målet.

148 Till dessa synpunkter, vilka har starkt stöd i den praxis som följer av domen i målet OMPI, ska tilläggas vissa synpunkter angående vilken karaktär och effekt sådana åtgärder innebärande frysning av penningmedel som är aktuella i förevarande fall har, sett ur ett tidsperspektiv.

149 Dessa åtgärder är nämligen synnerligen besvärande för dem som de riktas mot. Sedan nästan tio år har sökandens samtliga penningmedel och andra tillgångar varit frysta på obestämd tid, och han kan inte förfoga över dem om han inte beviljas ett undantag från sanktionskommittén. Domstolen fann redan i punkt 358 i sin dom i målet Kadi att denna inskränkning av sökandens utövande av sin äganderätt måste kvalificeras som betydande med hänsyn till åtgärdens generella tillämpningsområde och det faktum att den varit tillämplig på honom sedan den 20 oktober 2001. UK Supreme Court fann för sin del i sin dom i de förenade målen Ahmed m.fl. (punkterna 60 och 192) att det inte var överdrivet att påstå att de personer som pekats ut på detta sätt de facto är staternas ”fångar”, då deras rörelsefrihet är mycket begränsad, eftersom de inte har tillgång till sina penningmedel, och effekterna av frysningen av penningmedlen för dem själva eller deras familjer kan vara förkrossande.

150 Det kan till och med ifrågasättas huruvida den bedömning som förstainstansrätten gjorde i punkt 248 i sin dom i målet Kadi – och 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. Detta gäller även säkerhetsrådets uttalanden – som upprepats flera gånger, bland annat i dess resolution 1822 (2008) – att åtgärderna i fråga ”är av förebyggande karaktär och är oavhängiga straffrättsliga bestämmelser i de nationella rättsordningarna”. Jämfört med en människas livslängd utgör onekligen tio år en betydande tid, och det är nu en öppen fråga huruvida de aktuella åtgärderna är av förebyggande eller repressiv karaktär, utgör säkerhetsåtgärder eller konfiskering, respektive är av civilrättslig eller straffrättslig karaktär (se även övervakningsgruppens nionde rapport, punkt 34). Denna bedömning delas av Förenta nationernas höga kommissarie för mänskliga rättigheter, som i en rapport till Förenta nationernas generalförsamling av den 2 september 2009 med titeln ”Report

[...] on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism" (dokument A/HRC/12/22, punkt 42), uttalat följande:

"Eftersom de enskilda besluten om inskrivning i förteckningen i dagsläget är obegränsade i tiden kan de leda till att en tillfällig frysning av tillgångar blir permanent, vilket i sin tur kan likställas med en straffrättslig påföljd med tanke på hur sträng sanktionen är. Detta riskerar att gå långt utanför Förenta nationernas avsikt att bekämpa hotet från terrorism i ett enskilt fall. Vidare finns det ingen enhetlighet vad gäller beviskrav och förfaranden. Detta medför allvarliga problem avseende mänskliga rättigheter, eftersom alla beslut om straff ska fattas av domstol, eller kunna prövas av en domstol."

151 En diskussion angående denna fråga går visserligen utanför ramen för detta mål, såsom denna definierats genom de grunder som angetts i ansökan. Tribunalen anser emellertid 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.

152 Mot bakgrund av ovanstående överväganden kommer tribunalen nu att pröva den andra och den femte grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd

Parternas argument

153 Sökanden har bland annat hänvisat till domstolens dom i målet Kadi (punkterna 336, 337, 346 och 352), generaladvokaten Poiares Maduros ovannämnda förslag till avgörande i nämnda mål (punkt 52) och domarna i målen OMPI (punkterna 138 och 144), (PMOI I) (punkterna 131 och 176) och PMOI II (punkterna 56 och 73) och därvid understrukit att rätten att få yttra sig inför myndigheterna och rätten till ett effektivt domstolsskydd är av grundläggande betydelse i samband med antagandet av ett beslut om en åtgärd som innebär frysning av penningmedel. Han har hävdat att dessa rättigheter inte iakttogs av gemenskapsinstitutionerna i de ärenden som gav upphov till nämnda domar (domstolens dom i målet Kadi, punkterna 334, 345, 346 och 348–352, generaladvokaten Poiares Maduros ovannämnda förslag till avgörande i nämnda mål, punkt 55, domarna i målen OMPI (punkterna 165 och 173), PMOI I (punkterna 177–186) och PMOI II (punkterna 41 och 44).

154 Sökanden har tillagt att vikten av gemenskapsinstitutionernas skyldighet att utlämna de omständigheter, bevis och uppgifter i det relevanta ärendet som lagts till grund för ett beslut om frysning av penningmedel understryks genom karaktären av domstolsprövningen i detta sammanhang. Enligt sökanden måste tribunalen ges möjlighet att genomföra en fullständig och effektiv kontroll av den materiella riktigheten av de omständigheter, bevis och uppgifter som lagts till grund för beslutet om inskrivning i bilaga I till förordning nr 881/2002, i syfte att avgöra huruvida det finns rimliga skäl och tillräcklig bevisning för detta beslut, och huruvida det gjorts en oriktig bedömning.

155 Sökanden anser, för det första, att kommissionen genom att anta den angripna förordningen återigen gravt har åsidosatt de skyldigheter som tydligt anges i domstolens domar i målen Kadi, OMPI, PMOI I och PMOI II.

156 Trots domstolens dom i målet Kadi (punkt 352), föreskrivs det varken i förordning nr 881/2002 eller i den angripna förordningen något förfarande för att till sökanden utlämna de bevis som ligger till grund för beslutet att frysa hans tillgångar, eller för att bereda honom tillfälle att yttra sig över dessa bevis.

157 Vidare kan inte de krav som uppställs för en rättvis rättegång och ett effektivt domstolsskydd rimligtvis anses uppfyllda bara genom att den sammanfattande motiveringen sänds till sökanden. Den sammanfattande motiveringen innehåller ett antal allmänna påståenden avseende sökanden som är ogrundade, oklara och obestämda. Ingen bevisning bifogades för dessa grava anklagelser. Under dessa förhållanden var det omöjligt för sökanden att vederlägga anklagelserna mot honom och på ett ändamålsenligt sätt göra sina synpunkter gällande. Sökanden har särskilt påpekat följande:

— I den sammanfattande motiveringen anges att sökanden ”uppfyller kriterierna för inskrivning” i Förenta nationernas förteckning. Emellertid anges det inte vilka delar av dessa kriterier (se punkt 2 i resolution 1822 (2008)) han anses uppfylla. Således vet sökanden inte om han påstås ha deltagit i al-Qaidas, talibanernas eller någon annan grupps aktiviteter, eller anordnat dessa eller stött dem.

— Enligt den sammanfattande motiveringen var sökanden en av de största aktieägarna i en bank i vilken ”möten angående förberedelser för ett attentat mot en amerikansk inrättning i Saudiarabien eventuellt har ägt rum”. Inget anges angående attentatet i fråga, inrättningen, datumet, huruvida dessa möten över huvud

taget ägde rum, den påstådda kopplingen till al-Qaida eller sökandens påstådda inblandning.

— Enligt den sammanfattande motiveringen gav sökanden Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al Ayadi en position i stiftelsen Muwafaq, och Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al Ayadi ”agerade i enlighet med överenskommelser med Usama bin Ladin”. Det angavs inte vad dessa påstådda överenskommelser gällde och inte heller varför en påstådd koppling till Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al Ayadi motiverade att sökandens tillgångar fortsatt skulle vara frysta. Det förefaller som om Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al Ayadi och sökanden båda två är inskrivna i bilaga I till förordning nr 881/2002 på grund av sina inbördes band. Enligt sökanden är det ett rent cirkelresonemang att skriva in en person i nämnda bilaga bara på grund av hans påstådda band till den andre personen.

— Enligt den sammanfattande motiveringen ägde sökanden ”flera bolag i Albanien som förmedlade penningmedel till extremister eller gav extremister sådana positioner att de kunde kontrollera de aktuella bolagens tillgångar”. Inga upplysningar om bolagen, penningmedlen, datum, extremisterna eller sökandens påstådda inblandning gavs. Sökanden har understrukit att efter en utredning angående hans aktiviteter i Albanien lades förundersökningen mot honom i detta land ned i brist på bevisning.

— I den sammanfattande motiveringen återgavs och upprepades, i nästan likalydande termer, vissa av de skäl som lämnats av amerikanska finansdepartementets byrå för kontroll av utländska tillgångar (Office of Foreign Assets Control eller OFAC) för att frysa sökandens tillgångar i Förenta staterna.

158 Det är av grundläggande betydelse att sökanden får kännedom om de omständigheter som kommissionen gjort gällande mot honom, så att han på detta sätt får en ärlig chans att bemöta dem och på detta sätt rentvå sitt namn. Sökanden har uppgett att varje gång som han getts en verklig chans att yttra sig och bemöta bevisningen har han varit framgångsrik. Det straffrättsliga förfarandet avseende honom i Schweiz lades ned i december 2007 efter en djupgående undersökning som pågått i mer än sex år. Liknande undersökningar har lagts ned i Turkiet och Albanien efter att utredningar visat att det inte fanns något skäl att inleda några förfaranden mot honom.

159 Sökanden anser också att de omständigheter som åberopats till hans fördel är av grundläggande betydelse. Kommissionen skulle således inte ha underlåtit att beakta dem utan var, tvärtom, skyldig att granska dem var och en för sig och fatta ett motiverat beslut avseende huruvida det med beaktande av dessa omständigheter fanns övertygande bevisning som motiverade fortsatt frysning av hans penningmedel. Sökanden har även anfört att kommissionen inte kan underlåta att beakta bevis endast för att omständigheter som åberopas inom ramen för ett straffrättsligt förfarande kan underkastas ”andra beviskrav”. Enligt sökanden är de straffrättsliga beviskraven fullt lämpliga vad gäller sådana åtgärder som innebär frysning av penningmedel som är i fråga i förevarande fall.

160 Den sammanfattande motiveringen möjliggör inte heller ett effektivt domstolsskydd eftersom den inte innehåller tillräckligt med upplysningar för att möjliggöra för en domstol att bedöma huruvida beslutet att vidmakthålla frysningen av hans penningmedel är lagenligt och baserat på obestridlig bevisning avseende det nuvarande eller framtida hot han påstås utgöra, om det är baserat på en uppenbart oriktig bedömning eller om sakuppgifterna är korrekta.

161 Sökanden har, för det tredje, gjort gällande att kommissionen tolkade och tillämpade domen i målet Kadi på ett felaktigt sätt när den i sin skrivelse av den 8 december 2008 fann att de kriterier som ska tillämpas avseende ett beslut om frysning av

penningmedel är de som anges i ett tolkningsmeddelande avseende ”särskild rekommendation III angående finansiering av terrorism” från FATF, det vill säga huruvida det finns ”rimliga skäl eller grunder för att misstänka att den utpekade personen eller enheten är en terrorist, finansierar terrorism eller en terroristorganisation”.

162 Enligt sökanden har domstolen nämligen fastslagit att gemenskapsinstitutionerna inte kan besluta om frysning av penningmedel av endast det skälet att de anser (och än mindre för att Förenade nationerna anser) att det finns ”rimliga skäl” eller ”rimliga grunder” för att misstänka eller anse något, utan att den berörde fått ta del av de bevis som stödjer denna misstanke eller övertygelse. Gemenskapsinstitutionerna kan således inte nöja sig med att återanvända en sammanfattning av anklagelser som framställts av Förenade nationerna, vilken i sin tur är en återanvänd version av amerikanska anklagelser. I stället måste institutionerna själva framlägga ”allvarlig och trovärdig bevisning”, ”exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet” och ”specifika och konkreta skäl” för att motivera vidmakthållandet av frysningen av penningmedel. Gemenskapsinstitutionerna ska också bereda den berörde möjlighet att erhålla ”full kännedom om ärendet” avseende de fakta och omständigheter som motiverar frysningen av hans tillgångar, de bevis och upplysningar som ligger till grund för beslutet, och tillräckliga uppgifter för att bedöma huruvida något fel begåtts. I förevarande fall har inget av detta gjorts, inte ens efter att sökanden uttryckligen begärt att få tillgång till de fakta och de bevis som ligger till grund för de påståenden som återges i den sammanfattande motiveringen.

163 För det fjärde har kommissionen fel när den hävdar att dess tillvägagångssätt kan motiveras med hänvisning till den ”förebyggande karaktär” som åtgärderna innebärande frysning av penningmedel har, vilket enligt kommissionen motiverar dess vägran att till sökanden utlämna de bevis som ligger till grund för beslutet att fortsatt frysa hans tillgångar. Enligt domstolens dom i målet Kadi är det relevanta i sammanhanget inte en sådan åtgärds ”förebyggande” karaktär, utan snarare dess påträngande och allvarliga karaktär samt det allvarliga åsidosättandet av den berördes grundläggande rättigheter, vilket gör att det snarare krävs en högre nivå av domstolsskydd, än en lägre. För övrigt anges det i punkt 2 i ovan nämnda tolkningsmeddelande avseende ”särskild rekommendation III angående finansiering av terrorism” att de åtgärder innebärande

frysning av penningmedel som rekommendationen avsåg inte bara är förebyggande utan också av sanktionskaraktär.

164 För det femte är ”tvingande skäl hänförliga till säkerhet eller till gemenskapens och dess medlemsstaters internationella förbindelser”, vilka kan ”utgöra hinder för att vissa uppgifter lämnas till de berörda och således för att de hörs om dessa uppgifter”, de enda omständigheter under vilka domstolen anser att institutionerna kan ha rätt att inte utlämna bevis angående åtgärder av denna natur (domstolens dom i målet Kadi, punkterna 342–344).

165 Dessa omständigheter föreligger inte i detta fall. I synnerhet har kommissionen inte gett något som helst trovärdigt skäl till varför utlämnandet av skrivelsen från Frankrikes ständige representant vid Europeiska unionen eller något annat bevis mot sökanden skulle orsaka problem för gemenskapen i dess internationella förbindelser.

166 Kommissionen har svarat att sökanden, i enlighet med sin rätt att yttra sig, bereddes möjlighet att framföra sina synpunkter under det förfarande som föregick antagandet av den angripna förordningen. Den sammanfattande motiveringen, som översändes från sanktionskommitténs ordförande till Frankrikes ständige representant vid Europeiska unionen, och sedan av denne till kommissionen, översändes dagen efter till sökanden och hans advokater. Han bereddes då också möjlighet att yttra sig och inkomma med sina synpunkter i sak. Sökanden svarade i skrivelse av den 10 november 2008. Efter att noggrant ha gått igenom hans yttrande beslutade kommissionen att skriva in honom i bilaga I till förordning nr 881/2002. Denna förordning skickades tillsammans med en skrivelse till sökanden och hans advokater.

167 Efter det att sökanden fått yttra sig under det administrativa förfarandet kan denne dessutom fullt ut bestrida motiveringen av den angripna förordningen inom ramen för förevarande talan, i enlighet med sin rätt till ett effektivt domstolsskydd.

168 Vad gäller huruvida rätten till försvar iakttogs anser även rådet att kommissionen under det förfarande som föregick antagandet av den angripna förordningen rättade till de brister i förfarandet som domstolen konstaterat i sin dom i målet Kadi. Detta skedde genom att kommissionen underrättade sökanden om alla de omständigheter som lagts honom till last, det vill säga endast den sammanfattande motiveringen, och beredde honom möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt göra sin ståndpunkt gällande, samt genom att den vederbörligen beaktade denna.

169 Rådet anser därför att de ändrade förfarandena även möjliggör för tribunalen att genomföra sitt kontrolluppdrag, så att också rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol iakttas.

170 Rådet har tillagt att de ytterligare skyddsregler avseende förfarandet som i detta fall har genomförts av kommissionen, efter domstolens dom i målet Kadi, motsvarar dem som rådet självt genomförde efter domen i målet OMPI. Dessa skyddsregler godkändes av förstainstansrätten i domen i målet PMOI I. Rådet ser inga sakliga eller rättsliga skillnader som skulle få tribunalen att komma till en annan slutsats i detta fall.

Tribunalens bedömning

171 Vid en ”i princip fullständig” kontroll av den angripna förordningens lagenlighet i förhållande till de grundläggande rättigheterna (domstolens dom i målet Kadi, punkt 326), vid vilken nämnda förordning inte är ”undantagen domstolsprövning” (domstolens dom i målet Kadi, punkt 327), framgår klart av de argument och de förklaringar som framförts av kommissionen och rådet, bland annat i samband med deras inledande anmärkningar angående vilken omfattning det är lämpligt att domstolsprövningen har i detta fall, att sökandens rätt till försvar endast har ”iakttagits” på ett formellt och skenbart sätt, eftersom kommissionen i realiteten ansåg sig strikt bunden av sanktionskommitténs bedömningar och därför inte vid någon tidpunkt avsåg att ompröva dessa mot bakgrund av sökandens yttranden.

172 Kommissionen har således inte i nödvändig grad beaktat den berördes uppfattning, trots vad den angett i skälen 4–6 i den angripna förordningen. Sökanden fick därför inte möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter.

173 Det förfarande kommissionen följde efter sökandens begäran gav honom inte heller ens den minsta tillgång till bevisningen mot honom. I verkligheten nekades vederbörande sådan tillgång, trots hans uttryckliga begäran därom, utan att någon som helst intresseavvägning gjordes mellan hans intressen och nödvändigheten av att bevara dessa uppgifter hemliga (se domstolens dom i målet Kadi, punkterna 342–344).

174 Under dessa omständigheter är de enstaka uppgifter och vaga påståenden som återges i den sammanfattande motiveringen uppenbart otillräckliga för att möjliggöra för klaganden att på ett verkningsfullt sätt motbevisa de anklagelser som framförts mot honom avseende hans påstådda inblandning i terroristhandlingar.

175 Ett exempel som är särskilt betecknande, men långt ifrån ensamt, är påståendet – som inte styrkts eller utvecklats på annat sätt och därmed är omöjligt att på något sätt motbevisa – att sökanden varit aktieägare i en bosnisk bank i vilken möten angående förberedelser för ett attentat mot en amerikansk inrättning i Saudiarabien ”eventuellt” har ägt rum.

176 Denna slutsats är i överensstämmelse med de slutsatser Europadomstolen drog i sin dom i målet A. m.fl. mot Förenade kungariket av den 19 februari 2009 (ännu inte publicerad i Recueil des arrêts et décisions). Europadomstolen erinrade i den domen om att när en person frihetsberövas på grund av att det finns skälig anledning att misstänka att denne har begått ett brott, innebär kravet på ett rättvist förfarande i enlighet med artikel 5.4 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna att vederbörande måste beredas möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt bestrida de anklagelser som riktats mot denne, vilket i regel kräver att all bevisning mot personen överlämnas till denne. Europadomstolen erinrade även om de begränsningar som kan göras avseende rätten att få tillgång till all relevant bevisning när det föreligger ett väsentligt allmänintresse som talar för sekretess (till exempel för att skydda utsatta vittnen eller informationskällor), under förutsättning att den frihetsberövade personen fortfarande på ett ändamålsenligt sätt kan bestrida dessa anklagelser. Europadomstolen gick därefter vidare och prövade, från fall till fall, huruvida, utifrån rätten till försvar, de uppgifter och bevis som utlämnats till klaganden varit tillräckliga. Europadomstolen fann att artikel 5.4 i Europakonventionen hade åsidosatts i de fall då de icke-konfidentiella uppgifterna endast hade bestått i allmänna påståenden och där den nationella domstolen uteslutande, eller till avgörande del, hade baserat sitt beslut på hemliga uppgifter. I de fall där de icke-konfidentiella anklagelser som riktats mot vissa klagande hade innehållit precisa påståenden angående, till exempel, köp av klart identifierad telekommunikationsutrustning, innehav av den ena eller den andra handlingen med koppling till misstänkta terrorister som anges med namn, och möten med sådana misstänkta terrorister på specifika platser vid specifika tidpunkter, fann Europadomstolen sålunda att anklagelserna i fråga var tillräckligt detaljerade för att den berörde på ett ändamålsenligt sätt skulle kunna bestrida dem. I ett fall där det i huvudsak påstods att vissa klagande hade insamlat penningmedel till terroristorganisationer med koppling till al-Quaida, och där det framgick av de icke-konfidentiella uppgifterna att betydande belopp hade överförts via ett bankkonto och penningmedel hade uppbringats genom bedrägeri, men där de omständigheter som påstods visa kopplingen mellan de insamlade pengarna och terrorismen hade undanhållits klagandena, fann Europadomstolen däremot att de senare inte hade haft någon verklig möjlighet att bestrida de anklagelser som riktats mot dem. På samma sätt fann Europadomstolen i ett fall där de icke-sekretessbelagda anklagelserna mot vissa klagande – som i huvudsak avsåg de berörda personernas påstådda medlemskap

i radikala islamistiska organisationer med kopplingar till al-Qaida – var av mycket allmän natur och där de omständigheter som åberopats mot de berörda personerna till största delen fanns i de sekretessbelagda handlingarna, att de berörda personerna inte hade getts möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt bestrida de anklagelser som riktats mot dem.

177 Om kriterier som är identiska med dem som Europadomstolen använt tillämpas i förevarande fall är det uppenbart att klaganden inte har beretts möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt bestrida någon av de anklagelser som riktats mot honom, med hänsyn till att enbart den sammanfattande motiveringen översändes till honom. Tribunalen tillstår i detta avseende uttryckligen att samtliga sökandens yttranden och argument som sammanfattats i punkt 157 ovan är välgrundade.

178 Det är även betecknande att kommissionen inte gjorde något allvarligt försök att vederlägga de omständigheter som sökanden åberopat till sitt försvar, i de få fall där anklagelserna mot honom var tillräckligt precisa för att han skulle kunna förstå vad han anklagades för.

179 Följaktligen åsidosattes sökandens rätt till försvar då den angripna förordningen antogs.

180 Vidare är möjligheten för sökanden att yttra sig inför sanktionskommittén inom ramen för omprövningsförfarandet, i syfte att bli avförd från kommitténs förteckning, uppenbarligen inte tillräcklig för att avhjälpa detta åsidosättande av rätten till försvar (se domstolens dom i målet Kadi, punkterna 319–325, och generaladvokaten Poiares Maduros ovannämnda förslag till avgörande i det målet, punkt 51).

181 Genom att sökanden inte har haft någon egentlig tillgång till uppgifter och bevisning som använts mot honom – och med beaktande av det samband som gemenskapsdomstolarna redan påpekat mellan rätten till försvar och rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol – har sökanden heller inte vid gemenskapsdomstolen kunnat tillvarata sina rättigheter avseende nämnda omständigheter under tillfredsställande former, varför tribunalen måste konstatera att även nämnda rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol har åsidosatts (se domstolens dom i målet Kadi, punkt 349).

182 Tribunalen konstaterar dessutom att detta åsidosättande inte har avhjälpts under förfarandet i förevarande mål. Eftersom det är kommissionens principiella uppfattning, vilken har stötts av rådet och de intervenerande regeringarna, att uppgifter och omständigheter av detta slag inte kan kontrolleras av gemenskapsdomstolen, har dessa institutioner nämligen inte anfört några omständigheter i detta syfte (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom i målet Kadi, punkt 350). Även om kommissionen inom ramen för detta förfarande beaktade vad som sagts i domstolens dom i målet Kadi, konstaterar tribunalen att institutionen inte gav några upplysningar avseende bevisningen mot sökanden.

183 Tribunalen kan således endast konstatera att den inte kan pröva lagenligheten av den angripna förordningen, varför det även av detta skäl kan konstateras att sökandens grundläggande rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol inte har iakttagits i föreliggande fall (se domstolens dom i målet Kadi, punkt 351).

184 Tribunalen finner därför att den angripna förordningen antogs utan att det gavs någon verklig garanti för att sökanden skulle informeras om de uppgifter och den bevisning som lades honom till last eller för att han verkligen skulle få yttra sig på ett ändamålsenligt sätt i detta hänseende. Den angripna förordningen antogs därför i enlighet med ett förfarande där sökandens rätt till försvar inte iakttogs, vilket även har fått till följd att principen om ett effektivt domstolsskydd har åsidosatts (se domstolens dom i målet Kadi, punkt 352).

185 Vad slutligen gäller rådets argument, att de ytterligare skyddsregler avseende förfarandet som kommissionen genomfört i detta fall till följd av domstolens dom i målet Kadi motsvarar dem som rådet självt genomförde efter domen i målet OMPI, vilka även godtogs av förstainstansrätten i domen i målet PMOI I, tas i detta inte hänsyn till de avsevärda skillnader avseende förfarandet som finns mellan de två åberopade gemenskapssystemen för frysning av penningmedel.

186 Det gemenskapssystem för frysning av penningmedel som var i fråga i målen OMPI och PMOI I kännetecknas nämligen av ett förfarande på två nivåer, nämligen på nationell nivå respektive på gemenskapsnivå (domen i målet OMPI, punkt 117). I det systemet garanteras rätten till försvar först och främst inom ramen för det nationella förfarandet, där den berörde ska ges tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter beträffande de omständigheter som görs gällande mot vederbörande (domen i målet OMPI, punkt 119) och få detta prövat i de nationella domstolarna, eller, i förekommande fall, i Europadomstolen (domen i målet OMPI, punkt 121). Det är just dessa garantier för rätten till försvar på nationell nivå, med en effektiv domstolsprövning, som gör att gemenskapsinstitutionerna inte har någon som helst skyldighet att i sin tur säkerställa motsvarande garantier på gemenskapsnivå (se domen i målet OMPI, punkterna 121–125).

187 Även det gemenskapssystem avseende frysning av penningmedel som är aktuellt i detta mål har två nivåer: en FN-nivå och en gemenskapsnivå. Till skillnad från

ovannämnda system kännetecknas dock detta system av en avsaknad av garantier för rätten till försvar, som är föremål för en effektiv domstolsprövning, inom ramen för förfarandet i sanktionskommittén (se punkterna 127 och 128 ovan). Av detta följer, tvärtemot vad som slogs fast i domen i målet OMPI, att gemenskapsinstitutionerna är skyldiga att tillse att sådana garantier införs och genomförs på gemenskapsnivå (se även, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Poiares Maduros ovannämnda förslag till avgörande i domstolens dom i målet Kadi, punkt 54).

188 Av det ovan anförda följer att sökandens talan ska bifallas på båda delarna av förevarande grund, avseende ett åsidosättande av rätten till försvar respektive ett åsidosättande av principen om ett effektivt domstolsskydd (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom i målet Kadi, punkt 353).

Den femte grunden: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

Parternas argument

189 Sökanden, som har hänvisat till domstolens dom i målet Kadi (punkterna 283, 284, 355, 358, 360, 362, 369 och 370), har anfört att det åsidosättande av hans rätt till egendom som den angripna förordningen medför är ännu allvarligare än det som följde av förordning nr 881/2002, som var i fråga i nämnda mål, på grund av den angripna förordningens varaktighet.

190 Sökanden har gjort gällande att, under dessa omständigheter, den inskränkning som genomförs genom den angripna förordningen inte är berättigad, eftersom den sistnämnda antogs utan iakttagandet av någon av de garantier som domstolen funnit utgöra grundläggande krav i gemenskapsrätten och inte är baserad på övertygande bevisning utan endast på påståenden.

191 Kommissionen har, med hänvisning till, bland annat, punkterna 355, 366, 369 och 370 i domstolens dom i målet Kadi, gjort gällande att omständigheterna i förevarande mål är olika dem som förelåg i nämnda mål. Dels erinrade kommissionen i sina skrivelser till sökanden om att de personer som är inskrivna i sanktionskommitténs förteckning kan rikta sig direkt till kontaktorganet vid FN i New York, och angav adressen till den avdelning som skulle kontaktas och webbplatsen där ytterligare information kunde erhållas, dels beredde kommissionen sökanden möjlighet att försvara sig inför unionens myndigheter. Kommissionen anser att den således tillämpade de förfaranden som domstolen föreskrivit på ett korrekt sätt.

Tribunalens bedömning

192 Det framgår av prövningen av den andra grunden att den angripna förordningen antagits utan att sökanden verkligen garanterats möjligheten att redogöra för sin sak för de behöriga myndigheterna. Detta har skett i en situation där inskränkningen av hans äganderätt måste kvalificeras som betydande, med hänsyn till den generella räckvidden och varaktigheten av de åtgärder för frysning av tillgångar som han är föremål för (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom i målet Hassan, punkt 92, och Kadi, punkt 369).

193 Tribunalen anser därför att vidtagandet gentemot sökanden av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i förordning nr 881/2002 – på grund av att denne med stöd av den

angripna förordningen skrivits in i förteckningen i bilaga I till den förstnämnda förordningen – under de omständigheter som föreligger i detta fall utgör en oberättigad inskränkning av hans äganderätt (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom i målet Hassan, punkt 93, och Kadi, punkt 370).

194 Sökanden har således grund för sina invändningar om att proportionalitetsprincipen åsidosattes genom den kränkning som den angripna förordningen innebär av hans grundläggande rätt till respekt för egendom (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom i målet Hassan, punkt 94).

195 Av vad som anförts följer att den angripna förordningen ska ogiltigförklaras, såvitt den berör sökanden. Det saknas anledning att pröva de övriga grunder som åberopats av denne.

Rättegångskostnader

196 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna, i enlighet med sökandens yrkanden.

197 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina egna rättegångskostnader. Rådet, Republiken Frankrike och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

följande:

1) **Kommissionens förordning (EG) nr 1190/2008 av den 28 november 2008 om ändring för hundraförsta gången av rådets 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 ogiltigförklaras, såvitt den rör Yassin Abdullah Kadi.**

2) **Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Yassin Abdullah Kadis rättegångskostnader.**

3) **Europeiska unionens råd, Republiken Frankrike och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.**

Forwood Moavero Milanesi Schwarcz

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 30 september 2010.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser och bakgrund till tvisten ..... II - 5183

Förenta nationernas stadga och EG-fördraget ..... II - 5184

Säkerhetsrådets åtgärder mot den internationella terrorismen ..... II - 5186

Förstainstansrättens och domstolens domar i målen Kadi ..... II - 5195

Följderna av förstainstansrättens och domstolens domar i målet Kadi ..... II - 5199

Förfarandet ..... II - 5206

Parternas yrkanden ..... II - 5208

Sakomständigheter ..... II - 5209

Rättslig bedömning ..... II - 5210

Inledande synpunkter ..... II - 5210

Frågan hur omfattande domstolsprövningen ska vara i förevarande fall ..... II - 5211

Parternas argument ..... II - 5211

Tribunalens bedömning ..... II - 5221

Den andra grunden: Åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd ..... II - 5236

Parternas argument ..... II - 5236

Tribunalens bedömning ..... II - 5243

Den femte grunden: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen ..... II - 5248

Parternas argument ..... II - 5248

Tribunalens bedömning ..... II - 5249

Rättegångskostnader ..... II - 5250