

RETTENS DOM (Syvende Afdeling)

30. september 2010\*

I sag T-85/09,

**Yassin Abdullah Kadi**, Jeddah (Saudi-Arabien), ved D. Anderson, QC, barrister  
M. Lester og solicitor G. Martin

sagsøger,

mod

**Europa-Kommissionen**, først ved P. Hetsch, P. Aalto og F. Hoffmeister, derefter ved  
P. Hetsch, F. Hoffmeister og E. Paasivirta, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

\* Processprog: engelsk.

støttet af:

**Rådet for Den Europæiske Union** ved M. Bishop, E. Finnegan og R. Szostak, som befuldmægtigede,

af

**Den Franske Republik** ved G. de Bergues og L. Butel, som befuldmægtigede,

og af

**Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland** ved S. Behzadi-Spencer og E. Jenkinson, som befuldmægtigede, bistået af barrister D. Beard

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Kommissionens forordning (EF) nr. 1190/2008 af 28. november 2008 om 101. ændring af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og

enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban (EUT L 322, s. 25), for så vidt som denne retsakt berører sagsøgeren,

har

RET TEN (Syvende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, N.J. Forwood (refererende dommer), og dommerne E. Moavero Milanesi og J. Schwarcz,

justitssekretær: E. Coulon,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. juni 2010,

afsagt følgende

**Dom**

**Retsforskrifter og tvistens baggrund**

- <sup>1</sup> For en nærmere redegørelse vedrørende tvistens baggrund samt de relevante retsforskrifter henvises til præmis 3-45 i Domstolens dom af 3. september 2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (forenede sager

C-402/05 P og C-415/05 P, Sml. I, s. 6351, herefter »Domstolens Kadi-dom«), der blev afsagt efter appel iværksat til prøvelse af Rettens dom af 21. september 2005, Kadi mod Rådet og Kommissionen (sag T-315/01, Sml. II, s. 3649, herefter »Rettens Kadi-dom«), der blev afsagt på baggrund af et søgsmål, anlagt af sagsøgeren, Yassin Abdullah Kadi, med påstand om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 af 27. maj 2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan (EFT L 139, s. 9), for så vidt som denne retsakt berørte sagsøgeren.

- 2 Med henblik på denne dom kan retsforskrifterne og tvistens baggrund kort resumeres som følger.

### *De Forenede Nationers pagt og EF-traktaten*

- 3 De Forenede Nationers pagt blev undertegnet i San Francisco (De Forenede Stater) den 26. juni 1945 mod afslutningen af Anden Verdenskrig. I pagtens præambel har De Forenede Nationers folk bekræftet deres beslutning om at frelse kommende generationer fra krigens svøbe, troen på fundamentale menneskerettigheder og deres ønske om at skabe vilkår, hvorunder retfærdighed og respekt for de forpligtelser, der opstår ved traktater og andre kilder til mellemfolkelig ret, kan opretholdes. Ifølge pagtens artikel 1 har De Forenede Nationer bl.a. til formål at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed og i dette øjemed at træffe effektive fælles forholdsregler til forebyggelse og fjernelse af trusler mod freden, men også for at styrke og fremme respekten for menneskerettigheder og for fundamentale frihedsrettigheder.

- 4 I henhold til artikel 24, stk. 1, i De Forenede Nationers pagt har De Forenede Nationers Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«) hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed. I henhold til den nævnte pagts artikel 25 går medlemmerne af De Forenede Nationer (FN) ind på at anerkende og udføre Sikkerhedsrådets beslutninger i overensstemmelse med denne pagt.
  
- 5 Kapitel VII i De Forenede Nationers pagt definerer forholdsregler over for trusler mod freden, fredsbrud og angrebshandlinger. Artikel 39, der indleder dette kapitel, bestemmer, at Sikkerhedsrådet skal afgøre, om der foreligger nogen sådan trussel, og med henblik på opretholdelse eller genoprettelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed skal fremsætte forslag eller beslutte, hvilke forholdsregler der skal træffes i overensstemmelse med artikel 41 og 42. Sikkerhedsrådet kan i medfør af artikel 41 i De Forenede Nationers pagt afgøre, hvilke forholdsregler, dog ikke omfattende anvendelsen af våbenmagt, der skal tages for at gennemføre dets beslutninger, og det kan opfordre medlemmerne af De Forenede Nationer til at iværksætte sådanne forholdsregler.
  
- 6 I medfør af artikel 48, stk. 2, i De Forenede Nationers pagt skal Sikkerhedsrådets beslutninger til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed gennemføres af medlemmerne af De Forenede Nationer direkte og ved skridt foretaget af dem i de pågældende mellemfolkelige institutioner, af hvilke de er medlemmer.
  
- 7 Ifølge pagtens artikel 103 pagt går — i tilfælde af konflikt mellem de forpligtelser, der påhviler De Forenede Nationers medlemmer ifølge pagten, og deres forpligtelser ifølge enhver anden mellemfolkelig overenskomst — deres forpligtelser ifølge pagten forud for de sidstnævnte.
  
- 8 Det følger af artikel 307, stk. 1, EF (efter ændring nu artikel 351 TEUF), at »[d]e rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før den 1. januar 1958 eller før tiltrædelsesdatoen for tiltrædende medlemsstaters vedkommende er indgået mellem

på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelande, [ikke] berøres [...] af bestemmelserne i denne traktat«.

- 9 Det følger af artikel 297 EF (efter ændring nu artikel 347 TEUF), at »[medlemsstaterne rådfører] sig med hinanden med henblik på i fællesskab at træffe de bestemmelser, der er nødvendige for at undgå, at fællesmarkedets funktion påvirkes af de foranstaltninger, som en medlemsstat kan føle sig foranlediget til at træffe [...] for at opfylde de forpligtelser, som den har indgået med henblik på bevarelse af freden og den internationale sikkerhed«.

#### *Sikkerhedsrådets foranstaltninger over for international terrorisme*

- 10 Siden slutningen af 1990'erne og i endnu større omfang efter angrebene den 11. september 2001 i New York, Washington og Pennsylvania (De Forenede Stater), har Sikkerhedsrådet gjort brug af sine beføjelser i henhold til kapitel VII i De Forenede Nationers pagt med henblik på med alle midler i overensstemmelse med den nævnte pagt og folkeretten at bekæmpe de trusler mod mellemfolkelig fred og sikkerhed, der forårsages af terrorhandling.
- 11 Sikkerhedsrådet vedtog således den 15. oktober 1999 som reaktion på angrebene på de amerikanske ambassader i Nairobi (Kenya) og Dar Es Salaam (Tanzania) resolution 1267 (1999), der i afsnit 4, litra b), bl.a. pålægger alle stater at indefryse midler og finansielle ressourcer tilhørende Taliban i Afghanistan på grund af deres støtte til Usama Bin Laden.

- 12 I afsnit 6 i samme resolution besluttede Sikkerhedsrådet at oprette en komité under Sikkerhedsrådet (herefter »sanktionskomitéen«, almindeligvis også benævnt »1267-komitéen«), der skulle bestå af alle dets medlemmer og bl.a. have til opgave at påse medlemsstaternes gennemførelse af de i afsnit 4 foreskrevne foranstaltninger.
- 13 Sikkerhedsrådets resolution 1333 (2000) af 19. december 2000 øgede og styrkede i betydeligt omfang disse restriktive foranstaltninger, der oprindeligt alene var rettet mod Taliban. I henhold til resolutionens afsnit 8, litra c), skal alle stater således bl.a. uden ugrundet ophold indefryse midler og andre finansielle aktiver, der tilhører Usama bin Laden og enkeltpersoner personer og enheder, der af sanktionskomitéen er identificeret som havende tilknytning til ham, og sikre, at ingen midler eller finansielle aktiver stilles til rådighed for eller anvendes til fordel for Usama bin Laden eller hans forbundsfæller, herunder Al-Qaida-organisationen.
- 14 Resolution 1333 (2000) blev fulgt op af en række andre sikkerhedsrådsresolutioner, der ændrede, styrkede og ajourførte de restriktive foranstaltninger, der er indført over for Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen, Taliban og de personer, grupper, virksomheder og enheder, der har tilknytning hertil. Det drejer sig navnlig om følgende resolutioner: 1390 (2002) af 16. januar 2002, 1455 (2003) af 17. januar 2003, 1526 (2004) af 30. januar 2004, 1617 (2005) af 29. juli 2005, 1735 (2006) af 22. december 2006, 1822 (2008) af 30. juni 2008 og 1904 (2009) af 17. december 2009. Disse resolutioner, der alle blev vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, pålægger navnlig alle medlemsstater af FN at indefryse midler og andre økonomiske ressourcer, der tilhører enhver person eller enhed, der er udpeget af sanktionskomitéen som havende tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida eller Taliban.
- 15 Foruden overvågningen af staternes anvendelse af disse restriktive foranstaltninger ajourfører sanktionskomitéen en konsolideret liste (herefter »sanktionskomitéens liste«) over personer og enheder, hvis midler og andre økonomiske ressourcer skal indefrysnes i medfør af de førnævnte sikkerhedsrådsresolutioner. Staterne kan anmode

sanktionskomitéen om at tilføje navne på denne liste. Sanktionskomitéen behandler endvidere anmodninger om sletning af navne fra den nævnte liste samt anmodninger om, at der gøres undtagelser fra indefrysningen af midler, der er indgivet i medfør af Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002). De procedurer, der i den forbindelse skal følges, er i øjeblikket defineret dels i resolution 1735 (2006), 1822 (2008) og 1904 (2009), dels i de retningslinjer, der fastlægger sanktionskomitéens arbejdsgang, udarbejdet af komitéen.

- 16 Ifølge afsnit 5 i resolution 1735 (2006) skal medlemsstaterne, når de foreslår sanktionskomitéen at indføre navne på komitéens liste, fremlægge en begrundelse, der skal indeholde så mange oplysninger som muligt om grundlaget for anmodningen om indførelse, herunder i) alle oplysninger, der gør det muligt at fastslå, at enkeltpersonen eller enheden opfylder de anførte kriterier, ii) hvilke oplysninger der foreligger, iii) alle oplysninger eller dokumenter, der kan fremlægges. Ifølge resolutionens afsnit 6, skal staterne ved fremsættelsen af en anmodning om indførelse præcisere, hvilke dele af sagens oplysninger der kan offentliggøres med henblik på orientering af den enkeltperson eller enhed, der er indført på sanktionskomitéens liste, og hvilke dele der kan formidles til staterne, som anmoder herom.
- 17 Sikkerhedsrådet har inden for rammerne af sit engagement med henblik på at sikre, at der etableres rimelige og klare procedurer for indførelse af enkeltpersoner og enheder på sanktionskomitéens liste og sletning af de pågældende fra denne liste, samt for indrømmelse af undtagelser af humanitære grunde, desuden vedtaget resolution 1730 (2006) af 19. december 2006, hvorved det anmodede FN's generalsekretær om inden for FN's Generalsekretariat at etablere centrale organer, som er underordnet Sikkerhedsrådet, og som skal modtage anmodninger om sletninger og varetage de opgaver, som er beskrevet i bilaget til den nævnte resolution (herefter »focal point«). De, som ønsker at fremsætte en anmodning om sletning, kan herefter fremsætte sådanne anmodninger gennem focal point efter den procedure, der er beskrevet i resolution 1730 (2006) og bilaget hertil, eller gennem den stat, hvori de er bosat eller



er statsborger. Ved skrivelse (S/2007/178) af 30. marts 2007 meddelte FN's generalsekretær formanden for FN's Sikkerhedsråd, at focal point til anmodninger om sletning var etableret.

- 18 I præamblen til resolution 1822 (2008), som var den relevante resolution på tidspunktet for vedtagelsen af den retsakt, der anfægtes med det foreliggende søgsmål, bekræfter Sikkerhedsrådet, at terrorisme i alle former og afskygninger udgør en af de alvorligste trusler mod freden og sikkerheden, og gentager sin fordømmelse af Al-Qaida-organisationen, Taliban og andre personer, grupper, virksomheder og enheder, der har tilknytning hertil, og understreger den omstændighed, at terrorisme kun kan overvindes gennem en vedvarende og omfattende indsats, der er baseret på aktiv deltagelse og aktivt samarbejde mellem alle stater og internationale og regionale organer, og fremhæver behovet for en streng anvendelse af de restriktive foranstaltninger, der fremgår af resolutionens afsnit 1, men tager ligeledes i betragtning, at der består vanskeligheder ved gennemførelsen af disse foranstaltninger, og anerkender de bestræbelser, som staterne og sanktionskomitéen har gjort med henblik på at sikre, at der etableres rimelige og klare procedurer for indførslen af de berørte på sanktionskomitéens liste og for sletningen af de pågældende fra denne liste, og hilser etableringen af focal point velkommen. Præambelen bekræfter ligeledes, at de omhandlede foranstaltninger har præventiv karakter og er uafhængige af nationale strafferetlige regler.
- 19 Afsnit 1 i resolution 1822 (2008) bestemmer, at de restriktive foranstaltninger, der allerede følger af de tidligere resolutioner 1267 (1999), 1333 (2000) og 1390 (2002), skal opretholdes. I denne resolutions afsnit 8 bekræftes forpligtelsen for alle stater til at gennemføre og overholde de foranstaltninger, der fremgår af afsnit 1, og alle stater anmodes om at forstærke deres indsats i den forbindelse. Resolutionens afsnit 9-18, 19-23 og 24-26 omhandler henholdsvis procedurerne for indførsel på sanktionskomitéens liste og revideringen og ajourføringen af listen.

- 20 Hvad angår proceduren for indførsel bekræfter Sikkerhedsrådet i afsnit 12 i resolution 1822 (2002), at staterne, når de foreslår sanktionskomitéen at indføre navne på listen, skal overholde afsnit 5 i resolution 1735 (2006) og fremlægge en detaljeret begrundelse, og Sikkerhedsrådet beslutter endvidere, at staterne for hver anmodning om indførsel skal præcisere, hvilke dele af sagens oplysninger der kan offentliggøres, herunder til brug for sanktionskomitéens udarbejdelse af en sammenfatning som beskrevet i afsnit 13 og for, at der kan ske meddelelse eller underretning til den person eller enhed, hvis navn er optaget på listen. Resolutionens afsnit 13 bestemmer navnlig for det første, at sanktionskomitéen ved tilføjelsen af et navn på listen offentliggør en »sammenfatning af begrundelsen for indførslen« på sin webside i samarbejde med den stat, der har anmodet om den pågældende indførsel, og for det andet, at sanktionskomitéen skal bestræbe sig på i samarbejde med de stater, der har indgivet anmodninger om indførsler, på sin webside at offentliggøre »sammenfatninger af grunde, der har ført til indførsler« af navne på den nævnte liste før vedtagelsen af resolutionen. Ifølge resolutionens afsnit 17 kræves, at de berørte stater træffer alle mulige foranstaltninger, i overensstemmelse med deres nationale love og praksisser, med henblik på rettidigt at meddele eller underrette den berørte person eller enhed om, at den pågældendes navn er indført på sanktionskomitéens liste, og at vedlægge denne meddelelse en kopi af den del af sagens oplysninger, der kan offentliggøres, oplysninger om begrundelser for indførsler, der fremgår af sanktionskomitéens webside, en redegørelse for de virkninger, som indførslen har, og som følger af de relevante resolutioner, sanktionskomitéens procedurer for behandling af anmodninger om sletning fra listen og mulighederne for undtagelse.
- 21 Hvad angår proceduren for sletning bemærkes i afsnit 19 i resolution 1822 (2008), at personer, grupper, virksomheder og enheder, der er indført på sanktionskomitéens liste, har mulighed for at indgive en anmodning om sletning direkte til focal point. I medfør af resolutionens afsnit 21 pålægges sanktionskomitéen i overensstemmelse med sine retningslinjer at behandle anmodninger om at slette navne på medlemmer af Al-Qaida eller Taliban eller på personer med tilknytning til Al-Qaida, Usama bin Laden eller Taliban, som ikke længere opfylder de kriterier, der er fastlagt i de relevante resolutioner, fra listen.

- 22 Præambelen til resolution 1904 (2009) fremhæver, at sanktionerne er et vigtigt instrument, der er fastsat i De Forenede Nationers pagt med henblik på opretholdelse og genoprettelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, hvilket ligeledes gør sig gældende for behovet for en streng anvendelse af de restriktive foranstaltninger, der fremgår af resolutionens afsnit 1. Det præciseres i præambelen, at Sikkerhedsrådet noterer sig de juridiske og andre vanskeligheder, der er forbundet med gennemførelsen af de foranstaltninger, der er iværksat af staterne i overensstemmelse med det nævnte afsnit 1, at det hilser forbedringer af sanktionskomitéens procedurer velkomne, og udtrykker sin hensigt om at fortsætte bestræbelserne på, at disse procedurer er rimelige og gennemsigtige.
- 23 Afsnit 1 i resolution 1904 (2009) bestemmer, at de restriktive foranstaltninger, der allerede følger af de tidligere resolutioner 1267 (1999), 1333 (2000) og 1390 (2002), skal opretholdes. Resolutionens afsnit 8-19, 20-28 og 28-32 omhandler henholdsvis procedurerne for indførsel på sanktionskomitéens liste, for revision og for ajourføring af listen.
- 24 Hvad angår proceduren for indførsel bekræfter Sikkerhedsrådet i afsnit 11 i resolution 1904 (2009), at staterne, når de foreslår sanktionskomitéen at indføre navne på listen, skal overholde afsnit 5 i resolution 1735 (2006) og afsnit 12 i resolution 1822 (2008) og fremlægge en detaljeret begrundelse, og det bestemmes, at sagens oplysninger skal være offentligt tilgængelige efter anmodning, med undtagelse af oplysninger, som medlemsstaten anser for fortrolige, og at disse oplysninger kan anvendes til at udarbejde en sammenfatning af begrundelserne for indførsel på listen, som beskrevet i afsnit 14.
- 25 Hvad angår proceduren for sletning beslutter Sikkerhedsrådet, som det er præciseret i afsnit 20 i resolution 1904 (2009), at det ved behandlingen af anmodninger om sletning fra sanktionskomitéens liste bistås af »ombudsmandens kontor«, der oprettes for en første periode på 18 måneder, som regnes fra datoen for vedtagelsen af denne resolution, og det anmoder FN's generalsekretær om i tæt samråd med sanktionskomitéen at udpege en fremtrædende person af upåklagelig vandel, som er kendt for

sin upartiskhed og integritet, og som er i besiddelse af høje kvalifikationer og erfaringer inden for de relevante områder (jura, menneskerettigheder, terrorbekæmpelse, sanktioner osv.) til at varetage funktionen som ombudsmand, hvis mandat er fastlagt i bilag II til den nævnte resolution, og beslutter endvidere, at ombudsmanden vil udøve sine funktioner helt uafhængigt og upartisk og hverken vil søge eller modtage instruktioner fra nogen regering. Det er således angivet i resolutionens afsnit 21, at Sikkerhedsrådet beslutter, at ombudsmandens kontor, efter udpegelsen af ombudsmanden, modtager anmodninger fra personer og enheder, der ønsker at blive slettet fra sanktionskomitéens liste, i overensstemmelse med den i bilag II til resolutionen fastsatte procedure, og at focal point-mekanismen efter udpegelsen af ombudsmanden ikke længere skal modtage sådanne anmodninger. Det er i resolutionens afsnit 22 fastsat, at sanktionskomitéen fortsat er pålagt i overensstemmelse med sine retningslinjer at behandle anmodninger om sletning. I resolutionens afsnit 25 opfordrer Sikkerhedsrådet sanktionskomitéen til i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sletning at tillægge opfattelsen hos den stat, der har foranlediget indførslen, hos opholdsstaten og hos den stat, hvori den listede person er statsborger eller er blevet statsborger, passende vægt, og det anmoder medlemmerne af sanktionskomitéen om at bestræbe sig på i videst muligt omfang at begrunde ethvert afslag på en anmodning om sletning.

- <sup>26</sup> Bilag II til resolution 1904 (2009) definerer de opgaver, som ombudsmanden i overensstemmelse med resolutionens afsnit 20 er bemyndiget til at varetage ved modtagelsen af en anmodning om sletning. Disse opgaver underopdeles i en informationsindsamlingsfase hos de berørte stater og en dialogfase, hvor der kan indledes drøftelser med ansøgeren. Efter disse to faser udarbejder ombudsmanden en »samlet rapport«, der fremsendes til sanktionskomitéen. Sanktionskomitéen behandler derefter anmodningen om sletningen med bistand fra ombudsmanden og beslutter efter denne behandling, om anmodningen om sletning kan imødekommes.

- 27 Den 7. juni 2010 meddelte talsmanden for FN's generalsekretær, at generalsekretæren havde udnævnt Kimberly Prost, en canadisk dommer ved Krigsforbrydertribunalet vedrørende det tidligere Jugoslavien, til ombudsmand.
- 28 Da Den Europæiske Unions medlemsstater forsamlet i Rådet i en række fælles holdninger, der var vedtaget i henhold til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), var nået frem til, at en handling fra Det Europæiske Fællesskab var nødvendig med henblik på gennemførelsen af de ovennævnte sikkerhedsrådsresolutioner, vedtog Rådet successivt bl.a. forordning (EF) nr. 337/2000 af 14. februar 2000 om flyveforbud og indefrysning af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan (EFT L 43, s. 1), forordning (EF) nr. 467/2001 af 6. marts 2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan og om ophævelse af forordning nr. 337/2000 (EFT L 67, s. 1), og nr. 881/2002.
- 29 De to sidstnævnte forordninger foreskriver bl.a. indefrysning af midler og andre økonomiske ressourcer, der tilhører personer, grupper og enheder, der er udpeget af sanktionskomitéen og defineret i forordningernes bilag I. Europa-Kommissionen har kompetence til at ændre eller supplere bilag I på grundlag af beslutninger fra Sikkerhedsrådet eller sanktionskomitéen. Den procedure, der skulle følges med henblik herpå, blev efter Domstolens Kadi-dom ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 1286/2009 af 22. december 2009 om ændring af forordning (EF) nr. 881/2002 (EUT L 346, s. 42).
- 30 Den 17. oktober 2001 offentliggjorde sanktionskomitéen en ændring af sin liste, der bl.a. omfattede sagsøgerens navn, hvorved sagsøgeren blev identificeret som en person med tilknytning til Usama bin Laden.

- 31 Ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2062/2001 af 19. oktober 2001 om tredje ændring af forordning nr. 467/2001 (EFT L 277, s. 25) blev sagsøgerens navn, sammen med andre navne, tilføjet bilag I til den nævnte forordning. Sagsøgerens navn er efterfølgende blevet indført i bilag I til forordning nr. 881/2002 ved vedtagelsen af denne forordning.
- 32 Parallelt med den ovenfor beskrevne sanktionsordning, der alene vedrører personer og enheder, som ved navns nævnelse er udpeget af sanktionskomitéen som havende forbindelse til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, findes der et bredere sanktionssystem, der er fastsat i Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001) af 28. september 2001, hvori der fastlægges omfattende strategier til bekæmpelse af terrorisme, navnlig bekæmpelse af finansieringen af terrorisme, og som ligeledes blev vedtaget som reaktion på terrorangrebene den 11. september 2001.
- 33 Resolutionens afsnit 1, litra c), bestemmer bl.a., at alle stater gennemfører en indenfrysning af midler og andre finansielle aktiver over for personer, som begår eller forsøger at begå terrorhandlinger, eller medvirker til eller fremmer begåelsen af sådanne handlinger, enheder, der ejes eller kontrolleres af sådanne personer, og personer og enheder, der handler på vegne af eller efter instruks fra sådanne personer. Identifikationen af disse personer og enheder er imidlertid udelukkende overladt til staterne.
- 34 Da Rådet fandt, at en handling fra Fællesskabets side var påkrævet for at gennemføre denne sikkerhedsrådsresolution, vedtog det dels fælles holdning 2001/931/FUSP af 27. december 2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT L 344, s. 93), dels forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27. december 2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT L 344, s. 70, berigtigelse i EUT 2010 L 52, s. 58).

- 35 Disse akter foreskriver bl.a. indefrysning af midler og andre økonomiske ressourcer, der tilhører personer, grupper og enheder, som er involveret i terrorhandlinger, som identificeres af Rådet selv og indføres på en liste i et bilag, der jævnligt revideres, på grundlag af præcise oplysninger eller sagsakter, der viser, at der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed — i princippet dømmende — over for de omhandlede personer, grupper og enheder, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling, baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger.
- 36 Ifølge dom afsagt af United Kingdom Supreme Court (Storbritanniens Højesteret) den 27. januar 2010 i sagerne *Her Majesty's Treasury (indstævnt) mod Mohammed Jabar Ahmed and Others (appellanter)*, *Her Majesty's Treasury (indstævnt) mod Mohammed al-Ghabra (appellant)* og *R (på vegne af Hani El Sayed Sabaei Youssef) (indstævnt) mod Her Majesty's Treasury (appellant)* [2010] UKSC 2 (herefter »UK Supreme Courts dom i sagen Ahmed m.fl.«, præmis 22), fremgår det af rapporter fra EU-medlemsstaterne til sanktionskomitéen, at 11 af de 27 medlemsstater udelukkende støtter sig på forordning nr. 881/2002 for at efterkomme deres forpligtelser i henhold til resolution 1333 (2000). De 16 øvrige medlemsstater har vedtaget supplerende retlige foranstaltninger med direkte henblik på gennemførelsen af den nævnte resolution i national ret, hvilke foranstaltninger således består parallelt med forordning nr. 881/2002.

## **Domstolens og Rettens domme i Kadi-sagen**

- 37 Den 18. december 2001 anlagde sagsøgeren sag ved Retten med påstand om annullation af forordning nr. 467/2001 og nr. 2062/2001, for så vidt som disse retsakter vedrørte sagsøgeren, bl.a. med den begrundelse, at forordningerne tilsidesatte hans ret til at blive hørt samt hans ret til effektiv domstolsbeskyttelse, og at forordningerne

udgjorde et uforholdsmæssigt indgreb i hans ejendomsret. Genstanden for søgsmålet blev efterfølgende ændret, således at det tilsigtede annullation af forordning nr. 881/2002, for så vidt som den vedrørte sagsøgeren.

- 38 Ved dom af 21. september 2005 frifandt Retten Rådet for Den Europæiske Union for annullationspåstanden. Retten fastslog nærmere bestemt, at det fulgte af de principper, der gælder for forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og Fællesskabets retsorden, at forordning nr. 881/2002, eftersom den havde til formål at gennemføre en resolution vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, som ikke levner plads til nogen margin i denne henseende, ikke kunne gøres til genstand for domstolsprøvelse med hensyn til dens materielle lovlighed, undtagen for så vidt angår dens forenelighed med de normer, der henhører under jus cogens, og dermed — med dette forbehold — nyder retslig immunitet (jf. ligeledes Domstolens dom af 3.12.2009, forenede sager C-399/06 P og C-403/06 P, Hassan og Ayadi mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 11393, herefter »Domstolens Hassan-dom«, præmis 69).

- 39 Følgelig fastslog Retten i sin Kadi-dom, at det alene var i forhold til jus cogens, forstået som et grundlæggende folkeretligt princip, der gælder for alle folkeretlige subjekter, heri indbefattet FN's organer, og som det ikke er muligt at fravige, at lovligheden af forordning nr. 881/2002 kunne undersøges, herunder hvad angår de af sagsøgeren fremførte anbringender om en tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder (jf. ligeledes Domstolens Hassan-dom, præmis 70).

- 40 Domstolen ophævede ved sin Kadi-dom 3. september 2008 Rettens Kadi-dom og annullerede forordning nr. 881/2002, for så vidt som den berørte sagsøgeren.



- 41 Uanset artikel 25 og 103 i De Forenede Nationers pagt og artikel 297 EF og 307 EF, og selv om Domstolen i præmis 293 i sin Kadi-dom bemærkede, at overholdelsen af de forpligtelser, som er indgået inden for rammerne af De Forenede Nationer, gjorde sig gældende i forbindelse med Fællesskabets gennemførelse af resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i den nævnte pagt, udtalte Domstolen i den nævnte doms præmis 316, at dens prøvelse af gyldigheden af enhver fællesskabsretsakt under hensyn til de grundlæggende rettigheder skulle betragtes som udtryk, inden for et retsfællesskab, for en forfatningsmæssig garanti, der hidrører fra EF-traktaten som en selvstændig retsorden — nemlig i det foreliggende tilfælde selve De Forenede Nationers pagt — som en international aftale ikke kan gribe ind i.
- 42 Domstolen fastslog ligeledes, i præmis 326 og 327 i sin Kadi-dom, at Rettens opfattelse, der er sammenfattet ovenfor i præmis 38 og 39, udgjorde en retlig fejl. Ifølge Domstolen skal Fællesskabets retsinstanser i overensstemmelse med de kompetencer, som er blevet tildelt dem i medfør af EF-traktaten, nemlig sikre en — principielt fuldstændig — legalitetsprøvelse af alle fællesskabsretsakter under hensyn til de grundlæggende rettigheder, der udgør en integrerende del af fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, herunder fællesskabsretsakter, der som forordning nr. 881/2002 har til formål at gennemføre resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt (jf. ligeledes Domstolens Hassan-dom, præmis 71).
- 43 Domstolen konkluderede heraf i præmis 328 i sin Kadi-dom, at eftersom sagsøgerens anbringender skulle tages til følge på dette punkt, skulle Rettens Kadi-dom ophæves i denne henseende.
- 44 Domstolen fastslog desuden i præmis 348 i sin Kadi-dom, at eftersom Rådet hverken havde meddelt sagsøgeren de omstændigheder, som blev lagt ham til last som grundlag for de restriktive foranstaltninger, som han var blevet pålagt, eller havde givet ham adgang til at gøre sig bekendt med disse omstændigheder inden for en rimelig frist, efter at han var blevet pålagt disse foranstaltninger, havde den berørte ikke haft mulighed for at fremføre sine synspunkter i denne henseende. Domstolen konkluderede

vedrørende det nævnte punkt heraf, at sagsøgerens ret til forsvar, særligt retten til at blive hørt, ikke var blevet overholdt.

- 45 Domstolen fastslog endvidere i præmis 349 i sin Kadi-dom, at eftersom sagsøgeren ikke var blevet oplyst om de omstændigheder, som blev lagt ham til last, og henset til forholdet, som allerede blev omtalt i den nævnte doms præmis 336 og 337, mellem retten til forsvar og retten til en effektiv søgsmålsadgang, kunne han heller ikke under tilfredsstillende betingelser forsvare sine rettigheder for Fællesskabets retsinstanser, hvorfor det måtte fastslås, at der ligeledes forelå en tilsidesættelse af nævnte ret til en effektiv søgsmålsadgang.
- 46 Endelig fastslog Domstolen hvad angår sagsøgerens klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af retten til respekt for ejendomsretten, der følger af de indefrysningsforanstaltninger, der er pålagt i medfør af forordning nr. 881/2002, i præmis 366 i sin Kadi-dom, at de restriktive foranstaltninger, som blev foreskrevet i denne forordning, udgjorde begrænsninger af ejendomsretten, som i princippet vil kunne begrundes (jf. ligeledes Domstolens Hassan-dom, præmis 91).
- 47 Domstolen konkluderede imidlertid i samme doms præmis 369 og 370, at under de foreliggende omstændigheder, hvor forordning nr. 881/2002, for så vidt som den vedrørte sagsøgeren, var blevet vedtaget, uden at der var tilvejebragt nogen garanti for, at han havde adgang til at tale sin sag over for de kompetente myndigheder, tilmed i en situation, hvor begrænsningen af hans ejendomsret måtte betegnes som betydelig, henset til indefrysningens generelle karakter og den faktiske varighed af de restriktive foranstaltninger, som han var omfattet af, udgjorde disse foranstaltninger over for sagsøgeren en ubegrundet begrænsning af hans ejendomsret.

- 48 Domstolen opretholdt i overensstemmelse med artikel 231 EF virkningerne af forordning nr. 881/2002 i en periode, der ikke oversteg tre måneder, således at Rådet kunne afhjælpe de fastslåede tilsidesættelser samtidigt med, at der blev taget behørigt hensyn til de omhandlede restriktive foranstaltningers betydelige indvirkning på sagsøgerens rettigheder og frihedsrettigheder. Domstolen bemærkede i den forbindelse, dels at annullation af denne forordning, for så vidt som den vedrører sagsøgeren, med øjeblikkelig virkning ville kunne være til alvorlig og uoprettelig skade for effektiviteten af de restriktive foranstaltninger, som forordningen foreskrev, og som Fællesskabet burde iværksætte, dels at det ikke kunne udelukkes, at det alligevel kunne vise sig, at det i realiteten var begrundet at pålægge sagsøgeren sådanne foranstaltninger (præmis 373-376 i Domstolens Kadi-dom).

### Udviklingen efter Rettens og Domstolens domme i Kadi-sagen

- 49 Ved skrivelse af 8. september 2008 fremsendte Frankrigs faste repræsentant ved FN på vegne af EU en anmodning til sanktionskomitéen om hurtigst muligt at gøre en sammenfatning af den begrundelse, der førte til indførelsen af sagsøgeren på denne komités liste, tilgængelig på komitéens hjemmeside, i overensstemmelse med afsnit 13 i resolution 1822 (2008).
- 50 Ved skrivelse af 21. oktober fremsendte formanden for sanktionskomitéen den nævnte sammenfatning til Frankrigs faste repræsentant ved FN med tilladelse til, at sammenfatningen kunne fremsendes til sagsøgeren og/eller dennes advokater. Sammenfatningen af begrundelsen har følgende ordlyd:

»Enkeltpersonen Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [...] opfylder betingelserne for indførelse på [sanktionskomitéen liste] som følge af sine handlinger, der består i a) deltagelse i finansiering, planlægning, fremme, forberedelse eller udførelse af handlinger

eller aktiviteter udført af, sammen med, på vegne af eller til støtte for Al-Qaida, Taliban eller Usama bin Laden eller enhver celle, affilieret gruppe, fraktion eller afledt gruppe heraf eller i en af disses navn, b) levering, salg eller overførsel af våben og dertil hørende materiel til alle disse, c) rekruttering for alle disse eller, d) anden form for støtte til enhver af disses handlinger eller aktiviteter (jf. Sikkerhedsrådets resolution 1822 (2008), afsnit 2).

Yasin Abdullah Ezzedine Qadi har medgivet, at han var stiftende medlem af Muwafaq-gruppen, og at han styrede gruppens aktiviteter. Muwafaq-gruppen har hele tiden været styret af Afghanistan-kontoret (afghan Makhtab al-Khidamat) (QE.M.12.01.), som er en organisation, der er stiftet af Abdullah Azzam og Usama bin Laden [Usama Muhammed Awad Bin Laden] (QI.B.8.01.) og forgængeren for Al-Qaida (QE.A.4.01.). Efter opløsningen af Afghanistan-kontoret i starten af juni 2001 og Al-Qaidas absorption heraf sluttede flere ikke-statslige organisationer, der tidligere havde været tilknyttet Afghanistan-kontoret, sig ligeledes til Al-Qaida, herunder Muwafaq-gruppen.

I 1992 overdrog Yasin Abdullah Ezzedine Qadi posten som leder af Muwafaq-gruppens europæiske kontorer til Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al Ayadi (QI.A.25.01.). I midten af 1990'erne ledede Al Ayadi ligeledes Muwafaq-gruppens kontor i Bosnien-Hercegovina. Yasin Abdullah Ezzedine Qadi rekrutterede Al Ayadi efter anbefaling fra den kendte økonomiske bagmand for Al-Qaida, Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan (QI.J.79.02.), der har kæmpet sammen med Usama bin Laden i Afghanistan siden 1980'erne. På tidspunktet for Al-Qadis udnævnelse af Al Ayadi til posten som leder af Muwafaq-gruppens europæiske del handlede Al Ayadi efter aftale med Usama bin Laden. I starten af 1990'erne ankom Al Ayadi til Afghanistan med henblik på at gennemgå paramilitær træning, hvorefter han sammen med andre personer rejste til Sudan for at møde Usama bin Laden, med hvem de indgik en officiel aftale vedrørende modtagelse og træning af tunesere. De mødtes endnu en gang med Usama bin Laden og indgik en aftale, hvorefter Usama bin Ladens forbundsfæller i Bosnien-Hercegovina skulle optage tunesiske krigere, der ankom fra Italien.

I 1995 erklærede lederen af Al-Gama'at al Islamiyya, Talad Fuad Kassem, at Muwafaq-gruppen havde ydet logistisk og finansiel støtte til en kampgruppe i Bosnien-Hercegovina. I midten af 1990'erne bidrog Muwafaq-gruppen med finansiel støtte til terrorhandlinger, som denne gruppe udførte, og til handel med våben fra Albanien, der var bestemt for Bosnien-Hercegovina. En del af finansieringen af disse aktiviteter blev foretaget af Usama bin Laden.

Yasin Abdullah Ezzedine Qadi var ligeledes en af hovedaktionærerne i Depositna Banka, der havde hjemsted i Sarajevo, og som i dag er lukket, hvor Al Ayadi ligeledes varetog funktioner og repræsenterede Yasin Abdullah Ezzedine Qadis interesser. Møder vedrørende planlægningen af et angreb på en amerikansk indretning i Saudi-Arabien har muligvis fundet sted i denne bank.

Yasin Abdullah Ezzedine Qadi ejede endvidere flere selskaber i Albanien, der overførte midler til ekstremister eller beskæftigede ekstremister i stillinger, der satte disse i stand til at kontrollere de omhandlede selskabers midler. Op til fem af Yasin Abdullah Ezzedine Qadis selskaber i Albanien modtog driftskapital fra Usama bin Laden.«

<sup>51</sup> Denne sammenfatning af begrundelsen blev senere ligeledes offentliggjort på sanktionskomitéens hjemmeside i overensstemmelse med afsnit 13 i resolution 1822 (2008).

<sup>52</sup> Ved skrivelse af 22. oktober 2008 fremsendte Frankrigs faste repræsentant ved Unionen denne sammenfatning af begrundelsen til Kommissionen med henblik på, at Kommissionen kunne efterkomme Domstolens Kadi-dom.

- 53 Den 22. oktober 2008 fremsendte Kommissionen en skrivelse til sagsøgeren, hvori den tilkendegav, at den, af de grunde der er anført i den sammenfatning af begrundelsen, som sanktionskomitéen havde fremsendt, og som var vedlagt Kommissionens skrivelse, agtede at vedtage en retsakt med henblik på at opretholde indførelsen af sagsøgerens navn i bilag I til forordning nr. 881/2002 i medfør af denne forordning artikel 7, stk. 1, første led. Kommissionen tilføjede, at denne skrivelse havde til formål at give sagsøgeren mulighed for at fremsætte sine bemærkninger til den begrundelse, der er angivet i sammenfatningen af begrundelsen, og fremsætte alle de oplysninger til Kommissionen, som sagsøgeren fandt relevante, før Kommissionen traf den endelige afgørelse. Sagsøgeren fik i den forbindelse en frist til den 10. november 2008.
- 54 Sammenfatningen af begrundelsen, der var vedlagt Kommissionens skrivelse, svarede indholdsmæssigt til den sammenfatning af begrundelsen, som sanktionskomitéen fremsendte (jf. denne doms præmis 50).
- 55 Ved skrivelse af 10. november 2008 fremsendte sagsøgeren sine bemærkninger til Kommissionen. Sagsøgerens bemærkninger indeholdt bl.a.:
- en anmodning til Kommissionen om at fremlægge beviser til støtte for de påstande og udsagn, der er angivet i sammenfatningen af begrundelsen samt relevante dokumenter fra Kommissionens sagsakter
  - en anmodning om endnu en lejlighed til at fremsætte bemærkninger til disse beviser, når disse er modtaget
  - et forsøg på med støtte i fremlagte beviser at tilbagevise påstandene i sammenfatningen af begrundelsen, i det omfang han så sig i stand til at anfægte generelle beskyldninger.

56 Den 28. november 2008 vedtog Kommissionen forordning (EF) nr. 1190/2008 af 28. november 2008 om 101. ændring af forordning nr. 881/2002 (EUT L 322, s. 25, herefter »den anfægtede forordning«).

57 Betragtning 3-6, 8 og 9 til den anfægtede forordning har følgende ordlyd:

»(3) For at efterkomme Domstolens [Kadi-]dom har Kommissionen meddelt [sammenfatningen af begrundelsen] til Yassin Abdullah Kadi [...] og givet [ham] mulighed for at fremsætte bemærkninger hertil og bekendtgøre [sit] synspunkt.

(4) Kommissionen har modtaget bemærkninger fra Yassin Abdullah Kadi [...] og har nøje gennemgået bemærkningerne.

(5) Den liste, som [sanktionskomitéen] har opstillet over personer, grupper og enheder, over for hvem indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer skal gælde, omfatter Yassin Abdullah Kadi [...]

(6) Efter nøje at have overvejet de bemærkninger, som Yassin Abdullah Kadi fremsatte i et brev af 10. november 2008, og henset til den forebyggende karakter, som indefrysning af midler og økonomiske ressourcer har, er det Kommissionens opfattelse, at Yassin Abdullah Kadis opførelse på listen er berettiget under hensyn til hans tilknytning til Al-Qaida-organisationen.

[...]

(8) I lyset heraf bør Yassin Abdullah Kadi [...] tilføjes bilag I.

(9) Henset til den forebyggende karakter og de formål, som indefrysning af midler og økonomiske ressourcer i henhold til forordning [...] nr. 881/2002 tjener, samt nødvendigheden af at beskytte legitime interesser for de økonomiske aktører, der har sat deres lid til den [ved Domstolens Kadi-dom] annullerede forordnings lovlighed, bør nærværende forordning finde anvendelse fra den 30. maj 2002.«

<sup>58</sup> Bilag I til forordning (EF) nr. 881/2002 ændres i henhold til den anfægtede forordnings artikel 1 og bilag I hertil, idet følgende indsættes under overskriften »Fysiske personer«:

»Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (alias a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, b) Kahdi, Yasin, c) Yasin Al-Qadi). Fødselsdato: 23. februar 1955. Fødested: Kairo, Egypten. Nationalitet: saudiarabisk. Pasnr.: a) B 751550, b) E 976177 (udstedt den 6.3.2004, udløber den 11.1.2009). Andre oplysninger: Jeddah, Saudi-Arabien«.

<sup>59</sup> Den anfægtede forordning træder ifølge sin artikel 2 i kraft den 3. december 2008 og finder anvendelse fra den 30. maj 2002.



60 Ved skrivelse af 8. december 2008 forholdte Kommissionen sig til sagsøgerens bemærkninger af 10. november 2008, idet den tilkendegav, at den havde sammenlignet sammenfatningen af begrundelsen og de argumenter, som sagsøgeren havde fremført i den forbindelse. Kommissionen gjorde bl.a. gældende, at:

- den ved at fremsende sammenfatningen af begrundelsen til sagsøgeren og ved at opfordre denne til at fremkomme med sine bemærkninger efterkom Domstolens Kadi-dom
  
- den ikke i henhold til Domstolens Kadi-dom er pålagt at »fremlægge yderligere beviser«, således som sagsøgeren har anmodet om
  
- eftersom de relevante sikkerhedsrådsresolutioner foreskriver en præventiv indefrysning af midler, hvilket bekræftes i »den særlige anbefaling III vedrørende finansiering af terrorisme«, som er afgivet af Den Finansielle Aktionsgruppe vedrørende Hvidvaskning af Penge (FATF), skal indefrysningen, hvad angår de påkrævede beviser, hvile på »en rimelig begrundelse eller et rimeligt grundlag, der giver anledning til en mistanke om, at den udpegede enkeltperson eller enhed er en terrorist eller en terrororganisation, der finansierer terrorisme eller en terrororganisation«
  
- den var berettiget til at se bort fra de beviser, som sagsøgeren har fremlagt med henblik på at tilbagevise de beskyldninger, som er rejst mod denne, og navnlig fra de beviser, der vedrørte indstillingen af straffesager mod sagsøgeren i Schweiz, Tyrkiet og Albanien, med den begrundelse, at disse beviser var omfattet »af en straffesag«, der er »undergivet beviskrav, der er forskellige fra dem, der finder anvendelse for sanktionskomitéen, hvis afgørelser efter deres karakter er præventive«.

- 61 Kommissionen afsluttede sin analyse som følger: »Heraf følger, at Kommissionen efter en grundig gennemgang af de bemærkninger, som De har fremsendt ved skrivelse af 10. november 2008, finder, at indførelsen af Dem på listen er begrundet i betragtning af Deres tilknytning til Al-Qaida-organisationen. Begrundelsen er vedlagt denne skrivelse.« Kommissionen vedlagde endvidere teksten til den anfægtede forordning, henviste til muligheden for at anfægte forordningen ved Retten og henledte endelig sagsøgerens opmærksomhed på den omstændighed, at de berørte personer, grupper og enheder til enhver tid kan fremsætte en anmodning om sletning til sanktionskomitéen med angivelse af kontaktoplysninger og adressen på en hjemmeside, hvor sagsøgeren kunne finde yderligere oplysninger.
- 62 Fremstillingen af begrundelsen, der var vedlagt Kommissionens skrivelse af 8. december 2008, er identisk med sammenfatningen af begrundelsen.

## Retsforhandlinger

- 63 På denne baggrund anlagde sagsøgeren den foreliggende sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 26. februar 2009.
- 64 Ved særskilt processkrift indleveret til Justitskontoret samme dag fremsatte sagsøgeren begæring om, at der blev truffet afgørelse efter en fremskyndet procedure i medfør af artikel 76a i Rettens procesreglement. Efter høring af Kommissionen blev denne begæring taget til følge ved Rettens (Syvende Afdeling) afgørelse af 20. marts 2009.

- 65 Kommissionen har vedlagt svarskriftet brevet af 22. oktober 2008 fra Frankrigs faste repræsentant ved Unionen med fremsendelse af den sammenfatning af begrundelsen, der var fremsendt af sanktionskomitéen (jf. ovenfor i præmis 52), idet den har oplyst, at dette er de komplette dokumenter, som den har modtaget fra De Forende Nationer, og som den anfægtede forordning er baseret på.
- 66 Ved kendelser afsagt af formanden for Rettens Syvende Afdeling den 5. maj og den 3. juli 2009 efter høring af parterne fik dels Rådet for Den Europæiske Union, dels Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.
- 67 Ved dokument indleveret til Justitskontoret den 18. november 2009 fremlagde Kommissionen et dokument vedrørende en verserende sag mellem sagsøgeren og de amerikanske myndigheder for United States District Court for the District of Columbia. Sagsøgeren og Rådet har den 10. december 2009 indgivet skriftlige bemærkninger vedrørende dette dokument.
- 68 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Syvende Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.
- 69 Ved skrivelse af 10. juni 2010 fremlagde sagsøgeren en kopi af UK Supreme Courts dom i sagen Ahmed m.fl.
- 70 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten i retsmødet den 17. juni 2010. Under retsmødet fremlagde sagsøgeren »niende rapport fra Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, der er nedsat i medfør af resolution 1526 (2004)« med henblik på at bistå sanktionskomitéen med at opfylde sit mandat, som den var fremlagt for formanden for FN's Sikkerhedsråd af formanden for

sanktionskomitéen ved skrivelse af 11. maj 2009 (dok. S/2009/245, herefter »niende rapport fra Monitoring Team«).

## Parternes påstande

71 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Der træffes foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i medfør af artikel 64 i Rettens procesreglement for at formå Kommissionen til at offentliggøre »alle dokumenter vedrørende vedtagelsen« af den anfægtede forordning.
- Den anfægtede forordning annulleres, for så vidt som den vedrører sagsøgeren.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

72 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 73 Kommissionen finder desuden, at eftersom indførelsen af sagsøgeren i bilag I til forordning nr. 881/2002 udelukkende er baseret på dokumenter, der er vedlagt svarskriftet, er der ikke grundlag for, at Retten anmoder om fremlæggelse af disse dokumenter som foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse.
- 74 Rådet, Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige støtter Kommissionens første påstand.

### **Sagens faktiske omstændigheder**

- 75 Sagsøgeren er saudiarabisk statsborger, forretningsmand og finansmand og født i 1955. Sagsøgeren har medgivet, at han var organisator i Muwafag-gruppen — som han beskriver som en velgørende organisation med hjemsted på Jersey — indtil den indstillede sine aktiviteter i 1998.
- 76 Sagsøgerens midler har været indefrosset i hele Den Europæiske Union siden den 20. oktober 2001, oprindeligt i medfør af forordning nr. 2062/2001, der blev vedtaget efter indførelsen af sagsøgeren på sanktionskomitéens liste den 17. oktober 2001 (jf. ovenfor i præmis 30 og 31), derefter i medfør af forordning nr. 881/2002, og endelig i medfør af den anfægtede forordning, der blev vedtaget, efter at Domstolen ved sin Kadi-døm delvist havde annulleret nævnte forordning nr. 881/2002.
- 77 Sagsøgeren har gjort gældende, at han aldrig har været involveret i terrorisme, og at han aldrig har ydet finansiel eller anden støtte til terrorisme, hverken i forhold til Usama bin Laden eller andre. Han er hverken blevet retsforfulgt eller idømt en straf for en strafbar handling vedrørende terrorisme noget sted i verden.

- 78 Sagsøgeren har tilføjet, at han blev indført på sanktionskomitéens liste efter anmodning fra De Forenede Stater, uden at De Forenede Nationer foretog en selvstændig prøvelse eller vurdering af de påstande, som De Forenede Stater fremsatte imod ham. En række af disse påstande er åbenbart falske, som f.eks. påstandene om, at sagsøgeren har en bror, eller at han er medlem af Dossari-klanen. De amerikanske myndigheder støttede sig endvidere på påstande, der er fremsat i visse presseartikler, navnlig en artikel, der er skrevet af journalisten Jack Kelley i avisen *USA Today* den 29. oktober 1999, hvori det bl.a. er anført, at Muwafaq-gruppen tjente som »dække« for Usama bin Laden. Jack Kelley blev imidlertid efterfølgende tvunget til at forlade sin stilling efter en undersøgelse, og der blev offentliggjort en berigtigende artikel på *USA Today's* hjemmeside den 13. april 2004, der bekræftede, at Jack Kelley havde »konstrueret flere højtprofilerede historier«, og at den artikel, som de amerikanske myndigheder støttede sig til, indeholdt flere fejl.

## Retlige bemærkninger

### *Indledende bemærkninger*

- 79 Efter at have fremsat en række indledende bemærkninger vedrørende den domstolsprøvelse, der er passende i den foreliggende sag, har sagsøgeren påberåbt sig fem anbringender til støtte for søgsmålet. Det første vedrører manglende retsgrundlag. Det andet, der er opdelt i to led, vedrører en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til effektiv domstolsbeskyttelse. Det tredje vedrører en tilsidesættelse af begrundelsespligten, der er fastsat i artikel 253 EF. Det fjerde vedrører en åbenbar urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder. Endelig vedrører det femte en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

- 80 Først skal spørgsmålet om, hvilken domstolsprøvelse der er passende i det foreliggende tilfælde, behandles, hvilket spørgsmål alle parterne med rette har anset for et indledende punkt, derefter behandles successivt andet og femte anbringende, der i realiteten gengiver de klagepunkter, som Domstolen allerede har behandlet i sin Kadi-dom.
- 81 Der er med henblik på denne behandling ikke grundlag for at iværksætte den foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, som sagsøgeren har fremsat begæring om. Det er nemlig ubestridt, at Kommissionen i bilaget til svarskriftet har fremlagt alle dokumenter, på grundlag af hvilke den vedtog den anfægtede forordning, og som er omfattet af denne foranstaltning.

*Spørgsmålet om den passende domstolsprøvelse i den foreliggende sag*

Parternes argumenter

- 82 For det første finder sagsøgeren det »passende og nødvendigt«, at Retten i den foreliggende sag udøver en domstolsprøvelse, der er »grundig og streng«. Sagsøgeren har i denne forbindelse henvist til de principper, der fremgår af præmis 281 og 326 i Domstolens Kadi-dom og af punkt 45 i generaladvokat Poiaras Maduros forslag til afgørelse i den sag (Sml. I, s. 6363). Sagsøgeren har endvidere henvist til den »fuldstændige« domstolsprøvelse for at bedømme lovligheden af Fællesskabets foranstaltninger om indfrysning, som er vedtaget i medfør af forordning nr. 2580/2001, hvilken kontrol er defineret af Retten i dom af 12. december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet (sag T-228/02, Sml. II, s. 4665, herefter »OMPI-dommen«, præmis 154, 155 og 159), af 23. oktober 2008, People's Mojahedin Organization of

Iran mod Rådet (sag T-256/07, Sml. II, s. 3019, herefter »PMOI I-dommen«, præmis 141-143) og af 4. december 2008, People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet (sag T-284/08, Sml. II, s. 3487, herefter »PMOI II-dommen«, præmis 74 og 75).

<sup>83</sup> For det andet finder sagsøgeren, at der af de nedenfor anførte grunde kræves særligt tungtvejende beviser for at begrunde den i den foreliggende sag omhandlede foranstaltning om indefrysning af midler:

— Denne foranstaltning, der er drastisk og uden tidsmæssige eller beløbsmæssige begrænsninger, udgør et betydeligt indgreb i sagsøgerens grundlæggende rettigheder, som er potentielt ødelæggende (generaladvokatens forslag til afgørelse vedrørende Domstolens Kadi-dom, punkt 47).

— Denne foranstaltning udgør en sanktion, som det objektivt fremgår af de fortolkende noter fra FATE, som Kommissionen har påberåbt sig, idet de offentligt mærker sagsøgeren som en terrorist eller tilhænger af terrorisme.

— Sagsøgerens midler har siden 2001 været indefrosset, mens Kommissionen hvad angår spørgsmålet om opretholdelse af indefrysningen skal tage udgangspunkt i kriteriet vedrørende en »aktuel eller fremtidig trussel« frem for i kriteriet vedrørende blot »en tidligere adfærd« (PMOI I-dommen, præmis 110).

<sup>84</sup> For det tredje finder sagsøgeren, at Retten skal behandle den anfægtede forordning med særlig opmærksomhed, eftersom denne angiveligt blev vedtaget med henblik på at afhjælpe alvorlige tilsidesættelser af grundlæggende rettigheder, som blev konstateret af Domstolen i Kadi-dommen (jf. navnlig præmis 334, 358, 369 og 370; jf. ligeledes PMOI I-dommen, præmis 60-62).



- 85 Ifølge Kommissionen og de intervenerende regeringer skal der opnås ligevægt mellem den grundlæggende ret til effektiv domstolsprøvelse, som tilkommer en enkeltperson, hvis midler er blevet indefrosset i medfør af en fællesskabsforanstaltning, og behovet for at bekæmpe international terrorisme i overensstemmelse med bindende afgørelser, der er truffet af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt.
- 86 I den forbindelse finder Kommissionen, at der bør sondres mellem to standarder for domstolsprøvelse, afhængig af, om den omhandlede foranstaltning henhører under udøvelsen af en enekompetence, der indebærer en skønsmæssig vurdering fra Fællesskabets side, eller om det ikke er tilfældet (OMPI-dommen, præmis 107).
- 87 Den første standard for prøvelse, der kvalificeres som »begrænset«, blev defineret af Retten i OMPI-dommen og PMOI-dommen inden for rammerne af gennemførelsen af fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001. Denne prøvelse udstrækker sig til at omfatte en vurdering af de forhold og omstændigheder, der er påberåbt som begrundelse for den omhandlede foranstaltning om indefrysning af midler, og til de beviser og oplysninger, som denne vurdering er baseret på (OMPI-dommen, præmis 154), uden dog at Fællesskabets retsinstanser kan sætte deres bedømmelse af de beviser, faktiske forhold og omstændigheder, der begrunder vedtagelse af en sådan foranstaltning, i stedet for den af Fællesskabets institutioner foretagne bedømmelse (OMPI-dommen, præmis 159). Den skal således begrænse sig til en efterprøvelse af, om reglerne for proceduren og om angivelse af en begrundelse er overholdt, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, og om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn ved bedømmelsen af de faktiske omstændigheder eller magtfordrejning. Denne begrænsede kontrol finder særlig anvendelse på de hensigtsmæssighedsbetragtninger, som foranstaltningen om indefrysning af midler er baseret på.
- 88 I modsætning til det af sagsøgeren anførte kan denne begrænsede domstolsprøvelse ikke overføres på en sag som den foreliggende, der omhandler en fællesskabsakt, der er vedtaget enstemmigt i overensstemmelse med det ønske, som medlemsstaterne har udtrykt i Rådets fælles holdning 2002/402/FUSP af 27. maj 2002 om restriktive foranstaltninger over for Usama bin Laden, medlemmer af Al Qaida-organisationen

og Taliban samt andre personer, grupper, virksomheder og enheder, der er knyttet til dem, og om ophævelse af fælles holdning 96/746/FUSP, 1999/727/FUSP, 2001/154/FUSP og 2001/771/FUSP (EFT L 139, s. 4) med henblik på kollektivt at gennemføre individuelle sanktioner direkte besluttet mod enkeltpersoner og enheder, der er udpeget ved navns nævnelse af sanktionskomitéen.

- 89 Kommissionen har i den forbindelse bemærket, at overholdelsen af de forpligtelser, som er indgået inden for rammerne af De Forenede Nationer, gør sig gældende i forbindelse med Fællesskabets gennemførelse af resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt (Domstolens Kadi-dom, præmis 293). Det følger heraf, at Fællesskabets institutioner i henhold til EF-traktaten er forpligtet til at efterkomme sanktionskomitéens afgørelser (Domstolens Kadi-dom, præmis 296).
- 90 Fællesskabets retsinstanser skal imidlertid prøve, om vedtagelsen af en fællesskabsretlig gennemførelsesforanstaltning er forenelig med EF-traktatens forfatningsmæssige principper, herunder de grundlæggende rettigheder (Domstolens Kadi-dom, præmis 298-314). Denne FN-sammenhæng begrundes således ikke en »generel retslig immunitet« inden for rammerne af Fællesskabets retsorden, så længe sanktionskomitéens procedure for revurdering klart ikke opfylder de garantier, som er forbundet med en domstolsbeskyttelse (Domstolens Kadi-dom, præmis 322 in fine, præmis 326 og 327).
- 91 Ifølge Kommissionen og de intervenserende regeringer har den domstolsprøvelse, som Domstolen udøver i sager, der anfægter fællesskabsretsakter, der gennemfører sanktioner, som er vedtaget af sanktionskomitéen, indtil nu vedrørt prøvelsen af, om den omhandlede fællesskabsmyndighed har overholdt de proceduremæssige garantier (Domstolens Kadi-dom, præmis 336 og 345-353). Derimod har Domstolen endnu ikke udøvet domstolsprøvelse for så vidt angår den begrundelse, som den fællesskabsretlige gennemførelsesforanstaltning er baseret på. Det tilkommer således Retten for første gang at tage stilling til, hvilken domstolsprøvelse der er passende, under særlig

hensyntagen til den internationale sammenhæng, som den anfægtede forordning blev vedtaget i.

- 92 I den forbindelse har Kommissionen fremhævet den forpligtelse, der i medfør af artikel 2, stk. 5, i De Forenede Nationers pagt påhviler alle FN's medlemsstater, til at yde denne organisation »al bistand ved ethvert skridt, organisationen iværksætter i overensstemmelse med« den nævnte pagt. Sikkerhedsrådet har desuden i afsnit 8 i resolution 1822 (2008) for nylig bekræftet forpligtelsen for alle medlemsstaterne til at gennemføre og overholde de sanktioner, der er iværksat mod personer, som er indført på sanktionskomitéens liste.
- 93 Det samme gør sig gældende inden for EU, når sanktionskomitéens afgørelser ikke gennemføres individuelt af alle medlemsstater, men gennem vedtagelse af fællesskabsforanstaltninger i medfør af artikel 60 EF og 301 EF. Kommissionen har bemærket, at Domstolen i sin Kadi-dom har udtalt (præmis 294), at under udøvelsen af denne beføjelse bør Fællesskabet tillægge den omstændighed en særlig betydning, at Sikkerhedsrådets vedtagelse af resolutioner i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, i overensstemmelse med artikel 24 i denne pagt udgør udøvelsen af det overordnede ansvar, som dette internationale organ er tillagt for at opretholde fred og sikkerhed på verdensplan, et ansvar, som inden for rammerne af nævnte kapitel VII »indbefatter beføjelsen til at fastslå, hvad der udgør en trussel mod international fred og sikkerhed, samt træffe de nødvendige foranstaltninger for at opretholde eller genoprette international fred og sikkerhed«.
- 94 Kommissionen og de intervenerende regeringer har anført, at Fællesskabet ved at meddele sagsøgeren begrundelsen for, at han blev indført i bilag I til forordning nr. 881/2002, har givet ham mulighed for at fremsætte sine synspunkter og tilbagegive de beskyldninger, hvorefter han har forbindelse til international terrorisme. De bemærkninger, som sagsøgeren fremsætter, skal undersøges nøje af Kommissionen. Hvis sagsøgeren imidlertid ønsker at anfægte de beviser, der ligger til grund for

sanktionskomitéens sammenfatning af begrundelsen, tilkommer det ikke Fællesskabet efterfølgende at sætte sin egen bedømmelse af disse beviser i stedet for sanktionskomitéens bedømmelse. Endvidere er Fællesskabet ikke i stand til at foretage en sådan efterfølgende bedømmelse, da disse beviser alene er meddelt af en FN-medlemsstat til sanktionskomitéen.

- 95 Kommissionen har under retsmødet for det første bekræftet, at den ikke var i besiddelse af nogle af de omhandlede beviser. Anmodningen om fremlæggelse af disse beviser skal ifølge Kommissionen fremsættes over for de af FN's medlemsstater, der har de nævnte beviser i deres besiddelse.
- 96 Som svar på et spørgsmål stillet af Retten har Kommissionen, støttet af de intervenierende regeringer, for det andet præciseret, at dens mulighed for at rejse tvivl om sanktionskomitéens bedømmelser er meget begrænsede og i realiteten begrænset til en kontrol med helt åbenbare faktiske vildfarelser eller åbenbare urigtige skøn, som f.eks. en vildfarelse med hensyn til den udpegede persons identitet. I det tilfælde, at der foreligger en sådan vildfarelse eller fejlskøn, skal Kommissionen tage kontakt til sanktionskomitéen med henblik på korrektion heraf.
- 97 Ifølge Kommissionen og de intervenierende regeringer vil det »underminere« FN's sanktionsordning, såfremt sagsøgerens påstand om etablering af en særlig fællesskabsprocedure for meddelelse og bedømmelse af beviser imødekommes. Sanktionskomitéen, der er specialiseret på området, og som er undergivet særlige regler om fortrolighed og ekspertise, har netop til opgave at behandle ekstremt følsomme beviser. Kommissionen og de intervenierende regeringer har tilføjet, at hvis hver enkelt af De Forenede Nationers 192 medlemsstater skulle tage selvstændig stilling til de beviser, der er til rådighed, før der kan iværksættes en gennemførelsesforanstaltning, ville De Forenede Nationers centraliserede sanktionssystem inden for rammerne af

bekæmpelsen af international terrorisme øjeblikkeligt »bryde sammen«, og det ville være umuligt at opnå ligevægt mellem grundlæggende rettigheder og behovet for at bekæmpe international terrorisme.

- 98 Hvad angår Fællesskabets retsinstansters gennemførelse af det forfatningsretlige princip om effektiv domstolsprøvelse efter afsigelsen af Domstolens Kadi-dom har Kommissionen og de intervenerende regeringer bemærket, at selv om disse retsinstanser ganske vist har kompetence til at prøve den anfægtede forordning, er denne prøvelse selv afhængig af den begrænsede rolle, der er tildelt Fællesskabet, som ikke har til opgave at prøve sanktionskomitéens afgørelse eller beviserne, hvilken opgave udelukkende ligger i New York. Kommissionen og de intervenerende regeringer har endvidere fremhævet, at kompetencen til at afgøre, om en person har tilknytning til Al-Qaida, og at det således er nødvendigt at indefryse den pågældendes aktiver for at forhindre ham i at finansiere eller forberede terrorhandlinger, er henlagt til Sikkerhedsrådet, og at man vanskeligt kan forestille sig et mere vigtigt eller komplekst politisk område, der omfatter vurderinger vedrørende beskyttelsen af international eller intern sikkerhed.
- 99 Ifølge Kommissionen og de intervenerende regeringer følger det af det ovenstående, at Fællesskabet samlet set ikke kan sætte sin egen bedømmelse i stedet for sanktionskomitéens bedømmelse. Den skønsbeføjelse, som sanktionskomitéen råder over, skal respekteres, ikke blot af Fællesskabets politiske instanser, men også af Fællesskabets retsinstanser. I den foreliggende sag skal Retten således respektere Kommissionens afgørelse om ikke at sætte sin egen bedømmelse i stedet for sanktionskomitéens bedømmelse, medmindre det viser sig, at Kommissionens afgørelse er åbenbar urigtig.
- 100 I modsat fald vil Retten ifølge Kommissionen og de intervenerende regeringer kunne pålægge EU-medlemsstaterne forpligtelser, der er direkte modstridende i medfør af De Forenede Nationers pagt og fællesskabsretten. Hvis Retten skulle sætte sin egen bedømmelse i stedet for sanktionskomitéens bedømmelse og drage den konklusion, at en person ikke opfylder betingelserne for at være opført i bilag I til forordning nr. 881/2002, vil EU-medlemsstaterne som medlemmer af FN være forpligtede til at

gennemføre sanktionskomitéens afgørelse, mens de samtidig som medlemmer af EU vil være forpligtede til ikke at iværksætte sanktioner. Kommissionen har tilføjet, at det følger af artikel 103 i De Forenede Nationers Pagt, at en EU-medlemsstat ikke kan påberåbe sig fællesskabsretten som begrundelse for ikke at overholde de forpligtelser, som denne medlemskab er undergivet i henhold til De Forenede Nationers pagt.

- 101 Af alle disse grunde har Kommissionen opfordret Retten til at efterprøve dels, om sagsøgeren reelt har fået adgang til at udnytte retten til at blive hørt, dels om Kommissionens bedømmelse af sagsøgerens bemærkninger fremstår som urimelig eller behæftet med en åbenbar fejl.
- 102 Rådet har ligeledes bestridt sagsøgerens fortolkning af Domstolens Kadi-dom. Sagsøgeren tager visse passager af dommen ud af deres sammenhæng og tillægger dem en betydning, som de ikke var tiltænkt fra Domstolens side. Det forholder sig i realiteten således, at Domstolen efter i dommens præmis 351 at have fastslået, at den ikke var i stand til at prøve lovligheden af den anfægtede retsakt, hverken behandlede spørgsmålet om omfanget eller intensiteten af dens domstolsprøvelse eller gav nogen indikation i den henseende.
- 103 Rådet har mere specifikt gjort gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren havde forbindelse til Al-Qaida-organisationen eller Taliban, indebærer en bedømmelse fra sanktionskomitéens side, der er baseret på sikkerhedshensyn, og som vedrører de foranstaltninger, der kan iværksættes med henblik på terrorbekæmpelse på grundlag af indsamlede informationer og efterretningsoplysninger.
- 104 Domstolen har i præmis 294 i sin Kadi-dom anerkendt, at Sikkerhedsrådets rolle har forrang på dette område. Dette medfører i praksis, at fællesskabsinstitutionerne ikke

må sætte deres egen bedømmelse af, om der findes en forbindelse mellem en enkeltperson og Al-Qaida-organisationen eller Taliban, i stedet for den bedømmelse, der er indeholdt i en bindende sikkerhedsrådsresolution.

- 105 Rådet finder ligeledes, at Retten i den foreliggende sag bør anlægge den samme tilgang som den, der anlægges, når fællesskabsinstitutionerne foretager bedømmelser af komplekse og bredt definerede formål. Ifølge Domstolens faste praksis har disse institutioner i sådanne tilfælde et vidt skøn, og deres valg kan kun annulleres, hvis de har anlagt et åbenbart urigtigt skøn eller har gjort sig skyldig i magtfordrejning (Domstolens dom af 17.7.1997, forenede sager C-248/95 og C-249/95, SAM Schiffahrt og Stapf, Sml. I, s. 4475, præmis 24 og 25, og af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 80).
- 106 De bedømmelser, der skal foretages i den foreliggende sag, er nemlig komplekse og kræver en vurdering af de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre international og intern sikkerhed. De forudsætter kendskab til drift af efterretningstjenester og en politisk tilgang, som ifølge Rådet alene regeringer besidder.
- 107 Den omstændighed, at der i det foreliggende tilfælde er tale om sanktionskomitéens bedømmelse og ikke fællesskabsinstitutionernes, påvirker ikke bedømmelsens karakter og ændrer ikke princippet om, at Fællesskabets retsinstanser skal afholde sig fra at sætte deres bedømmelse i stedet for den bedømmelse, som de kompetente politiske myndigheder har anlagt. Rådet finder i den forbindelse, at Retten ikke kan og ikke bør prøve realiteten i bedømmelsen, som ifølge Rådet udelukkende er regeringernes ansvar inden for rammerne af terrorbekæmpelsen.

- 108 Rådet har under retsmødet desuden anført, at det ikke fremgår af Domstolens Kadi-dom, at den — marginale — domstolsprøvelse af fællesskabsforanstaltninger om indefrysning af midler skal udstrækkes til en bedømmelse af beviselementerne som sådan (i modsætning til en — marginal — prøvelse af de grunde, der er påberåbt som begrundelse for indefrysningen af midler). Dette fremgår særligt klart af visse sprogversioner af den nævnte dom, navnlig den engelske og den svenske).
- 109 Rådet har ligeledes henledt opmærksomheden på de mere generelle følger af en intensiv prøvelse fra Rettens side, som sagsøgeren ønsker. Rådet finder ligesom Kommissionen og de intervenerende regeringer, at en sådan prøvelse kan føre til en situation, hvor medlemsstaterne i deres egenskab af medlemmer af De Forenede Nationer og EU bliver undergivet forpligtelser, der er i indbyrdes modstrid.
- 110 Rådet finder, at hvis alle FN's medlemsstater anlagde en sådan tilgang, ville den ordening, der er baseret på De Forenede Nationer, ikke længere kunne fungere. Rådet har bemærket, at Domstolen i sin Kadi-dom fremhævede Sikkerhedsrådets ledende funktion i forbindelse med opretholdelse af freden og den internationale sikkerhed. Ifølge Rådet skader sagsøgerens opfattelse Sikkerhedsrådets evne til at varetage denne funktion.
- 111 Sammenfattende er det Rådets opfattelse, at Retten bør bekræfte Sikkerhedsrådets ledende funktion på dette område og bestemme, at fællesskabsinstitutionerne ikke må sætte deres egen bedømmelse af, om der findes en forbindelse mellem en enkeltperson og Al-Qaida-organisationen eller Taliban, i stedet for den bedømmelse, der er indeholdt i en bindende sikkerhedsrådsresolution i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt.



## Rettens bemærkninger

- 112 Det må som udgangspunkt anføres, at Retten i forbindelse med den foreliggende sag ikke i henhold til artikel 61 i statuten for Domstolen er bundet af de afgørelser om retsspørgsmål, der er indeholdt i Domstolens Kadi-dom.
- 113 Institutionerne og de intervenserende regeringer har imidlertid i forbindelse med den foreliggende sag med styrke gentaget de betænkeligheder — som de allerede gav udtryk for under den sag, der gav anledning til Domstolens Kadi-dom — vedrørende risikoen for, at den sanktionsordning, der er etableret af De Forenede Nationer inden for rammerne af bekæmpelsen af international terrorisme, vil blive forstyrret som følge af, at der i lyset af Domstolens Kadi-dom bliver indført en national eller regional domstolsprøvelse af den karakter, som sagsøgeren har fremført.
- 114 Det er ganske vist korrekt, at når det antages, at Sikkerhedsrådet har kompetence til at vedtage sanktioner rettet mod enkeltpersoner, snarere end stater og deres regeringer (smart sanctions), kan en sådan domstolsprøvelse kollideres med Sikkerhedsrådets prærogativer, navnlig med hensyn til fastlæggelsen af, hvem der udgør en trussel mod den internationale fred eller sikkerhed, konstateringen af en sådan trussel og fastlæggelsen af, hvilke midler der skal kan bringe denne trussel til ophør.
- 115 Mere grundlæggende er det forhold, at der i juridiske kredse er rejst tvivl om, hvorvidt Domstolens Kadi-dom er fuldt ud i overensstemmelse dels med folkeretten, navnlig artikel 25 og 103 i De Forenede Nationers pagt, dels med EF- og EU-traktaterne, navnlig artikel 177, stk. 3, EF, artikel 297 EF og 307 EF, artikel 11, stk. 1, EU og artikel 19, stk. 2, EU (jf. ligeledes artikel 3, stk. 5, TEU og artikel 21, stk. 1, og stk. 2, TEU samt erklæring nr. 13 fra konferencen for EU-medlemsstaternes regeringer om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der er medtaget som bilag til Lissabontraktaten,

der understreger, at »Den Europæiske Union og medlemsstaterne fortsat er bundet af bestemmelserne i De Forenede Nationers pagt og navnlig af Sikkerhedsrådets og dets medlemmers primære ansvar for opretholdelsen af international fred og sikkerhed«).

- 116 I den forbindelse er det navnlig blevet anført, at selv om Domstolen i præmis 287 i sin Kadi-dom anførte, at det ikke tilkom Fællesskabets retsinstanser inden for den eksklusive kompetence, der er fastsat i artikel 220 EF, at prøve lovligheden af en sikkerhedsrådsresolution, der er vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, forholder det sig ikke desto mindre sådan, at prøvelsen af lovligheden af en fællesskabsakt, der blot gennemfører en sådan resolution på fællesskabsplan, der ikke overlader noget skøn i den forbindelse, nødvendigvis må være ensbetydende med en prøvelse af lovligheden af den resolution, der skal gennemføres ved fællesskabsakten, i forhold til normer og principper i Fællesskabets retsorden.
- 117 Det er endvidere blevet bemærket, at Domstolen i præmis 320-325 i sin Kadi-dom under alle omstændigheder gennemførte en domstolsprøvelse af, om den sanktionsordning, der blev indført af De Forenede Nationer, var forenelig med den ordning til domstolsbeskyttelse af de grundlæggende rettigheder, som er fastsat i EF-traktaten, som svar på Kommissionens argument om, at disse grundlæggende rettigheder fremover ville være tilstrækkeligt beskyttet inden for rammerne af denne ordning, navnlig i betragtning af forbedringerne af proceduren for revurdering, der giver de berørte enkeltpersoner og enheder en acceptabel adgang til at blive hørt af sanktionskomitéen. Domstolen fastslog i den nævnte doms præmis 322 og 323 navnlig, at den omhandlede procedure for revurdering »klart ikke opfyld[te] de garantier, som er forbundet med en retslig beskyttelse«, og at de berørte personer og enheder »ikke ha[vde] nogen reel mulighed for at forsvare deres rettigheder«.
- 118 Hertil kommer, at selv om Domstolen i præmis 288 i sin Kadi-dom bekræftede, at en eventuel dom afsagt af en af Fællesskabets retsinstanser, hvorved det blev fastslået, at en fællesskabsretsakt, der har til formål at gennemføre en sådan resolution, er i strid med en trindhøjere norm, der henhører under Fællesskabets retsorden, ikke

indebærer, at denne resolutions forrang på det folkeretlige plan anfægtes, er det blevet fremhævet, at en sådan dom, i medfør af hvilken den omhandlede fællesskabsretsakt annulleres, nødvendigvis må have til følge, at denne forrang fratages sin effektive virkning i Fællesskabets retsorden.

- <sup>119</sup> Mens Domstolen således normalt betragter forholdet mellem fællesskabsretten og folkeretten i lyset af artikel 307 EF (jf. i den forbindelse Domstolens dom af 14.1.1997, sag C-124/95, *Centro Com*, Sml. I, s. 81, præmis 56-61, hvor det blev fastslået, at artikel 234 EF (efter ændring nu artikel 307 EF) kan tillade fravigelser endog af primær ret, i det konkrete tilfælde artikel 133 EF), udelukkede den i sin Kadi-dom, at denne artikel kunne finde anvendelse, når der er tale om »principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, som Unionen i henhold til artikel 6, stk. 1, EU bygger på« (præmis 303), eller sagt på en anden måde »principper, som hører til selve grundlaget for Fællesskabets retsorden, heriblandt princippet om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder« (præmis 304). Hvad angår disse principper synes Domstolen at have fortolket EF-traktatens forfatningsmæssige rammer som en fuldkommen autonom retsorden, som ikke er undergivet trin højere folkeretlige regler, i det foreliggende tilfælde den ret, der følger af De Forenede Nationers pagt.

- <sup>120</sup> Endelig bemærkes, at eftersom De Forenede Nationers pagt er en aftale mellem stater, og den endvidere blev vedtaget inden vedtagelsen af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, undertegnet i Rom den 25. marts 1957, har den sammenligning af denne pagt med en international aftale, der er indgået mellem Fællesskabet og en eller flere stater eller internationale organisationer, som omhandlet i artikel 300 EF, som Domstolen har foretaget i præmis 306-309 i sin Kadi-dom for at begrunde sin konklusion om, at pagtens »forrang på fællesskabsplan [gælder] [...] imidlertid ikke [...] for primær ret«, givet anledning til en række spørgsmål.

121 Retten medgiver, at denne kritik ikke er helt uden grundlag. Hvad imidlertid angår relevansen heraf finder Retten, at under omstændigheder som dem, der foreligger i denne sag, der omhandler en retsakt, som er vedtaget af Kommissionen som erstatning for en tidligere retsakt, der er annulleret af Domstolen i forbindelse med en appel iværksat til prøvelse af Rettens dom, hvorved der ikke blev givet medhold i et søgsmål med påstand om annullation af den nævnte akt, taler selve appelprincippet og den heraf afledte hierarkiske retslige struktur principielt imod, at Retten rejser tvivl om de afgørelser om retsspørgsmål, der er indeholdt i Domstolens afgørelse. Dette gælder så meget mere, når Domstolen, som i den foreliggende sag, har truffet afgørelse i Store Afdeling og tydeligvis havde til hensigt at afsige en principiel dom. Heraf følger, at såfremt der skal afgives et svar på spørgsmål rejst af institutionerne, medlemsstaterne og de berørte juridiske kredse, som opfølgning på Domstolens Kadi-dom, tilkommer det Domstolen selv at fremkomme med sådanne svar inden for rammerne af fremtidige sager for Domstolen.

122 Det skal i parentes bemærkes, at mens visse højere nationale retter har anlagt en tilgang, der minder om Rettens i dennes Kadi-dom (jf. i denne retning dom af 14.11.2007 afsagt af Tribunal fédéral de Lausanne (Schweiz) i sag 1A.45/2007, Youssef Mustapha Nada mod Secrétariat d'État pour l'Économie, og dom af 12.12.2007 afsagt af House of Lords (Det Forenede Kongerige) i sag UKHL 58, Al Jedda mod Secretary of State for Defence, hvilken sag i øjeblikket er genstand for sag nr. 27021/08, Al-Jedda mod Det Forenede Kongerige, ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »EMD«)), har andre snarere fulgt Domstolens tilgang, idet de har fundet, at sanktionskomitéens ordning med udpegelse var uforenelig med den grundlæggende ret til effektiv domstolsprøvelse ved en uafhængig og neutral ret (jf. i denne retning dom af 4.6.2009 afsagt af Federal Court of Canada (Canada) i sag FC 580, Abousfian Abdelrazik mod The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada, nævnt i præmis 69 i UK Supreme Courts dom i sagen Ahmed m.fl.).

123 Hvis omfanget og intensiteten i domstolsprøvelsen i den foreliggende sag blev begrænset på en sådan måde, som Kommissionen og de intervenerende regeringer (jf.

ovenfor i præmis 86-101) og Rådet (jf. ovenfor i præmis 102-111) har gjort gældende, vil der ikke ske en effektiv domstolsprøvelse af den karakter, som Domstolen har krævet i sin Kadi-dom, men kun en skinprøvelse. Dette ville i realiteten svare til, at man fulgte den tilgang, som Retten anlagde i sin egen Kadi-dom, hvilken tilgang Domstolen i appelsagen fastslog var behæftet med en retlig fejl. Retten finder, at det principielt er Domstolen, og ikke Retten selv, der i givet fald skal foretage en ændring af retspraksis, hvis dette vurderes at være begrundet i betragtning af navnlig de alvorlige vanskeligheder, som institutionerne og de intervenerende regeringer har henvist til.

- <sup>124</sup> Ganske vist har Domstolen, som Kommissionen og Rådet har bemærket, bl.a. bemærket i sin Kadi-dom, at Fællesskabet skal udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten (præmis 291), at overholdelsen af de forpligtelser, som er indgået inden for rammerne af De Forenede Nationer, gør sig gældende på området for opretholdelse af international fred og sikkerhed i forbindelse med Fællesskabets gennemførelse — gennem vedtagelse af fællesskabsretsakter på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF — af resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt (præmis 293), at Fællesskabet under udøvelsen af den sidstnævnte beføjelse bør tillægge den omstændighed en særlig betydning, at Sikkerhedsrådets vedtagelse af resolutioner i medfør af artikel 24 i De Forenede Nationers pagt udgør udøvelsen af det overordnede ansvar, som dette internationale organ er tillagt for at opretholde fred og sikkerhed på verdensplan, et ansvar, som inden for rammerne af nævnte kapitel VII indbefatter beføjelsen til at fastslå, hvad der udgør en trussel mod international fred og sikkerhed, samt til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at opretholde eller genoprette international fred og sikkerhed (præmis 294), og at Fællesskabet ved udformningen af foranstaltninger med henblik på gennemførelse af en resolution, vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, skal tage behørigt hensyn til den omhandlede resolutions ordlyd og formål samt til de relevante forpligtelser i henhold til De Forenede Nationers pagt vedrørende en sådan gennemførelse (præmis 296).

125 Imidlertid har Domstolen ikke desto mindre ligeledes i sin Kadi-dom anført, at gennemførelsen af de resolutioner, der er vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, skal ske i overensstemmelse med de gennemførelsesbestemmelser, der finder anvendelse i denne henseende i den interne retsorden i hver enkelt FN-medlemsstat (præmis 298), at de principper, der gælder for den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, ikke indebærer, at en domstolsprøvelse af en den materielle lovlighed af en fællesskabsakt, såsom den anfægtede forordning, under hensyn til de grundlæggende rettigheder er udelukket på grund af den omstændighed, at denne retsakt har til formål at gennemføre en sådan resolution (præmis 299), at en sådan retslig immunitet for en sådan retsakt desuden heller ikke har noget grundlag i EF-traktaten (præmis 300), at Domstolens prøvelse af gyldigheden af enhver fællesskabsretsakt under hensyn til de grundlæggende rettigheder skal betragtes som udtryk, inden for et retsfællesskab, for en forfatningsmæssig garanti, der følger af EF-traktaten som en selvstændig retsorden, som en »international aftale« ikke kan gribe ind i (præmis 316), og at »Fællesskabets retsinstanser i overensstemmelse med de kompetencer, som er blevet tildelt dem i medfør af EF-traktaten, [følgelig] skal sikre en — principielt fuldstændig — legalitetsprøvelse af alle fællesskabsretsakter under hensyn til de grundlæggende rettigheder, der udgør en integrerende del af fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, herunder fællesskabsretsakter, der [...] har til formål at gennemføre resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt« (præmis 326).

126 Dette er baggrunden for, at Retten finder, at det i det foreliggende tilfælde er dens opgave i overensstemmelse med det af Domstolen i præmis 326 og 327 i sin Kadi-dom udtalte at sikre en »principielt fuldstændig« legalitetsprøvelse af den anfægtede forordning under hensyn til de grundlæggende rettigheder, uden at lade den nævnte forordning nyde nogen retslig immunitet med den begrundelse, at den har til formål at gennemføre resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt.

127 Dette må i det mindste gælde, så længe Sanktionskomitéens procedure for revurdering klart ikke opfylder de garantier, som er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse, hvilket Domstolen fastslog var tilfældet i præmis 322 i sin Kadi-dom (jf.

ligeledes i denne retning punkt 54 i generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse, der blev fremsat i forbindelse med den nævnte dom).

<sup>128</sup> De betragtninger i den forbindelse, som Domstolen har givet udtryk for i præmis 323-325 i sin Kadi-dom, navnlig hvad angår focal point, er grundlæggende stadig aktuelle, også under hensyntagen til »ombudsmandens kontor«, hvis oprettelse i princippet blev besluttet ved resolution 1904 (2009), og som for nylig er oprettet. I realiteten har Sikkerhedsrådet fortsat ikke fundet det hensigtsmæssigt at oprette et uafhængigt og neutralt organ med ansvar for at træffe afgørelse med hensyn til såvel jus som faktum i sager anlagt til prøvelse af enkeltbeslutninger truffet af sanktionskomitéen. Hertil kommer, at hverken focal point-ordningen eller etableringen af ombudsmandens kontor påvirker princippet om, at sletningen af en person fra sanktionskomitéens liste kræver samstemmighed i komitéen. Endvidere er valget af de beviselamenter, som den berørte person kan gøres bekendt med, fortsat udelukkende overladt til den stat, som anmoder om indførelse af denne person på sanktionskomitéens liste, og der findes ikke en ordning, der sikrer, at den berørte person har tilstrækkelig med oplysninger til rådighed for at kunne forsvare sig effektivt (han behøver end ikke at være bekendt med, hvilken stat der har anmodet om indførelsen af hans navn på sanktionskomitéens liste). I det mindste af disse grunde kan etableringen af focal point og ombudsmanden ikke sidestilles med indførelsen af en effektiv domstolsprøvelse af sanktionskomitéens afgørelser (jf. i denne retning de betragtninger, der er indeholdt i præmis 77, 78, 149, 181, 182 og 239 i UK Supreme Courts dom i sagen Ahmed m.fl. og de betragtninger, der er indeholdt i punkt III i niende rapport fra Monitoring Team).

<sup>129</sup> Under disse omstændigheder kan den domstolsprøvelse, som Fællesskabets retsinstanter udøver vedrørende fællesskabsforanstaltninger om indfrysning af midler, alene kvalificeres som effektiv, hvis den indirekte omfatter selve de bedømmelser vedrørende realiteten, som sanktionskomitéen har foretaget, samt de faktorer, der ligger til grund for disse bedømmelser (jf. UK Supreme Courts dom i sagen Ahmed m.fl., præmis 81).

130 Hvad mere specifikt angår omfanget og intensiteten af denne domstolsprøvelse, som det tilkommer Retten at udøve, har Kommissionen anført, at Domstolen ikke har udtalt sig herom i sin Kadi-dom (jf. ovenfor i præmis 91). Endvidere har Rådet anført, at Domstolen hverken har taget stilling til dette spørgsmål eller givet nogen indikation i den henseende (jf. ovenfor i præmis 102 og 108).

131 Denne argumentation er åbenbart urigtig.

132 For det første har Domstolen derimod ved efter en længere begrundelse at udtale, at den omhandlede legalitetsprøvelse skal være »principielt fuldstændig«, og at den skal udøves »i overensstemmelse med de kompetencer, som er blevet tildelt [Fællesskabets retsinstanser] i medfør af EF-traktaten« (Domstolens Kadi-dom, præmis 326), og ved endvidere udtrykkeligt at afvise Rettens opfattelse, hvorefter den omhandlede retsakt bør nyde en retslig immunitet, da den har til formål at gennemføre en resolution vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt (Domstolens Kadi-dom, præmis 327), givet en helt tydelig indikation hvad angår en sådan prøvelses sædvanlige omfang og intensitet.

133 For det andet har Domstolen i præmis 336 i sin Kadi-dom konkluderet, at det skal være muligt at efterprøve, om begrundelsen for den anfægtede fællesskabsretsakt er lovlig. Det fremgår således af den retspraksis, der er angivet i den nævnte doms præmis 336 som begrundelse for denne konklusion (jf. bl.a. Domstolens dom af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P — C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 462), at denne prøvelse af begrundelsens lovlighed bl.a. omfatter spørgsmålet, om der er grundlag for den anfægtede retsakt, samt om den er behæftet med fejl.



- 134 For det tredje har Domstolen i præmis 342-344 i sin Kadi-dom fremhævet, at selv om tvingende hensyn vedrørende sikkerhed eller varetagelse af Fællesskabets og dets medlemsstaters internationale forbindelser kan være til hinder for at oplyse de berørte om visse forhold, betyder dette imidlertid ikke, for så vidt angår overholdelsen af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, at restriktive foranstaltninger som dem, den anfægtede forordning foreskriver, er undtaget fra enhver form for kontrol fra Fællesskabets retsinstansers side, så snart det erklæres, at den retsakt, i hvilken de er fastsat, vedrører national sikkerhed og terrorisme. I så fald påhviler det Fællesskabets retsinstanser inden for rammerne af den domstolskontrol, de udøver, at anvende fremgangsmåder, der gør det muligt at forene på den ene side det berettigede hensyn til sikkerheden for så vidt angår karakteren af og kilderne til de oplysninger, der er blevet taget i betragtning med henblik på vedtagelsen af den omhandlede retsakt, og på den anden side hensynet til, at den retsundergivne i tilstrækkeligt omfang indrømmes ret til at udnytte de processuelle regler.
- 135 Det fremgår af disse passager i Domstolens Kadi-dom og af henvisningen i denne dom til EMD's dom af 15. november 1996 i sagen Chahal mod Det Forenede Kongerige (Reports of Judgments and Decisions, 1997-V, præmis 131), at Domstolen havde til hensigt at foretage en »principielt fuldstændig« domstolsprøvelse af ikke blot, om der er grundlag for den anfægtede retsakt, men også af de beviselementer og de oplysninger, som bedømmelserne i retsakten er baseret på.
- 136 Desuden opfattede Monitoring Team'et det på samme måde, for så vidt som det er anført i punkt 19 i niende rapport fra dette organ, at Domstolen i sin Kadi-dom udtalte, at de procedurer, som EU følger for at anvende sanktioner, gjorde indgreb i de berørtes grundlæggende rettigheder, »for så vidt som de beviselementer, der begrundet de restriktive foranstaltninger, som blev pålagt de berørte, ikke blev meddelt, og dermed kunne de berørte ikke udøve deres ret til forsvar«.

137 Desuden har Domstolen for nylig inden for rammerne af en sag vedrørende gennemførelse af de sanktioner, der er fastsat i forordning nr. 2580/2001, bekræftet, at muligheden for en »passende domstolsprøvelse« af lovligheden af en fællesskabsforanstaltning om indefrysning af midler, der bl.a. omfatter en »undersøgelse af de faktiske omstændigheder samt de beviser og oplysninger, der er fremlagt til støtte herfor«, er uomgængeligt nødvendig for at sikre en korrekt balance mellem kravene om bekæmpelse af international terrorisme og beskyttelsen af de grundlæggende friheder og rettigheder (Domstolens dom af 29.6.2010, sag C-550/09, E og F, Sml. I, s. 6213, præmis 57).

138 For det fjerde bemærkes, at en stor del af den begrundelse, som Domstolen har udviklet i sin Kadi-dom inden for rammerne af sin bedømmelse af sagsøgerens anbringender vedrørende en tilsidesættelse af dennes ret til forsvar og effektiv domstolsprøvelse, er gentagelser af den begrundelse, som Retten udviklede inden for rammerne af sin bedømmelse af tilsvarende anbringender, som var påberåbt af sagsøgeren i den sag, der gav anledning til OMPI-dommen. Navnlig præmis 336, 340, 342, 343, 344, 345, 346, 348, 349, 351 og 352 i Domstolens Kadi-dom gengiver i det mindste essensen af de tilsvarende præmisser 129, 128, 133, 156, 158, 160, 161, 162, 165, 166 og 173 i OMPI-dommen. Det kan heraf udledes, at ved at gengive essensen af den begrundelse, som Retten udviklede i OMPI-dommen med hensyn til de påståede tilsidesættelser af retten til forsvar og effektiv domstolsprøvelse, har Domstolen tiltrådt og godkendt det omfang og den intensitet af domstolsprøvelsen, som Retten foretog i den sag, der gav anledning til OMPI-dommen.

139 Hvad angår spørgsmålet om, hvilket omfang og hvilken intensitet der er passende for domstolsprøvelsen i den foreliggende sag, skal de principper, som Retten fremhævede i OMPI-dommen samt i efterfølgende retspraksis i de sager, der er henvist til ovenfor i præmis 82, vedrørende gennemførelsen af de foranstaltninger, der henvises til ovenfor i præmis 32-35, overføres på den foreliggende sag.

- 140 I den forbindelse bemærke, at Retten i OMPI-dommens præmis 153 fastslog, at domstolsprøvelsen af lovligheden af en fællesskabsafgørelse om indefrysning af midler er den kontrol, som er omhandlet i artikel 230, stk. 2, EF, hvorefter Fællesskabets retsinstanser har kompetence til at træffe afgørelse i annullationssøgsmål, der indbringes under påberåbelse af inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af EF-traktaten eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse samt af magtfordrejning.
- 141 Retten anerkendte i OMPI-dommens præmis 159, PMOI I-dommens præmis 137, PMOI II-dommens præmis 55 og præmis 97 i dom af 30. september 2009, Sison mod Rådet, sag T-341/07, Sml. II, s. 3625, at den kompetente fællesskabsinstitution havde en vid skønsbeføjelse med hensyn til de forhold, der i overensstemmelse med en fælles holdning, vedtaget i henhold til FUSP, kan tages i betragtning med henblik på at vedtage økonomiske og finansielle sanktioner i medfør af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF. Denne skønsbeføjelse vedrører særligt de hensigtsmæssighedsbetragtninger, som sådanne afgørelser er baseret på.
- 142 Selv om Retten (jf. præmis 138 i PMOI I-dommen, præmis 55 i PMOI II-dommen og præmis 98 i dommen i sagen Sison mod Rådet) anerkendte, at den kompetente fællesskabsinstitution har en skønsmargin på området, indebærer dette imidlertid ikke, at den skal afholde sig fra at efterprøve denne institutions fortolkning af de relevante oplysninger. Fællesskabets retsinstanser skal således ikke blot tage stilling til den materielle rigtighed af de beviser, der henvises til, oplysningernes troværdighed og indbyrdes sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en bedømmelse af situationen, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner. Inden for rammerne af denne kontrol tilkommer det imidlertid ikke Fællesskabets retsinstanser at sætte deres eget skøn vedrørende hensigtsmæssigheden i stedet for den kompetente fællesskabsinstitutions skøn (jf. analogt Domstolens dom af 22.11.2007, sag C-525/04 P, Spanien mod Lenzing, Sml. I, s. 9947, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

- 143 I OMPI-dommens præmis 154 (jf. ligeledes PMOI II-dommens præmis 74) fastslog Retten desuden, at domstolskontrollen med en fællesskabsafgørelses lovlighed udstrækker sig til at omfatte en vurdering af de forhold og omstændigheder, der er påberåbt som begrundelse herfor, og til de beviser og oplysninger, som denne vurdering er baseret på, således som Rådet i øvrigt udtrykkeligt anerkendte i sine skriftlige indlæg i den sag, der gav anledning til Rettens dom af 21. september 2005, Yusuf og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (sag T-306/01, Sml. II, s. 3533) (jf. nævnte doms præmis 225). Retten skal ligeledes sikre sig, at retten til forsvar overholdes, og at begrundelseskravet iagttages, samt, i givet fald, at de tvingende hensyn, som Rådet undtagelsesvis har anført som begrundelse for at kunne gøre undtagelse herfra, er velbegrundede.
- 144 I OMPI-dommens præmis 155 (jf. ligeledes PMOI II-dommens præmis 75) bemærkede Retten, at denne kontrol i det foreliggende tilfælde er så meget desto mere påkrævet, som den er den eneste proceduremæssige garanti, der sikrer en rimelig afvejning af hensynene til bekæmpelse af international terrorisme og beskyttelse af de grundlæggende rettigheder. Eftersom de af den kompetente fællesskabsinstitution indførte begrænsninger i de pågældendes ret til forsvar skal modsvares af en streng, uafhængig og upartisk domstolskontrol (jf. i denne retning Domstolens dom af 2.5.2006, sag C-341/04, Eurofood IFSC, Sml. I, s. 3813, præmis 66), skal Fællesskabets retsinstanser være i stand til at kontrollere lovligheden og berettigelsen af fællesskabsforanstaltninger om indefrysning af midler, uden at der kan rejses indsigelser om hemmeligholdelse og fortrolighed for så vidt angår de beviser og oplysninger, som den kompetente fællesskabsinstitution har lagt til grund.
- 145 Retten tilføjede i den forbindelse i PMOI II-dommens præmis 73, at Rådet ikke er berettiget til at basere sin afgørelse om indefrysning af midler på oplysninger eller sagsakter fra en medlemsstat, hvis denne medlemsstat ikke er indstillet på at tillade, at de videregives til den fællesskabsretsinstans, som har beføjelse til at efterprøve lovligheden af denne afgørelse. I PMOI II-dommens præmis 76 bemærkede Retten, at Rådets og de franske myndigheders afvisning af at videregive, om det så kun var til Retten, visse oplysninger, som den anfægtede retsakt i den sag var baseret på, indebar,

at det ikke var muligt for Retten at foretage en legalitetsprøvelse af den anfægtede afgørelse. I PMOI II-dommens præmis 78 konkluderede Retten, at under disse omstændigheder var sagsøgerens grundlæggende ret til en effektiv domstolsprøvelse blevet tilsidesat.

- <sup>146</sup> I OMPI-dommens præmis 156 fremhævede Retten i den forbindelse ligeledes, at selv om EMD har anerkendt, at anvendelsen af fortrolige oplysninger kan være nødvendig, såfremt den nationale sikkerhed er i fare, er dette ikke ensbetydende med, at de nationale myndigheder i enhver henseende kan unddrage sig de nationale domstoles kontrol blot ved at hævde, at sagen drejer sig om den nationale sikkerhed og terrorisme (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Chahal mod Det Forenede Kongerige, præmis 131 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 12.3.2003, Öcalan mod Tyrkiet, nr. 46221/99, ikke trykt i Reports of Judgments and Decisions, præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).
- <sup>147</sup> I OMPI-dommens præmis 158 tilføjede Retten, at den inden for rammerne af dette søgsmål ikke skulle tage stilling til det særskilte spørgsmål om, hvorvidt sagsøgeren og/eller dennes advokater var berettiget til at modtage de beviser og oplysninger, der blev krævet behandlet fortroligt, eller om de udelukkende var forbeholdt Retten i medfør af en særlig procedure, der endnu ikke var fastlagt med henblik på at sikre de i sagen omhandlede offentlige interesser samtidig med, at der blev indrømmet den berørte part en tilstrækkelig effektiv domstolsbeskyttelse.
- <sup>148</sup> Disse betragtninger, der er vel fastslået i retspraksis efter OMPI-dommen, kan suppleres med visse betragtninger på grundlag af karakteren og virkningen af sådanne foranstaltninger om indefrysning af midler, som de i denne sag omhandlede, set i deres tidsmæssige perspektiv.

149 Sådanne foranstaltninger er nemlig særligt indgribende for dem, der er omfattet heraf. Sagsøgeren har nu igennem næsten ti år været underlagt en ordning, hvorefter hans midler og andre aktiver indefrysnes i sin helhed på ubestemt tid, og han kan ikke få adgang til dem uden først at opnå en undtagelse fra sanktionskomitéen. I præmis 358 i sin Kadi-dom har Domstolen allerede bemærket, at den begrænsning i retten til at udøve sagsøgerens ejendomsret, som foranstaltningen om indefrysning af midler indebærer, må kvalificeres som betydelig, henset til indefrysningens generelle karakter og til den omstændighed, at den har fundet anvendelse siden den 20. oktober 2001. UK Supreme Court indtog i dommen i sagen Ahmed m.fl. (præmis 60 og 192) det synspunkt, at det ikke var en overdrivelse at påstå, at de personer, der udpeges på denne måde, i realiteten er de statslige myndigheders »fanger«: Deres bevægelsesfrihed er væsentlig begrænset, eftersom de ikke har adgang til deres midler, og virkningerne af indefrysningen af midler kan være ødelæggende for dem selv og deres familier.

150 Man kan endog rejse spørgsmålet, om ikke Rettens bedømmelse i præmis 248 i sin Kadi-dom, der i det væsentlige er gentaget af Domstolen i præmis 358 i den Kadi-dom, og hvorefter indefrysningen af midler er en sikkerhedsforanstaltning, som til forskel fra konfiskation ikke tilsidesætter selve ejendomsretten for de berørte personer over deres finansielle aktiver, men udelukkende brugen af disse, bør tages op til overvejelse, nu hvor der er forløbet næsten ti år siden den oprindelige indefrysning af sagsøgerens midler. Det samme gør sig gældende for Sikkerhedsrådets udtalelse, der er gentaget ved en række tilfælde, bl.a. i Sikkerhedsrådets resolution 1822 (2008), hvorefter de omhandlede foranstaltninger »har præventiv karakter og er uafhængige af nationale strafferetlige regler«. Ti år udgør nemlig en betydelig del af et menneskes liv, og kvalifikationen af de omhandlede foranstaltninger som værende af præventiv eller repressiv karakter, som sikkerhedsforanstaltning eller konfiskation, eller civilretlige eller strafferetlige, fremstår nu som åben (jf. i denne forbindelse ligeledes niende rapport fra Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, punkt 34). De Forenede Nationers højkommisær for menneskerettigheder har ligeledes givet udtryk for samme opfattelse i en rapport af 2. september 2009 til De Forenede Nationers generalforsamling med overskriften »Report [...] on the protection of human rights and

fundamental freedoms while countering terrorism« (dok. A/HRC/12/22, punkt 42), hvori følgende er anført:

»Da de individuelle afgørelser om indførelse på listen for tiden er tidsbegrænsede, kan de føre til, at en midlertidig indefrysning af aktiver bliver permanent, hvilket atter eventuelt kan sidestilles med en straf i strafferetlig forstand som følge af sanktionens alvorlige karakter. Der er en risiko for, at dette vil gå betydeligt længere end De Forenede Nationers formål om at bekæmpe den terrortrussel, der udgår fra en enkelt sag. Hertil kommer, at der ikke er ensartede bevismæssige og processuelle standarder. Dette giver anledning til alvorlige problemer på menneskerettighedsområdet, eftersom alle strafferetlige afgørelser enten skal træffes af en domstol eller være undergivet domstolsprøvelse.«

- 151 Uanset at drøftelsen af dette spørgsmål går ud over rammerne for den foreliggende tvist, som de er defineret ved anbringenderne i stævningen, finder Retten — eftersom den forudsætning, der er fastlagt i Domstolens Kadi-dom, hvorefter foranstaltninger om indefrysning af midler som de i denne sag omhandlede ikke nyder nogen form for retslig immunitet under henvisning til, at de har til formål at gennemføre resolutioner, der er vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, er tiltrådt — at princippet om en fuldstændig og nødvendig domstolsprøvelse er endnu mere begrundet, da disse foranstaltninger påvirker de berørtes grundlæggende rettigheder på en mærkbar og varig måde.

- 152 I lyset af og på baggrund af disse overvejelser skal det andet og det femte anbringende nu behandles.

*Det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til effektiv domstolsbeskyttelse*

Parternes argumenter

- <sup>153</sup> Sagsøgeren har under henvisning til navnlig Domstolens Kadi-dom (præmis 336, 337, 346 og 352), generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse, fremsat i forbindelse med denne dom (punkt 52), OMPI-dommen (præmis 138 og 144), PMOI-dommen (præmis 131 og 176) og PMOI II-dommen (præmis 56 og 73), fastholdt, at retten til at blive hørt af de administrative myndigheder og retten til effektiv domstolsbeskyttelse i forbindelse med vedtagelsen af en foranstaltning om indefrysning af midler er helt grundlæggende. Sagsøgeren har bemærket, at fællesskabsinstitutionerne ikke respekterede disse rettigheder i forbindelse med de sager, der gav anledning til disse domme (Domstolens Kadi-dom, præmis 334, 345, 346 og 348-352, generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse, fremsat i forbindelse med denne dom, punkt 55, OMPI-dommen, præmis 165 og 173, PMOI I-dommen, præmis 177-186, og PMOI II-dommen, præmis 41 og 44).
- <sup>154</sup> Sagsøgeren har tilføjet, at betydningen af fællesskabsinstitutionernes forpligtelse til at meddele de faktiske omstændigheder, beviser og sagsakter, som en afgørelse om indefrysning af midler er baseret på, understreges af karakteren af domstolsprøvelsen i denne sammenhæng. Ifølge sagsøgeren skal Retten sættes i stand til at gennemføre en fuldstændig og effektiv prøvelse af, at de faktiske omstændigheder, beviser og oplysninger, som ligger til grund for afgørelsen om indførelse i bilag I til forordning nr. 881/2002, er materielt korrekte, med henblik på at afgøre, om der foreligger en rimelig begrundelse og tilstrækkelige beviser for denne afgørelse, og om der foreligger et urigtigt skøn.



- 155 Det er sagsøgerens opfattelse, at Kommissionen ved vedtagelsen af den anfægtede forordning på ny groft har tilsidesat de forpligtelser, der fremgår klart af Domstolens Kadi-dom og af Domstolens OMPI-dom, PMOI I-dom og PMOI II-dom.
- 156 For det første indeholder hverken forordning nr. 881/2002 eller den anfægtede forordning til trods for Domstolens Kadi-dom (præmis 352) en procedure, hvorefter sagsøgeren blev gjort bekendt med de beviser, som afgørelsen om at indefryse hans midler er baseret på, eller som gjorde det muligt for ham at fremsætte sine bemærkninger til disse beviser.
- 157 For det andet kan den omstændighed, at der blot blev fremsendt en sammenfatning af begrundelsen til sagsøgeren, ikke med rimelighed anses for at opfylde kravene til en passende procedure og en effektiv domstolsbeskyttelse. Sammenfatningen af begrundelsen indeholder en række generelle påstande mod sagsøgeren, der er uden grundlag, og som er vage og upræcise. Der er ikke vedlagt bevis til støtte for disse grove beskyldninger. Under disse omstændigheder er sagsøgeren ikke i stand til at tilbagevise beskyldningerne imod ham og effektivt fremsætte sine synspunkter hertil. Navnlig:
- fremgår det af sammenfatningen af begrundelsen, at sagsøgeren »opfylder kriterierne for indførelse« på De Forenede Nationers liste, men det er ikke angivet, hvilke aspekter af disse kriterier (jf. i den forbindelse afsnit 2 i resolution 1822 (2008)) sagsøgeren anses for at opfylde. Som følge heraf kan sagsøgeren ikke vide, om han anses for at have deltaget i, planlagt eller støttet aktiviteter for Al-Qaida, Taliban eller anden gruppe
  - skal sagsøgeren ifølge sammenfatningen af begrundelsen have været storaktionær i en bank, hvor »der muligvis blev afholdt møder vedrørende planlægningen af et angreb på et amerikansk anlæg i Saudi-Arabien«. Der foreligger ingen

oplysninger om det omhandlede angreb, anlægget, tidspunkt, om møderne faktisk fandt sted, om den angivelige forbindelse til Al-Qaida eller sagsøgerens angivelige indblanding

- skal sagsøgeren ifølge sammenfatningen af begrundelsen have udpeget Mohamed Al Ayadi til en post i Muwafaq-gruppen, og Mohamad Al Ayadi »handlede efter aftale« med Usama bin Laden. Karakteren af disse påståede aftaler er ikke specificeret, og der er heller ikke anført grundene til, at en angivelig forbindelse til Mohamad Al Ayadi begrundet en fortsat indefrysning af sagsøgerens aktiver. Mohamad Al Ayadi og sagsøgeren synes begge at være indført i bilag I til forordning nr. 881/2002 på grund af deres indbyrdes forbindelse. Ifølge sagsøgeren udgør den omstændighed, at en person er indført i det nævnte bilag med den ene begrundelse, at han har en påstået forbindelse til en anden, en ren cirkulær argumentation
  
- skal sagsøgeren ifølge sammenfatningen af begrundelsen have besiddet »flere selskaber i Albanien, der har overdraget midler til ekstremister, eller som har haft ekstremister ansat i stillinger, hvor disse kunne kontrollere selskabernes midler«. Der er ikke fremlagt oplysninger vedrørende selskaberne, midlerne, tidspunktet, ekstremisterne eller sagsøgerens angivelige indblanding. Sagsøgeren har fremhævet, at en straffesag mod ham i Albanien blev indstillet efter en grundig efterforskning på grund af manglende beviser
  
- sammenfatningen af begrundelsen begrænser sig til at gentage og bekræfte i praktisk taget identiske formuleringer visse grunde, der er fremsat af Office of Foreign Asset Control of the United States Treasury Department for at indefryse sagsøgerens midler i De Forenede Stater.

- 158 Det er af afgørende betydning, at sagsøgeren gøres bekendt med de omstændigheder, som Kommissionen lægger ham til last, således at han har en rimelig mulighed for at fremkomme med et svar og rense sit navn. Sagsøgeren har bemærket, at han har fremført sit synspunkt og bestridt beviserne med succes hver gang, han har fået en meningsfyldt mulighed herfor. Således blev straffesagen imod ham i Schweiz indstillet i 2007 efter en grundig efterforskning igennem seks år. Tilsvarende sager i Tyrkiet og Albanien blev afsluttet, efter at efterforskninger havde vist, at der ikke var grundlag for at indlede sager mod sagsøgeren.
- 159 Det er endvidere sagsøgerens opfattelse, at de omstændigheder, der lægges ham til last, er af grundlæggende betydning, og at Kommissionen ikke kunne se bort fra disse omstændigheder, men var forpligtet til at undersøge dem enkeltvis og træffe en begrundet afgørelse om, hvorvidt der i betragtning af disse omstændigheder forelå tvungende beviser, der begrundet opretholdelse af indefrysningen af sagsøgerens midler. Sagsøgeren har endvidere anført, at Kommissionen ikke kan se bort fra beviser under henvisning til, at de omstændigheder, der anvendes i en straffesag, kan være undergivet »andre beviskrav«. Beviskravene i straffesager kan ifølge sagsøgeren uden videre tilpasses sådanne foranstaltninger om indefrysning af midler som de i denne sag omhandlede.
- 160 Sammenfatningen af begrundelsen sikrer heller ikke en effektiv domstolsbeskyttelse, da den ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger for, at en retsinstans kan fastslå, om en afgørelse om opretholdelse af indefrysningen af sagsøgerens midler er lovlig og baseret på uigendrivelige beviser for den angiveligt aktuelle eller fremtidige trussel, som sagsøgeren repræsenterer, om den hviler på et åbenbart urigtigt skøn, eller om de faktiske omstændigheder er materielt korrekte.
- 161 For det tredje har sagsøgeren anført, at Kommissionen har fortolket og anvendt Domstolens dom i Kadi-sagen urigtigt, idet Kommissionen i sin skrivelse af 8. december 2008 har lagt til grund, at de kriterier, der finder anvendelse på en afgørelse om indefrysning af midler, er angivet i en fortolkende note til »den særlige henstilling III

vedrørende finansiering af terrorisme« fra FATE, dvs. at der foreligger »en rimelig begrundelse eller et rimeligt grundlag for at mistænke eller antage, at en person eller enhed er en terrorist, en person, der finansierer terrorisme, eller en terrororganisation«.

- 162 Ifølge sagsøgeren fastslog Domstolen nemlig, at fællesskabsinstitutionerne ikke kan indefryse midler blot med den begrundelse, at de finder (og endnu mindre fordi De Forenede Nationer finder), at der foreligger en »rimelig begrundelse« eller et »rimeligt grundlag« for at mistænke eller antage et eller andet, uden at fremlægge de beviser, der støtter denne mistænke eller antagelse, for den berørte. Fællesskabsinstitutionerne kan således ikke begrænse sig til at genbruge en sammenfatning af beskyldninger, som er fremsat af De Forenede Nationer, i en genbrugt version af amerikanske beskyldninger, men skal selv fremlægge »seriøse og troværdige beviser« for »præcise oplysninger eller sagsakter« og de »specifikke og konkrete grunde«, ifølge hvilke det fortsat er begrundet at opretholde indefrysningen. Fællesskabsinstitutionerne skal endvidere give den berørte »fuldt kendskab til sagen«, til sagens faktiske omstændigheder og forhold, der begrundet indefrysningen af den pågældendes aktiver, beviser og oplysninger, som indefrysningen er baseret på, og tilstrækkelige oplysninger til at fastslå, om der er begået en materiel fejl. Ingen af disse faktorer er iagttaget i denne sag, heller ikke efter, at sagsøgeren udtrykkeligt anmodede om indsigt i de faktiske omstændigheder og adgang til de beviser, som de i sammenfatningen af begrundelsen fremsatte påstande er baseret på.

- 163 For det fjerde er det med urette, at Kommissionen hævder at begrunde sin opfattelse ved at påberåbe sig, at foranstaltningerne om indefrysning af midler »har præventiv karakter«, hvilket ifølge Kommissionen begrundet, at sagsøgeren ikke gøres bekendt med de beviser, som afgørelsen om at opretholde indefrysningen af hans aktiver er baseret på. Ifølge Domstolens Kadi-dom er den relevante kontekst ikke en sådan foranstaltning »præventiv« karakter, men snarere dens byrdefulde og alvorlige karakter, samt det alvorlige indgreb i den berørtes grundlæggende rettigheder, der snarere kræver en højere grad af processuel beskyttelse end en mindre grad. Punkt 2 i den fortolkende note til »den særlige henstilling III vedrørende finansiering af terrorisme«

anerkender desuden, at formålet med de anbefalede foranstaltninger om indefrysning af midler ikke alene er præventive, men ligeledes er at straffe.

- <sup>164</sup> For det femte består de eneste omstændigheder, hvor institutionerne ifølge Domstolen kan undlade at offentliggøre beviser vedrørende foranstaltninger af denne karakter, i »tvingende hensyn vedrørende sikkerhed eller varetagelse af Fællesskabets og dets medlemsstaters internationale forbindelser«, der »kan være til hinder for at oplyse de berørte om visse forhold og følgelig for at høre dem vedrørende disse forhold« (Domstolens Kadi-dom, præmis 342-344).
- <sup>165</sup> Disse omstændigheder foreligger ikke i det foreliggende tilfælde. Navnlig har Kommissionen ikke fremført nogen troværdig begrundelse for, at offentliggørelsen af skrivelsen fra Frankrigs faste repræsentant ved EU eller andre beviselementer, der belaster sagsøgeren, skulle skade Unionens internationale relationer.
- <sup>166</sup> Kommissionen har hertil svaret, at sagsøgeren i overensstemmelse med retten til at blive hørt har haft lejlighed til at fremsætte sine argumenter under proceduren for vedtagelsen af den anfægtede forordning. Sammenfatningen af begrundelsen, der blev fremsendt af sanktionskomitéen til Frankrigs faste repræsentant ved EU og videre sendt af denne til Kommissionen, blev dagen efter sendt til sagsøgeren og dennes advokater, hvorved sagsøgeren ligeledes fik lejlighed til at kommentere denne sammenfatning og fremsætte sine bemærkninger hertil. Sagsøgeren svarede ved skrivelse af 10. november 2008. Efter omhyggeligt at have undersøgt sagsøgerens bemærkninger vedtog Kommissionen afgørelsen om at indføre sagsøgeren i bilag I til forordning nr. 881/2002. Denne forordning med følgeskrivelse blev fremsendt med post til sagsøgeren og dennes advokater.

- 167 Da sagsøgeren rent faktisk er blevet hørt under den administrative procedure, er sagsøgeren desuden fuldt ud i stand til at anfægte begrundelsen for den anfægtede forordning inden for rammerne af det foreliggende søgsmål, i overensstemmelse med sagsøgerens ret til effektiv domstolsbeskyttelse.
- 168 Hvad angår overholdelsen af retten til at blive hørt er også Rådet af den opfattelse, at Kommissionen under proceduren for vedtagelsen af den anfægtede forordning afhjalp de proceduremæssige lakuner, som Domstolen har påpeget i sin Kadi-dom, idet Kommissionen tilsendte sagsøgeren alle de beviselementer, der belastede ham, dvs. alene sammenfatningen af begrundelsen, derefter gav sagsøgeren anledning til at fremsætte sit synspunkt i den forbindelse og tog behørigt hensyn til dette synspunkt.
- 169 Det er derfor Rådets opfattelse, at de ændrede procedurer ligeledes sætter Retten i stand til at udføre sin prøvelsesopgave, således at retten til effektiv retslig prøvelse ligeledes er opfyldt.
- 170 Rådet har tilføjet, at de supplerende processuelle garantier, som Kommissionen gennemførte i det foreliggende tilfælde efter Domstolens Kadi-dom, svarer til de garantier, som Rådet selv gennemførte efter OMPI-dommen. Disse garantier blev godkendt af Retten i PMOI I-dommen. Rådet finder ikke, at der findes faktiske eller retlige forskelle, der kan begrunde, at Retten når frem til en anden afgørelse i den foreliggende sag.

## Rettens bemærkninger

- 171 Inden for rammerne af en »principielt fuldstændig« domstolsprøvelse vedrørende legaliteten af den anfægtede forordning (Domstolens Kadi-dom, præmis 326), og da denne forordning ikke nyder nogen form for »retslig immunitet« (Domstolens Kadi-dom, præmis 327), fremgår det af de argumenter og de forklaringer, som Kommissionen og Rådet er fremkommet med, navnlig i forbindelse med deres indledende bemærkninger vedrørende den domstolsprøvelse, der er passende i denne sag, at sagsøgerens ret til forsvar alene er »overholdt« rent formelt og tilsyneladende, eftersom Kommissionen i realiteten anså sig for strengt bundet af sanktionskomitéens bedømmelser og derfor ikke på noget tidspunkt selv tog disse bedømmelser op til overvejelse på baggrund af sagsøgerens bemærkninger.
- 172 Kommission har som følge heraf ikke taget behørigt hensyn til den opfattelse, som sagsøgeren har givet udtryk for, uanset det i betragtning 4-6 til den anfægtede forordning anførte, således at sagsøgeren ikke på en hensigtsmæssig måde var i stand til at gøre sit synspunkt gældende.
- 173 Hertil kommer, at den procedure, som Kommissionen fulgte efter fremsættelsen af sagsøgerens anmodning, ikke gav sagsøgeren adgang til de beviselementer, der belaster ham, end ikke et minimum. I realiteten blev denne adgang afvist på trods af sagsøgerens udtrykkelige anmodning, uden at der blev foretaget en afvejning af sagsøgerens interesser i den forbindelse og behovet for at beskytte den fortrolige karakter af de omhandlede oplysninger (jf. i denne retning Domstolens Kadi-dom, præmis 342-344).
- 174 Under disse omstændigheder fremstår de få oplysninger og de upræcise påstande i sammenfatningen af begrundelsen som åbenbart utilstrækkelige til at sætte sagsøgeren i stand til effektivt at tilbagevise de beskyldninger, der er fremsat imod ham vedrørende hans angivelige deltagelse i terroraktiviteter.

- 175 Dette gælder således, som et særligt tydeligt, men på ingen måde udtømmende eksempel, den påstand, der ikke er godtgjort på anden vis, og som derfor ikke kan tilbagevises, om, at sagsøgeren var aktionær i en bosnisk bank, hvor der »måske« blev afholdt møder vedrørende planlægningen af et angreb på et amerikansk anlæg i Saudi-Arabien.
- 176 Denne konklusion er i overensstemmelse med EMD's konklusion i dommen af 19. februar 2009 i sagen A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige (endnu ikke trykt i Reports of Judgments and Decisions). I denne dom bemærkede EMD, at når en person frihedsberøves som følge af, at der foreligger rimelige grunde for at antage, at den pågældende har begået en overtrædelse, kræver retten til en retfærdig rettergang, der er sikret i artikel 5, stk. 4, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«), at den pågældende gives mulighed for effektivt at anfægte de påstande, der fremsættes mod vedkommende, hvilket i almindelighed forudsætter, at vedkommende får kendskab til alle beviser mod sig. EMD henledte endvidere opmærksomheden på de begrænsninger af retten til at blive gjort bekendt med alle relevante bevisemønstre, hvis der foreligger en vigtig offentlig interesse, som taler for fortrolighed, f.eks. for at beskytte sårbare vidner eller informationskilder, under forudsætning af, at den frihedsberøvede bevarer sin mulighed for effektivt at anfægte påstandene. EMD foretog dernæst en individuel bedømmelse af, om de oplysninger og bevisemønstre, som blev stillet til rådighed for sagsøgerne, var tilstrækkelige til, at disse kunne udøve deres ret til forsvar, og fastslog, at der forelå en tilsidesættelse af EMRK's artikel 5, stk. 4, i de tilfælde, hvor de ikke-fortrolige faktorer udelukkende bestod i generelle udsagn, og hvor den nationale ret udelukkende eller overvejende havde baseret sig på hemmeligholdt materiale. I et tilfælde, hvor den ikke-fortrolige del af en anklage mod visse sagsøgere indeholdt detaljerede påstande om f.eks. indkøb af klart identificeret telekommunikationsudstyr, besiddelse af dokumenter vedrørende formodede navngivne terrorister og møder med sådanne formodede terrorister på fastlagte steder og tidspunkter, fandt EMD således, at de omhandlede påstande var tilstrækkeligt detaljerede til, at de berørte kunne anfægte dem effektivt. Derimod fandt EMD i et tilfælde, hvor visse sagsøgere i det væsentlige blev foreholdt, at de havde indsamlet midler til terrororganisationer med forbindelse til Al-Qaida, og hvor det fremgik af ikke-fortrolige oplysninger vedrørende sagsøgerne, at store summer var blevet overført til en bankkonto, og at svindlere havde indsamlet midler, men hvor det materiale, der skulle godtgøre forbindelsen mellem de indsamlede midler og terrorisme, blev tilbageholdt for sagsøgerne, at sagsøgerne ikke havde været i stand til at frembringe et effektivt modsvar på påstandene mod dem. Tilsvarende fandt EMD i et tilfælde, hvor den ikke-fortrolige



del af en anklage mod visse sagsøgere, der primært var baseret på, at de pågældende formodedes at være medlemmer af en radikal islamistisk organisation med forbindelse til Al-Qaida, var af meget general karakter, og hvor det materiale, der blev anvendt mod dem, overvejende var indeholdt i fortrolige dokumenter, at de berørte ikke havde været i stand til effektivt at anfægte de påstande, der var fremsat imod dem.

- 177 Ved at anvende kriterier, der er identiske med de af EMD iværksatte, på de faktiske omstændigheder i denne sag, fremstår det som åbenbart, at sagsøgeren ikke var i stand til effektivt at anfægte de påstande, der er fremsat imod ham, i betragtning af, at han alene fik adgang til sammenfatningen af begrundelsen. Retten tiltræder i den forbindelse, at alle sagsøgerens bemærkninger og argumenter, der er sammenfattet ovenfor i præmis 157, er velbegrundede.
- 178 Det er ligeledes af betydning, at Kommissionen ikke har gjort sig egentlige bestræbelser på at tilbagevise det materiale, som sagsøgeren har fremlagt til aflastning i de få tilfælde, hvor de påstande, der er fremsat mod ham, er formuleret tilstrækkeligt præcist til, at han kan vide, hvad han beskyldes for.
- 179 Det følger heraf, at den anfægtede forordning blev vedtaget under tilsidesættelse af sagsøgerens ret til forsvar.

- 180 Desuden er sagsøgerens mulighed for at blive hørt af sanktionskomitéen i forbindelse med proceduren for revurdering med henblik på at blive slettet af denne komités liste åbenbart uegnet til at afhjælpe denne tilsidesættelse af hans ret til forsvar (jf. i denne retning Domstolens Kadi-dom, præmis 319-325 og punkt 51 i generaladvokat Poiars Maduros forslag til afgørelse, der er fremsat i forbindelse med denne dom).
- 181 Desuden kunne sagsøgeren heller ikke, eftersom han ikke har fået effektiv adgang til oplysninger og bevisemønter, som blev lagt ham til last, og henset til forholdet, som allerede er omtalt af Fællesskabet retsinstanter, mellem retten til forsvar og retten til en effektiv søgsmålsadgang, under tilfredsstillende betingelser forsvare sine rettigheder for Fællesskabets retsinstanter under hensyn til disse omstændigheder, hvorfor det må fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse af nævnte ret til en effektiv søgsmålsadgang (jf. i denne retning Domstolens Kadi-dom, præmis 349).
- 182 Det må ligeledes fastslås, at denne tilsidesættelse ikke er blevet afhjulpet inden for rammerne af dette søgsmål. Eftersom ikke en eneste oplysning eller et eneste bevisemønt af denne karakter ifølge det principielle standpunkt, som Kommissionen med støtte fra Rådet og de intervenserende regeringer har indtaget, kan gøres til genstand for en efterprøvelse foretaget af Fællesskabets retsinstanter, har disse institutioner således ikke fremlagt nogen oplysninger om sådanne omstændigheder med henblik herpå (jf. i denne retning Domstolens Kadi-dom, præmis 350). Selv om Kommissionen inden for rammerne af det foreliggende søgsmål har taget læren af Domstolens Kadi-dom til efterretning, skal det alligevel fastslås, at denne institution ikke har fremlagt nogen oplysninger om de bevisemønter, der lægges sagsøgeren til last.
- 183 Retten kan således blot konstatere, at den ikke er i stand til at foretage en legalitetsprøvelse af den anfægtede forordning, således at det skal konkluderes, at den grundlæggende ret til en effektiv søgsmålsadgang, som sagsøgeren har krav på, tillige af denne grund ikke er blevet overholdt i det foreliggende tilfælde (jf. i denne retning Domstolens Kadi-dom, præmis 351).

- 184 Det skal følgelig fastslås, at den anfægtede forordning er blevet vedtaget, uden at der er tilvejebragt nogen garanti for, at sagsøgeren meddeles, hvilke oplysninger og bevis-elementer der lægges ham til last, eller hvad angår hans mulighed for at blive effektivt hørt i den forbindelse, således at det skal konkluderes, at denne forordning er blevet vedtaget efter en procedure, hvorunder retten til forsvar ikke er blevet overholdt, hvilket tillige har haft til følge, at princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse er blevet tilsidesat (jf. i denne retning Domstolens Kadi-dom, præmis 352).
- 185 Hvad endelig angår Rådets argument om, at de supplerende processuelle garantier, som Kommissionen iværksatte i det foreliggende tilfælde efter Domstolens Kadi-dom, svarer til de garantier, som Rådet selv iværksatte efter OMPI-dommen, og som blev godkendt af Retten i PMOI I-dommen, må det fastslås, at dette argument overser de dybe processuelle forskelle, der består mellem de to påberåbte fællesskabsordninger for indefrysning af midler.
- 186 Den fællesskabsordning vedrørende indefrysning af midler, som de sager, der gav anledning til OMPI-dommen og PMOI I-dommen, drejede sig om, var nemlig karakteriseret ved en procedure på to plan, et nationalt plan og et fællesskabsplan (OMPI-dommens præmis 117). Inden for denne ordning sikres retten til forsvar først og fremmest inden for rammerne af den nationale procedure, hvor den berørte skal sættes i stand til på hensigtsmæssig måde at tilkendegive sit synspunkt vedrørende de omstændigheder, der lægges vedkommende til last (OMPI-dommens præmis 119), undergivet de nationale retsinstansers eller i givet fald EMD's domstolsprøvelse (OMPI-dommens præmis 121). Det er netop disse garantier for retten til forsvar, der findes på nationalt plan, og som er undergivet effektiv domstolsprøvelse, der fritager fællesskabsinstitutionerne fra enhver forpligtelse til at fastlægge nye garantier med det samme formål på fællesskabsplan (jf. i denne retning OMPI-dommens præmis 121-125).
- 187 Til forskel fra denne første ordning er den i det foreliggende tilfælde omhandlede fællesskabsordning vedrørende indefrysning af midler — selv om den ligeledes har to

plan, et FN-plan og et fællesskabsplan — karakteriseret ved, at der ikke findes garantier for retten til forsvar, der er undergivet effektiv domstolsprøvelse, inden for rammerne af proceduren for sanktionskomitéen (jf. ovenfor i præmis 127 og 128). Heraf følger, at fællesskabsinstitutionerne i modsætning til det i OMPI-dommen fastslåede er forpligtede til at indføre og gennemføre sådanne garantier på fællesskabsplan (jf. i denne retning ligeledes generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse, der blev fremsat i forbindelse med Domstolens Kadi-dom, punkt 54).

- <sup>188</sup> Det følger af det ovenstående, at begge led af det andet anbringende, vedrørende henholdsvis en tilsidesættelse af retten til forsvar og en tilsidesættelse af princippet om effektiv domstolsprøvelse, skal tages til følge (jf. i denne retning Domstolens Kadi-dom, præmis 353).

*Det femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet*

Parternes argumenter

- <sup>189</sup> Sagsøgeren, der henviser til Domstolens Kadi-dom (præmis 283, 284, 355, 358, 360, 362, 369 og 370), har anført, at indgrebet i hans ejendomsret, der følger af den anfægtede forordning, på grund af sin varighed er endnu grovere end det indgreb, der følger af forordning nr. 881/2002, i den sag, der gav anledning til Domstolens Kadi-dom.

- 190 Sagsøgeren har gjort gældende, at under disse omstændigheder er den restriktion, der er pålagt ved den anfægtede forordning, ikke begrundet, da denne forordning blev vedtaget uden nogen af de garantier, som Domstolen har fastslået udgør grundlæggende krav i fællesskabsretten, og da den ikke er baseret på uigendrivelige beviser, men alene på påstande.
- 191 Kommissionen har under henvisning til bl.a. præmis 355, 366, 369 og 370 i Domstolens Kadi-dom gjort gældende, at omstændighederne i nærværende sag er forskellige fra dem, der gav anledning til den nævnte dom. For det første bemærkede Kommissionen i sin korrespondance med sagsøgeren, at de personer, der er indført på sanktionskomitéens liste, havde mulighed for at rette direkte henvendelse til FN's focal point i New York, og Kommissionen angav en adresse på den tjenestegren, hvortil sagsøgeren kunne rette henvendelse, og en hjemmeside, hvor sagsøgeren kunne finde yderligere oplysninger. For det andet gav Kommissionen sagsøgeren mulighed for at forsvare sig for EU-myndighederne. Kommissionen finder derfor, at den har anvendt de af Domstolen pålagte procedurer korrekt.

### Rettens bemærkninger

- 192 Det fremgår af gennemgangen af det andet anbringende, at den anfægtede forordning blev vedtaget, uden at der er tilvejebragt nogen garanti for, at sagsøgeren har adgang til at tale sin sag over for de kompetente myndigheder, tilmed i en situation, hvor begrænsningen af hans ejendomsret må betegnes som betydelig, henset til indfrysningens generelle karakter og den vedvarende karakter af de indfrysningsforanstaltninger, som han er omfattet af (jf. i denne retning Domstolens Hassan-dom, præmis 92, og Domstolens Kadi-dom, præmis 369).
- 193 Det skal derfor konkluderes, at pålæggelse af restriktive foranstaltninger i henhold til forordning nr. 881/2002 over for sagsøgeren som følge af, at han er optaget på listen i

bilag I til denne forordning, som ændret ved den anfægtede forordning, i den foreliggende sag udgør en ubegrundet begrænsning af hans ejendomsret. (jf. i denne retning Domstolens Hassan-dom, præmis 93, og Domstolens Kadi-dom, præmis 370).

- <sup>194</sup> Sagsøgerens klagepunkt om, at indgrebet i den grundlæggende ret til respekt for ejendomsretten, som den anfægtede forordning medfører, indeholder en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, skal derfor tages til følge (jf. i denne retning Domstolens Hassan-dom, præmis 94).
- <sup>195</sup> Det følger af alle de ovenstående bemærkninger, at den anfægtede forordning bør annulleres, for så vidt som den vedrører sagsøgeren, uden at det er fornødent at behandle de øvrige anbringender, der er fremsat under søgsmålet.

### **Sagens omkostninger**

- <sup>196</sup> I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.
- <sup>197</sup> I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Rådet, Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige bør derfor bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Syvende Afdeling):

- 1) **Kommissionens forordning (EF) nr. 1190/2008 af 28. november 2008 om 101. ændring af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, annulleres, for så vidt som den vedrører Yassin Abdullah Kadi.**
- 2) **Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler Yassin Abdullah Kadis omkostninger.**
- 3) **Rådet for Den Europæiske Union, Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Forwood

Moavero Milanesi

Szwarcz

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. september 2010.

Underskrifter

## Indhold

Retsforskrifter og tvistens baggrund . . . . .	II - 5183
De Forenede Nationers pagt og EF-traktaten . . . . .	II - 5184
Sikkerhedsrådets foranstaltninger over for international terrorisme . . . . .	II - 5186
Domstolens og Rettens domme i Kadi-sagen . . . . .	II - 5195
Udviklingen efter Rettens og Domstolens domme i Kadi-sagen . . . . .	II - 5199
Retsforhandlinger . . . . .	II - 5206
Parternes påstande . . . . .	II - 5208
Sagens faktiske omstændigheder . . . . .	II - 5209
Retlige bemærkninger . . . . .	II - 5210
Indledende bemærkninger . . . . .	II - 5210
Spørgsmålet om den passende domstolsprøvelse i den foreliggende sag . . . . .	II - 5211
Parternes argumenter . . . . .	II - 5211
Rettens bemærkninger . . . . .	II - 5221
Det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til effektiv domstolsbeskyttelse . . . . .	II - 5236
Parternes argumenter . . . . .	II - 5236
Rettens bemærkninger . . . . .	II - 5243
Det femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet . . . . .	II - 5248
Parternes argumenter . . . . .	II - 5248
Rettens bemærkninger . . . . .	II - 5249
Sagens omkostninger . . . . .	II - 5250
II - 5252	