



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 19. marts 2013¹

Forenede sager C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P

**Europa-Kommissionen
Rådet for Den Europæiske Union
Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland
mod**

Yassin Abdullah Kadi

»Appeller — fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) — foranstaltninger mod personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban — forordning (EF) nr. 881/2002 — indefrysning af midler og økonomiske ressourcer tilhørende en person, der er optaget på en liste opstillet af et organ under De Forenede Nationer — komité under Sikkerhedsrådet oprettet ved afsnit 6 i Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999) (sanktionskomitéen) — optagelse af en person i bilag I til forordning nr. 881/2002 — annullationssøgsmål — grundlæggende rettigheder — retten til at blive hørt, ret til en effektiv domstolsprøvelse og ejendomsret — rækkevidde og omfang af domstolsprøvelsen«

1. Domstolen fastslog i sin dom af 3. september 2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen², at Den Europæiske Unions retsinstanser skal sikre en – principielt fuldstændig – legalitetsprøvelse af EU-institutionernes retsakter, der gennemfører De Forenede Nationers Sikkerhedsråds³ resolutioner, som fastsætter indefrysning af formuegoder, der tilhører personer og enheder, som er udpeget af Sikkerhedsrådets sanktionskomité⁴ på en sammenfattende liste⁵.

2. De foreliggende sager giver Domstolen lejlighed til at præcisere anvendelsesområdet og arten af denne prøvelse.

3. De vanskeligheder, som Domstolen er konfronteret med, beror på følgerne af den rejste problematik, dvs. en forebyggelse af terrorisme, der er globalt koordineret.

4. Jeg har allerede i forbindelse med en anden sag⁶ angivet de særlige kendetegn, der gør sig gældende ved bekæmpelse af terrorisme.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Sml. I, s. 6351, herefter »Domstolens Kadi-dom«.

3 — Herefter »Sikkerhedsrådet«.

4 — Herefter »sanktionskomitéen«.

5 — Herefter »listen«.

6 — Jf. punkt 35-46 i mit forslag til afgørelse i ZZ-sagen, sag C-300/11, der verserer for Domstolen.

5. Terrorisme er en kriminel handling med totalitær inspiration, som ikke vedkender sig princippet om den personlige frihed, og hvis mål er at tiltage sig den politiske, økonomiske og retslige magt i et givent samfund med henblik på dér at indføre den ideologi, der ligger til grund herfor. Den uforudsigelige karakter og terrorhandlingens ødelæggende virkninger tvinger de offentlige myndigheder til at udvikle alle tænkelige former for forebyggelse. I denne henseende er beskyttelsen af midler og kilder til oplysning en absolut prioritet. Den skal gøre det muligt at vurdere den potentielle risikograd, som en forebyggelsesforanstaltning, der er tilpasset en påvist risiko, skal være svaret på. Denne fremgangsmåde nødvendiggør en meget smidig tilgang, som følger af den konkrete virkeligheds foranderlige karakter. Trusselsvilkårene og kampen herimod kan nemlig være meget forskellig afhængig af sted og tid, ligesom risikoens forekomst og styrke kan variere med ændringer i de globale geopolitiske vilkår.

6. Bekæmpelse af terrorisme kan ikke føre til, at retsstaten opgiver eller forkaster deres grundlæggende principper, herunder retstatsprincippet. Den fører ikke desto mindre til, at de må ændre i disse principper for at bevare dem.

7. De aktioner, som Sikkerhedsrådet beslutter, og de vurderinger, som sanktionskomitéen foretager, hvad angår spørgsmålet, om der foreligger en terrortrussel, der vil kunne udgøre en trussel for den mellemfolkelige fred og sikkerhed, spiller en vigtig rolle i bekæmpelsen af international terrorisme.

8. Unionens retsinstanser skal således ved fastlæggelsen af omfanget og intensiteten af prøvelsen af lovligheden af EU-retsakter, der gennemfører Sikkerhedsrådets resolutioner, tage hensyn til det hovedansvar, der er tillagt dette internationale organ til at opretholde freden og sikkerheden på globalt plan.

9. Jeg vil i dette forslag til afgørelse først forklare, hvorfor der efter min opfattelse ikke er grund til at antage, at Domstolen skulle ændre sin afgørelse om ikke at indrømme retslig immunitet til forordninger, der gennemfører Sikkerhedsrådets resolutioner.

10. Jeg vil derefter redegøre for det omfang og den intensitet, som den prøvelse, som Unionens retsinstanser udøver vedrørende sådanne forordninger, efter min opfattelse bør have. Jeg vil efter at have anført forskellige forhold, der taler imod den opfattelse, som Den Europæiske Unions Ret i Første Instans indtog i sin dom af 30. september 2010, Kadi mod Kommissionen⁷, argumentere for en sædvanlig prøvelse af den formelle lovlighed og en begrænset prøvelse af den materielle lovlighed med hensyn til de nævnte forordninger.

11. Afslutningsvis vil jeg forholde mig til de konsekvenser, som den således definerede grad af prøvelse vil have på det beskyttede indhold i de grundlæggende rettigheder, som Yassin Abdullah Kadi har påberåbt sig.

I – Appellerne

12. Europa-Kommissionen (sag C-584/10 P), Rådet For Den Europæiske Union (sag C-593/10 P) og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (sag C-595/10 P) har ved deres appelskrifter nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom, hvorved Retten annullerede Kommissionens forordning (EF) nr. 1190/2008 af 28. november 2008⁸, for så vidt som denne retsakt vedrører Yassin Abdullah Kadi. Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongerige har ligeledes nedlagt påstand om, at Yassin Abdullah Kadis påstand om annullation af den anfægtede forordning, for så vidt som den vedrører ham, forkastes.

7 — Sag T-85/09, Sml. II, s. 5177, herefter »den appellerede dom«.

8 — EUT L 322, s. 25, herefter »den anfægtede forordning«.

13. Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongerige har påberåbt sig forskellige anbringender til støtte for deres respektive appeller. De består i det væsentlige af tre anbringender. Et første anbringende vedrørende en retlig fejl forbundet med, at det i den appellerede dom ikke anerkendes, at den anfægtede forordning ikke har retslig immunitet. Et andet anbringende vedrører retlige fejl ved graden af intensiteten af den domstolsprøvelse, der er fastsat i den appellerede dom. Et tredje anbringende er baseret på de fejl, som Retten begik ved behandlingen af Yassin Abdullah Kadis anbringender vedrørende en tilsidesættelse af hans ret til forsvar og ret til effektiv domstolsbeskyttelse samt en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

14. Inden jeg påbegynder undersøgelsen af appellerne, vil jeg kort beskrive Domstolens Kadi-dom, dens følger og den appellerede dom.

II – Domstolens Kadi-dom og dens følger

15. Opmærksomheden henledes på, at Domstolen med sin Kadi-dom ophævede Rettens dom af 21. september 2005, Kadi mod Rådet og Kommissionen⁹, samt 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 Afghanistan¹⁰, for så vidt som denne forordning vedrørte Yassin Abdullah Kadi.

16. Domstolen fastslog i det væsentlige, at de forpligtelser, som følger af en international aftale, ikke kan bevirke, at der gribes ind i EF-traktatens forfatningsmæssige principper, hvortil hører princippet om, at alle EU-retsakter skal overholde de grundlæggende rettigheder, idet overholdelsen af disse er en betingelse for, at de er lovlige, hvilket det påhviler Domstolen at prøve inden for rammerne af det fuldstændige system af retsmidler, som er oprettet ved denne traktat. Det var Domstolens opfattelse, at uanset respekten for de forpligtelser, som er indgået inden for rammerne af De Forenede Nationer (FN) ved gennemførelsen af Sikkerhedsrådets resolutioner, indebærer de principper, der gælder for den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, dog ikke en retslig immunitet for en EU-retsakt såsom forordning nr. 881/2002. Den tilføjede, at en sådan immunitet ikke har noget grundlag i EF-traktaten.

17. Domstolen fastslog, at Unionens retsinstanser skal sikre en – principielt fuldstændig – legalitetsprøvelse af alle EU-retsakter under hensyn til de grundlæggende rettigheder, også når sådanne akter har til formål at gennemføre Sikkerhedsrådets resolutioner, og at Rettens opfattelse følgelig var behæftet med en retlig fejl.

18. I den appelsag, der var anlagt af Yassin Abdullah Kadi til prøvelse af Rettens dom, fastslog Domstolen, at eftersom Rådet hverken havde meddelt Yassin Abdullah Kadi de omstændigheder, som blev lagt ham til last som grundlag for de restriktive foranstaltninger, der var blevet iværksat over for ham, 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 fastslog under disse omstændigheder, at Yassin Abdullah Kadis ret til forsvar og ret til en effektiv domstolsbeskyttelse var blevet tilsidesat, og at hans ejendomsret var blevet uberettiget begrænset. Virkningerne af den annullerede forordning, for så vidt som den angik Yassin Abdullah Kadi, blev opretholdt i en periode på maksimum tre måneder for at give Rådet lejlighed til at afhjælpe de fastslåede tilsidesættelser.

9 — Sag T-315/01, Sml. II, s. 3649, herefter »Rettens Kadi I-dom«.

10 — EFT L 139, s. 9.

19. Følgerne af denne dom fra Domstolen, for så vidt angår Yassin Abdullah Kadi, kan således sammenfattes på denne måde.

20. Den 21. oktober 2008 fremsendte formanden for sanktionskomitéen en sammenfatning af begrundelsen for at optage Yassin Abdullah Kadi på listen til Frankrigs faste repræsentant ved FN med tilladelse til, at sammenfatningen kunne fremsendes til Yassin Abdullah Kadi. Ordlyden af denne sammenfatning er gengivet i den appellerede doms præmis 50.

21. Den 22. oktober 2008 fremsendte Frankrigs faste repræsentant ved Unionen denne sammenfatning til Kommissionen, der samme dag videresendte den til Yassin Abdullah Kadi, idet den oplyste ham om, at den af de grunde, der er anført i denne sammenfatning, agtede at opretholde optagelsen af ham på den liste, der indeholdt i bilag I til forordning nr. 881/2002. Kommissionen gav Yassin Abdullah Kadi frist indtil den 10. november 2008 til at gøre sine bemærkninger gældende med hensyn til disse grunde og til at fremsende enhver oplysning til Kommissionen, som han mente var relevant, før Kommissionen vedtog sin endelige afgørelse.

22. Den 10. november 2008 fremsendte Yassin Abdullah Kadi sine bemærkninger til Kommissionen, idet han anmodede om fremlæggelse af beviser til støtte for de påstande og udsagn, der er angivet i sammenfatningen af begrundelsen, samt relevante dokumenter fra Kommissionens sagsakter, og idet han anmodede om endnu en lejlighed til at fremsætte bemærkninger til disse beviser, når disse var modtaget. Yassin Abdullah Kadi forsøgte ligeledes med støtte i fremlagte beviser at tilbagebevise påstandene i sammenfatningen af begrundelsen, i det omfang han så sig i stand til at anfægte generelle beskyldninger.

23. Den 28. november 2008 vedtog Kommissionen den anfægtede forordning.

24. Tredje til sjette, ottende og niende betragtning 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.«

25. Bilag I til forordning nr. 881/2002 ændres i henhold til den anfægtede forordnings artikel 1 og bilaget hertil, idet følgende indsættes under overskriften »Fysiske personer«: dvs. »Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (alias a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, b) Kahdi, Yasin, c) Yasin Al-Qadi). Fødselsdato: den 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«.

26. Den anfægtede forordning træder ifølge sin artikel 2 i kraft den 3. december 2008 og finder anvendelse fra den 30. maj 2002.

27. Ved skrivelse af 8. december 2008 forholdt Kommissionen sig til Yassin Abdullah Kadis bemærkninger af 10. november 2008, idet den i det væsentlige gjorde 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, som anmodet
- eftersom de relevante sikkerhedsrådsresolutioner foreskriver en præventiv indefrysning af midler, 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«
- at Yassin Abdullah Kadis skrivelse bekræftede hans deltagelse i Fondation Muwafaqs afgørelser og aktiviteter samt hans forbindelse til Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi, som var en del af et netværk med kontakt til Usama bin Laden, og
- indstillingen af straffesagerne mod Yassin Abdullah Kadi i Schweiz, Tyrkiet og Albanien ikke havde været relevante for optagelsen af Yassin Abdullah Kadi på den liste, som sanktionskomitéen har opstillet, og som kan baseres på oplysninger, der hidrører fra andre medlemsstater af De Forenede Nationer. Endvidere blev disse afgørelser om indstilling af straffesagerne truffet i forbindelse med en straffesag, der kræver standarder for beviskrav, som er forskellige fra dem, der finder anvendelse for sanktionskomitéen, hvis afgørelser efter deres karakter er præventive.

28. Kommissionen konkluderede, at optagelsen af Yassin Abdullah Kadi på listen i bilaget til forordning nr. 881/2002 var begrundet i betragtning af hans tilknytning til Al-Qaida-organisationen. Kommissionen vedlagde endvidere sin skrivelse, der var identisk med den sammenfatning af begrundelsen, der tidligere var fremsendt til Yassin Abdullah Kadi, samt teksten til den anfægtede forordning, idet den bemærkede, at Yassin Abdullah Kadi havde mulighed for at anfægte denne forordning for Retten, og at han til enhver tid kunne fremsætte en anmodning om sletning til sanktionskomitéen.

III – Den appellerede dom

29. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 26. februar 2009 anlagde Yassin Abdullah Kadi sag med påstand om annullation af den anfægtede forordning, for så vidt som den vedrørte ham. Sagsøgeren påberåbte sig fem anbringender til støtte for sin påstand. Det andet anbringende vedrørte en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til effektiv domstolsbeskyttelse og det femte anbringende vedrørte en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

30. Retten anførte i den appellerede doms præmis 126 indledningsvis, at det i betragtning af præmis 326 og 327 i Domstolens Kadi-dom påhviler den 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. Retten tilføjede i præmis 127-129 i den appellerede dom, at 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, kan den domstolsprøvelse, som Unionens retsinstanser udøver vedrørende foranstaltninger om indefrysning af midler, der vedtages af Unionen, 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.

31. Kommissionens og Rådets argumentation om, at Domstolen i sin Kadi-dom ikke har taget stilling til spørgsmålet om omfanget og intensiteten af denne domstolsprøvelse, blev i den appellerede doms præmis 131 anset for åbenbart urigtig. Retten fastslog i det væsentlige, i nævnte doms præmis 132-135, at det fremgår af præmis 326, 327, 336 og 342-344 i Domstolens Kadi-dom, 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 retsaken er baseret på.

32. Retten tilføjede i den appellerede doms præmis 138-146 – idet den i det væsentlige gentog den begrundelse, som den havde udviklet i sin dom af 12. december 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet*¹¹ – at Domstolen tiltrådte og godkendte det omfang og den intensitet af domstolsprøvelsen, som Retten foretog i denne dom, således at de principper, som Retten fremhævede i denne dom samt i efterfølgende retspraksis vedrørende EU's »autonome« sanktionsordning, skulle overføres på den foreliggende sammenhæng.

33. Retten fremsatte derefter nogle supplerende betragtninger baseret på karakteren af de omtvistede foranstaltninger om indefrysning af midler og virkningerne for dem, der er omfattet heraf, set i deres tidsmæssige perspektiv. Den rejste i denne henseende i den appellerede doms præmis 150 spørgsmålet, om den bedømmelse, der er indeholdt i præmis 248 i dens Kadi I-dom, og i det væsentlige gentaget i præmis 358 i Domstolens Kadi-dom, »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«.

34. Retten konkluderede i den appellerede doms præmis 151, at »[...] – 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 – [er] princippet om en fuldstændig og nødvendig domstolsprøvelse [...] endnu mere begrundet, da disse foranstaltninger påvirker de berørtes grundlæggende rettigheder på en mærkbar og varig måde«.

11 — Sag T-228/02, Sml. II, s. 4665, herefter »OMPI-dommen«.

35. Retten undersøgte derefter i lyset af disse indledende betragtninger det andet og femte annullationsanbringende, hvorved den hvad angår det andet anbringendes første led vedrørende en tilsidesættelse af Yassin Abdullah Kadi ret til forsvar udtalte i den appellerede doms præmis 171-175, at:

- den nævnte ret kun er overholdt rent formelt og tilsyneladende, eftersom Kommissionen anså sig for strengt bundet af sanktionskomitéens bedømmelser og derfor ikke på noget tidspunkt selv tog disse bedømmelser op til overvejelse på baggrund af Yassin Abdullah Kadis bemærkninger eller tog den pågældendes opfattelse i betragtning
- Kommissionen nægtede Yassin Abdullah Kadis adgang til de beviselementer, der belaster ham, trods hans 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, og
- de få oplysninger og de upræcise påstande i sammenfatningen af begrundelsen, såsom at Yassin Abdullah Kadi var aktionær i en bosnisk bank, hvor der »måske« blev afholdt møder vedrørende planlægningen af et angreb på et amerikansk anlæg i Saudi-Arabien, var åbenbart utilstrækkelige til at sætte den berørte i stand til effektivt at tilbagevise de beskyldninger, der er fremsat imod ham.

36. Retten udtalte således i den appellerede doms præmis 177, idet den henviste til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 19. februar 2009, A m.fl. mod Det Forenede Kongerige, at det var åbenbart, at Yassin Abdullah Kadi ikke var i stand til effektivt at anfægte de påstande, der var fremsat imod ham, i betragtning af, at han alene fik adgang til sammenfatningen af begrundelsen. Efter i den appellerede doms præmis 178 yderligere at have bemærket, at Kommissionen ikke havde gjort sig egentlige bestræbelser på at tilbagevise det materiale, som Yassin Abdullah Kadi havde fremlagt, konkluderede Retten i nævnte doms præmis 179, at den anfægtede forordning var blevet vedtaget under tilsidesættelse af Yassin Abdullah Kadis ret til forsvar. Retten tilføjede i den appellerede doms præmis 180 under henvisning til præmis 319-325 i Domstolens Kadi-dom, at Yassin Abdullah Kadis mulighed for at blive hørt af sanktionskomitéen med henblik på at blive slettet af denne komités liste er åbenbart uegnet til at afhjælpe denne tilsidesættelse.

37. Hvad angår det andet anbringendes andet led om en tilsidesættelse af retten til effektiv domstolsbeskyttelse fastslog Retten i den appellerede doms præmis 181 og 182, at Yassin Abdullah Kadi heller ikke, eftersom han ikke fik effektiv adgang til oplysninger og beviselementer, som blev lagt ham til last, under tilfredsstillende betingelser kunne forsvare sine rettigheder for Unionens retsinstanser under hensyn til disse omstændigheder, og at denne tilsidesættelse af retten til effektiv søgsmålsadgang ikke blev afhjulpet ved sagen, der blev anlagt ved Retten, eftersom ikke et eneste element blev fremlagt under denne sag af de berørte institutioner. Retten konkluderede i den appellerede doms præmis 183 – efter at have konstateret, at den ikke var i stand til at foretage en legalitetsprøvelse af den anfægtede forordning – at Yassin Abdullah Kadis grundlæggende ret til et sådant søgsmål ikke var blevet overholdt i det foreliggende tilfælde. Da Retten fandt, at den anfægtede forordning var vedtaget i strid med retten til forsvar, fastslog den i den appellerede doms præmis 184, at der forelå en tilsidesættelse af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse.

38. Rådets argument om, 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, og som blev godkendt ved Rettens dom af 23. oktober 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet*¹², blev forkastet med den begrundelse, at et sådant argument overser de dybe processuelle forskelle, der består mellem de to påberåbte fællesskabsordninger for indefrysning af midler¹³.

39. Begge led af det andet annullationsanbringende blev således taget til følge¹⁴.

40. Hvad angår det femte anbringende fastslog Retten i den appellerede doms præmis 192-194, at eftersom den anfægtede forordning blev vedtaget, uden at Yassin Abdullah Kadi fik adgang til at tale sin sag over for de kompetente myndigheder på trods af den betydelige begrænsning af hans ejendomsret, der ved sin generelle og vedvarende karakter udgør foranstaltningerne til indefrysning hans midler, udgør pålæggelse af sådanne foranstaltninger en ubegrundet begrænsning af denne ret, således at Yassin Abdullah Kadis klagepunkt om, at indgrebet i den grundlæggende ret til respekt for ejendomsretten, som den nævnte forordning medfører, indeholder en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, skal tages til følge.

41. Retten annullerede følgelig den anfægtede forordning, for så vidt som den vedrører Yassin Abdullah Kadi.

42. Der gøres opmærksom på, at sanktionskomitéen den 5. oktober 2012 besluttede at slette Yassin Abdullah Kadi fra listen efter at have undersøgt hans anmodning om sletning og rapporten udarbejdet af ombudsmandskontoret. Angivelsen af Yassin Abdullah Kadi er følgelig blevet fjernet fra bilag I til forordning nr. 881/2002¹⁵. Denne sletning, der blev foretaget efter iværksættelsen af de nævnte appeller, indebærer efter min opfattelse hverken, at Kommissionens, Rådets eller Det Forenede Kongeriges retlige interesse eller Yassin Abdullah Kadis retlige interesse i forbindelse med hans påstand om annulation bortfalder¹⁶.

43. Der skal foretages en evaluering af den argumentation, som Retten anvendte ved den successive behandling tre problematikker, dvs. problematikken vedrørende den anfægtede forordnings manglende retslige immunitet, vedrørende omfanget og intensiteten af domstolsprøvelsen i de foreliggende sager og endelig vedrørende det beskyttede indhold i de grundlæggende rettigheder, som Yassin Abdullah Kadi har påberåbt sig i det foreliggende tilfælde.

IV – Om den anfægtede forordnings manglende retslige immunitet

44. Dette første anbringende er primært udviklet af Rådet. Rådet har støttet af Kongeriget Spanien, Irland og af Den Italienske Republik kritiseret Retten for at have begået en retlig fejl ved på linje med Domstolens Kadi-dom at nægte, navnlig i den appellerede doms præmis 126, at anerkende, at den anfægtede forordning nyder retslig immunitet.

12 — Sag T-256/07, Sml. II, s. 3019.

13 — Jf. præmis 185-187 i den appellerede dom.

14 — Jf. præmis 188 i den appellerede dom.

15 — Jf. Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 933/2012 af 11.10.2012 om 180. ændring af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Al-Qaida-organisationen (EUT L 278, s. 11).

16 — Vedrørende spørgsmålet om den vedvarende søgsmålsinteresse efter slettelse fra listen henvises til mit forslag til afgørelse i sagen Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen, sag C-239/12 P, der verserer for Domstolen.

45. Rådet og Irland har formelt opfordret Domstolen til at genoverveje de principper, der i denne henseende er indeholdt i Domstolens Kadi-dom. Irland har anført, at spørgsmålet om den anfægtede forordnings manglende retslige immunitet ikke er omfattet af en retskraftig afgørelse, eftersom hverken den nævnte forordning eller den procedure, som dens ophavsmand fulgte for at vedtage forordningen, er identiske med dem, som var genstand for den sag, der gav anledning til Domstolens Kadi-dom. Rådet og Irland har tilføjet, at det allerede er sket, at Domstolen har fraveget principper, som den har opstillet i en tidligere praksis¹⁷.

46. Der er efter min opfattelse ikke grund til at antage, at Domstolen skulle ændre sin afgørelse i sin Kadi-dom om, at EU-retsakter som den anfægtede forordning ikke nyder retslig immunitet.

47. Det skal således bemærkes, at den løsning, der består i at nægte at anerkende, at EU-retsakter, der gennemfører restriktive foranstaltninger, der er vedtaget på internationalt plan, nyder retslig immunitet, ikke er et enkeltstående tilfælde i Domstolens praksis, eftersom Domstolen bekræftede denne løsning i sine domme af 3. december 2009, Hassan og Ayadi mod Rådet og Kommissionen¹⁸, samt af 16. november 2011, Bank Melli Iran mod Rådet¹⁹.

48. Domstolen bemærkede således i præmis 105 i den sidstnævnte dom, idet den henviste til sin Kadi-dom, at »uden at forrangene for en resolution fra Sikkerhedsrådet på det folkeretlige plan derved anfægtes, kan den respekt, som fællesskabsinstitutionerne skal udvise over for De Forenede Nationers institutioner, ikke indebære, at der ikke foretages en legalitetsprøvelse af fællesskabsretsakten under hensyn til de grundlæggende rettigheder, der udgør en integrerende del af fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger«.

49. Hvad angår spørgsmålet, om denne løsning er velbegrundet, kan jeg ikke se nogen grund til at antage, at Unionens retsinstanser skulle suspendere deres embede, når de opfordres til at tage stilling til lovligheden af en forordning som den, der er omhandlet i de foreliggende sager. Jeg støtter således den række af argumenter, som Domstolen fremførte i sin Kadi-dom som begrundelse for at nægte at indrømme retslig immunitet til forordninger, der inden for Unionen gennemfører restriktive foranstaltninger, som er vedtaget på FN-plan, såsom den i dette tilfælde omhandlede indefrysning af midler. Disse argumenter vedrører i det væsentlige den »forfatningsmæssig« garanti, der i en retsunion repræsenterer domstolsprøvelsen af, at enhver EU-retsakt er forenelig, herunder når de gennemfører en international retsakt, med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i EU-retten, og den omstændighed, at der ikke består uoverensstemmelser mellem en sådan prøvelse og de principper, der gælder for forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og EU's retsorden, samt det forhold, at der i de traktater, som Unionen er baseret på, savnes grundlag til støtte for, at retsakter som den anfægtede forordning nyder retslig immunitet.

50. Alt i alt var det Domstolens opfattelse, at selv om EU-institutionerne har et begrænset råderum ved gennemførelsen af international ret, er de forpligtet til at overholde de grundlæggende rettigheder. Domstolen kunne kun bekræfte sin kompetence til at prøve overholdelsen af de grundlæggende rettigheder for de personer, der optages på sanktionskomitéens liste, med forbehold for at tiltræde, at EU-institutioners gennemførelse af international ret i visse tilfælde kan tilsidesætte de grundlæggende rettigheder. Den modsatte afgørelse ville være et betydeligt tilbageslag i forhold til Domstolens faste praksis, der sigter på at sikre en almen beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, når en EU-retsakt er undergivet dens bedømmelse.

17 — Jf. f.eks. dom af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard, Sml. I, s. 6097, præmis 16.

18 — Forenede sager C-399/06 P og C-403/06 P, Sml. II, s. 11393, præmis 69-75.

19 — Sag C-548/09 P, Sml. I, s. 11381, præmis 100-103 og 105.

51. Som det fremgår af de andre anbringender, der er rejst i forbindelse med de foreliggende appeller, bør drøftelserne imidlertid ikke længere vedrøre spørgsmålet, om en domstolsprøvelse er mulig eller ej, men de nærmere enkeltheder ved denne prøvelse. En tilpasning af Unionens retsinstansers prøvelse under hensyntagen til den sammenhæng, hvori indefrysningen af Yassin Abdullah Kadis aktiver fandt sted, gør det i vid udstrækning muligt at afbøde den kritik, der undertiden har kunnet rejses mod den principielle holdning, som Domstolen indtog i sin Kadi-dom.

52. EU's overholdelse af bindende regler i international ret kan således ikke føre til retslig immunitet for anfægtede retsakter, men til en tilpasning af den udførte domstolsprøvelse. Det er således min opfattelse, at Domstolens bekræftelse af sin rolle på området for beskyttelse af grundlæggende rettigheder for de personer, der er optaget på sanktionskomitéens liste, bør ledsages af de nødvendige præciseringer vedrørende omfanget og intensiteten af den prøvelse, som Unionens retsinstanser skal udøve over EU-retsakter, der gennemfører disse optagelser.

V – Domstolsprøvelsens omfang og intensitet

A – De af Retten begåede retlige fejl ved fastlæggelsen af den prøvelsestandard, der skal finde anvendelse

53. Jeg finder ligesom Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongerige samt samtlige de intervenierende regeringer, at Retten begik flere retlige fejl ved fastlæggelsen af kendetegnene og niveauet for den prøvelse, som Unionens retsinstanser skal udøve i sammenhæng med restriktive foranstaltninger såsom indefrysningen af Yassin Abdullah Kadis aktiver.

54. Retten forkastede i den appellerede dom den opfattelse, som Kommissionen, Rådet og de intervenierende regeringer havde fremført, der argumenterede for en begrænset domstolsprøvelse af EU-retsakter, og som gennemfører den af sanktionskomitéen udarbejdede liste over personer og enheder, hvis aktiver skal indefrys. Disse parter opfordrede i det væsentlige Retten til ikke at sætte sin egen bedømmelse i stedet for sanktionskomitéens bedømmelse. Mere præcist fandt Kommissionen, at Retten burde begrænse sig til at efterprøve, dels om appellant reelt har fået adgang til at udnytte retten til at blive hørt, dels om Kommissionens bedømmelse af appellants bemærkninger fremstår som urimelig eller behæftet med en åbenbar fejl.

55. Retten fandt, at hvis dens prøvelse blev begrænset på denne måde, »vil der ikke ske en effektiv domstolsprøvelse af den karakter, som Domstolen har krævet i sin Kadi-dom, men kun en skinprøvelse«. Retten tilføjede, at »[d]ette [...] i realiteten [ville] svare til, at man fulgte den tilgang, som Retten anlagde i sin egen Kadi-dom«²⁰.

56. Denne første bedømmelse fra Rettens side, der danner grundlag for resten af dens argumentation, forekommer mig allerede at være åbenbart urigtig. Den beror således på postulatet om, at Domstolen i sin Kadi-dom klart har taget stilling til fordel for en intensiv domstolsprøvelse af spørgsmålet, om optagelsen af Yassin Abdullah Kadi på listen var velbegrundet. Den af Retten anlagte opfattelse er ligeledes urigtig, idet den sidestiller en begrænset domstolsprøvelse med et fravær af prøvelse.

57. Retten gik længere i den appellerede dom, hvori den præciserede sit synspunkt nærmere ved at anføre, at »[...] den domstolsprøvelse, som Fællesskabets retsinstanser udøver vedrørende fællesskabsforanstaltninger om indefrysning af midler, [kan] 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«²¹. Retten fandt endvidere, at »Domstolen

20 — Præmis 123 i den appellerede dom.

21 — Præmis 129 i den appellerede dom.

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 på²². Herved læste Retten efter min opfattelse Domstolens Kadi-dom forkert.

58. For en korrekt forståelse af rækkevidden af Domstolens angivelse af en »principielt fuldstændig« domstolsprøvelse²³ af EU-retsakter, der har til formål at gennemføre resolutioner, der er vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, skal det holdes for øje, at Domstolen ved at anvende denne formulering ville forholde sig til den opfattelse, som Retten anlagde i sin Kadi-I dom, der, som vi husker, bestod i at udelukke enhver prøvelse af sådanne EU-akter med hensyn grundlæggende rettigheder, der er beskyttet ved EU-retten.

59. Denne henvisning fra Domstolen til en »principielt fuldstændig« prøvelse skal således fremhæve den omstændighed, at domstolsprøvelsen omfatter alle EU-retsakter, uanset om de vedtages i henhold til en international retsnorm, og at denne prøvelse omfatter såvel den formelle lovlighed af disse akter som deres materielle lovlighed med hensyn til grundlæggende rettigheder, der er beskyttet af EU-retten. På grundlag af denne principielle holdning afviste Domstolen Rettens opfattelse, hvorefter den omtvistede forordning skulle »nyde retslig immunitet med hensyn til dens materielle lovlighed, undtagen for så vidt angår dens forenelighed med de normer, der henhører under jus cogens«²⁴.

60. Selv om vi kan udlede en indikation af Domstolens henvisning til en »principielt fuldstændig« prøvelse med hensyn til omfanget af den domstolsprøvelse, som Domstolen agter at udøve over den anfægtede forordning, vil det efter min opfattelse være at gå for vidt at antage, at Domstolen ved at anvende denne formulering har taget klart stilling til graden af intensiteten ved prøvelse. Domstolen har i sin Kadi-dom på ingen måde taget udtrykkeligt stilling til fordel for en intensiv prøvelse af velbegrundetheden af optagelsen af Yassin Abdullah Kadi på listen, der kræver en streng undersøgelse af de beviselementer og oplysninger, som sanktionskomitéens bedømmelse beror på.

61. Udtrykket »principielt fuldstændig« og mere præcist anvendelsen af ordet »principielt« der, hvor Domstolen har placeret det, forekommer mig at lede til en fortolkning, der er nøjagtig modsat den af Retten anlagte. Såfremt Domstolen havde ønsket at udtrykke tanken om, at dens prøvelse med hensyn til intensiteten skulle være fuldstændig, uden undtagelser, ville det være unødvendigt at anvende ordet »principielt«. Hvis Domstolen havde ønsket at fremhæve, at den agtede at gøre dette til et absolut princip, burde den have anvendt udtrykket »i princippet fuldstændig«. I realiteten har Domstolen klart og koncist i to ord givet udtryk for, at den prøvelse, som den vil foretage, så omfattende den end er, blot er principielt fuldstændig, og at den dermed omfatter mulige undtagelser. Hvis der imidlertid findes et område, hvor denne undtagelse er berettiget, så er det af de grunde, som jeg har anført ovenfor, på området for bekæmpelse af terrorisme, som forebyggelsen er en del af, bl.a. set ud fra den globale samordning.

62. Selv om Domstolen vel har tiltrådt princippet om en prøvelse af den materielle lovlighed af EU-retsakter, der gennemfører resolutioner, som er vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, har den ikke i detaljer fastsat fremgangsmåden ved denne prøvelse. I denne henseende indebærer Domstolens udtalelse i præmis 336 i dens Kadi-dom om, at domstolsprøvelsen bl.a. skal gøre det muligt at efterprøve, at den begrundelse, som den anfægtede EU-retsakt er baseret på, er lovlig, i modsætning til det af Retten anførte i den appellerede doms præmis 133, ikke, at Domstolen foretager en tilbundsgående prøvelse af, om denne retsakt er velbegrundet ud fra de beviser, der er fremført til støtte for de faktiske og retlige grunde, der er lagt til grund.

22 — Præmis 135 i den appellerede dom.

23 — Domstolens Kadi-dom, præmis 326. Domstolen har ligeledes nævnt kravet om en principielt fuldstændig »undersøgelse« i præmis 330 i sin dom.

24 — Ibidem, præmis 327.

63. Hertil kommer, at det efter min opfattelse er urigtigt at antage, som Retten gør i den appellerede doms præmis 138-147, at Domstolen i sin Kadi-dom har »godkendt det omfang og den intensitet af domstolsprøvelsen, som Retten foretog i den sag, der gav anledning til OMPI-dommen«. Det må i denne henseende fastslås, at Domstolens Kadi-dom ikke indeholder nogen henvisning til denne dom. Desuden forekommer Rettens analyse til fordel for en harmonisering af standarderne for domstolsprøvelse i de to omtvistede led af foranstaltninger til indefrysning af aktiver at være i strid med Rettens egen konstatering af »dybe processuelle forskelle, der består mellem de to fællesskabsordninger for indefrysning af midler«²⁵.

64. Hvad desuden angår realiteten er det, om ikke andet så på grund af den forskellige karakter af de to ordninger for indefrysning af aktiver, min opfattelse, at det ikke er hensigtsmæssigt at overføre den prøvelsesstandard, som Retten fastlagde i retspraksis efter OMPI-dommen, på ordningen for optagelser, der er vedtaget af sanktionskomitéen. Opmærksomheden henledes på, at det følger af denne retspraksis²⁶, at selv om Retten anerkendte, at den kompetente EU-institution har en skønsmargin, »indebærer dette [...] ikke, at den skal afholde sig fra at efterprøve denne institutions fortolkning af de relevante oplysninger«. Ifølge Retten skal Unionens retsinstanser »således ikke blot tage stilling til den materielle rigtighed af de beviser, der henvises til, oplysningernes troværdighed og indbyrdes sammenhæng, men ligeledes prøve, 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«. Retten har imidlertid præciseret, at »[det ikke] tilkommer [...] Fællesskabets retsinstanser at sætte deres eget skøn vedrørende hensigtsmæssigheden i stedet for den kompetente fællesskabsinstitutions skøn«.

65. Den prøvelsesstandard, som Retten således anvendte, er karakteriseret ved den omstændighed, 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«²⁷.

66. Selv om jeg ikke på dette sted vil undersøge relevansen af en sådan prøvelsesstandard i forbindelse med ordningen med autonome lister over indefrysning af aktiver, skal det bemærkes, at en overførsel af en retspraksis, hvorefter komplekse økonomiske vurderinger kan give anledning til en relativt indgående prøvelse fra Unionens retsinstansers side²⁸, på området for terrorbekæmpelse, i mine øjne langt fra er oplagt. Skal analyser og efterretningstjenesternes kilder undergives Unionens retsinstanser? Desuden forekommer det mig, at det ved anvendelsen af en sådan prøvelsesstandard overses, at optagelsen på en selvstændig liste i vid udstrækning beror på de kompetente nationale myndigheders bedømmelse af, at der findes pålidelige og tilstrækkelige beviser eller indicier, der anses for seriøse og troværdige, for den berørte persons involvering i terroraktiviteter²⁹. Der opstår således spørgsmålet, om det i forbindelse med en ordning, der i vid udstrækning beror på den tillid, som EU-institutionerne har til den bedømmelse, som de nationale myndigheder foretager med hensyn til, om de beviser eller indicier, der fremføres til støtte for en foranstaltning om indefrysning af aktiver, er seriøse, er hensigtsmæssigt, at Unionens retsinstanser foretager en tilbundsgående prøvelse af disse beviser.

25 — Jf. præmis 185 i den appellerede dom.

26 — Jf. præmis 142 i den appellerede dom.

27 — Jf. præmis 143 i den appellerede dom.

28 — Jf. i denne henseende Rettens henvisning i den appellerede doms præmis 142 til 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. Ifølge denne retspraksis udelukker den omstændighed, at der består en skønsmargin på det økonomiske område, ikke »en tilbundsgående kontrol af både retlige og faktiske omstændigheder«. Jf. dom af 8.12.2011, sag C-386/10 P, Chalkor mod Kommissionen, Sml. I, s. 13085, præmis 54 og 62. Jf. ligeledes dom af 24.1.2013, sag C-73/11 P, Frucona Košice mod Kommissionen, præmis 75 og 76.

29 — Jf. dom af 15.11.2012, forenede sager C-539/10 P og C-550/10 P, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 69.

67. Under alle omstændigheder er der hvad angår gennemførelsen af restriktive foranstaltninger, der er vedtaget af sanktionskomitéen, flere grunde, der er til hinder for, at der udøves en domstolsprøvelse, der er lige så indgående som den, Retten udøvede i den appellerede dom under henvisning til Rettens OMPI-dom. Disse grunde vedrører den præventive karakter af de omhandlede foranstaltninger, den internationale sammenhæng, som den anfægtede retsakt indgår i, behovet for en tilnærmelse mellem kravene i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme og kravene i forbindelse med beskyttelse af grundlæggende rettigheder, det politiske element i sanktionskomitéens bedømmelser ved afgørelsen om at optage en person eller en enhed på listen samt de forbedringer som proceduren ved sanktionskomitéen har undergået igennem de seneste år og navnlig efter Domstolens Kadi-dom. Jeg skal gennemgå disse et efter et.

68. For det første bemærkes, at Domstolen helt fast og også fornylig har indtaget det standpunkt, at foranstaltninger om indefrysning af midler udgør retsbevarende foranstaltninger, der ikke har til virkning at fratage de berørte personer deres ejendom³⁰. Midlerne indefrysnes som en retsbevarende foranstaltning, men konfiskeres ikke. Disse foranstaltninger udgør ikke strafferetlige sanktioner, og de indebærer desuden ingen strafferetlig anklage³¹. De har til formål at forhindre, at der begås nye terrorhandlinger, og de alvorlige konsekvenser, som de kan have for de udpegede personer og enheder, hænger sammen med denne præventive funktion. Finansiering af terror appellerer til så brede, komplicerede og skjulte kredse, at der for at forhindre denne finansiering kræves handling på et meget tidligt tidspunkt og meget tæt på den konkrete kriminelle aktivitet. Dette gøres ved at lamme hele nettet, med alt hvad der forstås ved dette udtryk, hvilket forebyggelsen søger at opnå. Den omstændighed, at der findes sådanne restriktive foranstaltninger, har således en afskrækkende virkning over for eventuelle bidragsydere, der ved, at de vil stå over for alvorlige konsekvenser, hvis de støtter terrororganisationer. Selv om foranstaltningerne kan være langvarige (hvorfor skulle forebyggelsen i øvrigt være kortere end truslen?), er det vigtigt, at foranstaltningen og dens varighed kan undergives en domstolsprøvelse, der, endnu en gang, er tilpasset foranstaltningens særlige karakter. Det bemærkes endvidere, at denne type foranstaltninger kan begrænses tidsmæssigt, som Yassin Abdullah Kadi tilfælde i øvrigt viser. Det følger heraf, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 148-151 støttede sig på en mulig anfægtelse af den præventive karakter af foranstaltninger om indefrysning af midler for at fremme en tilbundsående domstolsprøvelse af disse foranstaltninger.

69. For det andet udtalte Domstolen i sin Kadi-dom, at »[EU] skal udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten«³². Domstolen præciserede, at »[o]verholdelsen 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 [EU's] gennemførelse [...] af resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt«³³. Domstolen fremhævede endvidere det forhold, at »[EU] [u]nder udøvelsen af den sidstnævnte beføjelse bør [...] 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«³⁴. Endelig anførte Domstolen, at EU ved udformningen af gennemførelsen 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«³⁵.

30 — Dommen i sagen Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 120.

31 — Jf. i denne retning Rettens dom af 2.9.2009, forenede sager T-37/07 og T-323/07, El Morabit mod Rådet, præmis 43.

32 — Præmis 291 og den deri nævnte retspraksis.

33 — Præmis 293.

34 — Præmis 294.

35 — Præmis 296.

70. Selv om disse betragtninger ikke efter deres art kan udelukke, at Unionens retsinstanser prøver lovligheden af en EU-retsakt, der gennemfører en resolution vedtaget af Sikkerhedsrådet, som Domstolen fastslog i præmis 299 i dens Kadi-dom, bidrager de efter min opfattelse derimod til en tilpasning af domstolsprøvelsen efter den internationale sammenhæng, som EU's handling indgår i.

71. Denne sammenhæng er i det foreliggende tilfælde karakteriseret ved, at Sikkerhedsrådet har hovedansvaret for at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed, da dette ansvar principielt forhindrer EU-institutionerne og Unionens retsinstanser i at foretage deres egen bedømmelse vedrørende spørgsmålet, om de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget af Sikkerhedsrådet, er velbegrundede. En tilbundsgående domstolsprøvelse, som den Retten fremmede i den appellerede dom, kan ikke udøves uden at gøre indgreb i Sikkerhedsrådets enekompetence til at definere, hvad der udgør en trussel mod den mellemfolkelige fred og sikkerhed og de foranstaltninger, der er nødvendige for at udrydde denne trussel. Eftersom det tilkommer sanktionskomitéen at foretage denne optagelse af en person eller enhed på listen, bør den i Unionen gennemførte domstolsprøvelse være tilpasset EU-institutionernes begrænsede skønsbeføjelse. Alt i alt er det afgørende, at Sikkerhedsrådets hovedansvar på det omhandlede område ikke undergraves, og at Unionen ikke gøres til en appel- eller efterprøvelsesinstans for afgørelser truffet af sanktionskomitéen.

72. Flere bestemmelser i EU-traktaten og EUF-traktaten taler ligeledes for en begrænset domstolsprøvelse i en sådan sammenhæng.

73. Det følger således af artikel 3, stk. 5, TEU, at »[Unionen] bidrager til fred, sikkerhed [...] beskyttelse af menneskerettighederne samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, herunder overholdelse af principperne i De Forenede Nationers pagt«. Desuden følger det af artikel 21, stk. 1, TEU, at Unionens optræden på den internationale scene bygger på »respekt for grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt og folkeretten«. Denne bestemmelse bestemmer ligeledes, at Unionen »vil fremme multilaterale løsninger på fælles problemer, især inden for De Forenede Nationers rammer«. Jeg citerer ligeledes artikel 21, stk. 2, litra c), TEU, der bestemmer, at Unionen arbejder for en høj grad af samarbejde på alle områder i tilknytning til internationale forbindelser med henblik på »at bevare freden, forebygge konflikter og styrke den internationale sikkerhed i overensstemmelse med formålene og grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt«. Endelig tilføjer erklæring nr. 13, at »[Konferencen] 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«³⁶.

74. Disse bestemmelser danner grundlag for Unionens optræden inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik med respekt for De Forenede Nationers optræden.

75. Domstolen skal ved fastlæggelsen af omfanget og intensiteten af dens prøvelse tage hensyn til, hvorfra den EU-retsakt, som den undersøger, hidrører, og hvilken sammenhæng den indgår i. I det foreliggende tilfælde kan Domstolen ikke se bort fra den omstændighed, at optagelsen på listen blev vedtaget efter en centraliseret og universel procedure på FN-plan, eller at en sådan afgørelse beror på en sammenfatning af begrundelsen, der er udarbejdet af sanktionskomitéen på baggrund af oplysninger eller beviser, som den er blevet tilsendt af den eller de stater, der har anmodet om en optagelse på listen, og som det ikke var tanken, at EU-institutionerne skulle have indflydelse på.

76. I betragtning af disse forhold består den mest effektive måde, hvorpå målet om bekæmpelse af terrorisme kan forenes med en optimal beskyttelse af de grundlæggende rettigheder for de personer, der optages på listen, efter min opfattelse i at udvikle samarbejdet mellem EU og De Forenede Nationer på det omhandlede område, hvilket er i overensstemmelse med ånden i de ovennævnte traktatbestemmelser. Det bemærkes i denne henseende, at artikel 220, stk. 1, TEUF fastsætter, at

36 — Erklæring knyttet som bilag til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten.

»Unionen indleder ethvert formålstjenligt samarbejde med De Forenede Nationers organer«. Det følger heraf, at bekræftelsen af EU-rettens autonomi, der i Domstolens Kadi-dom begrundede Domstolens afvisning af en retslig immunitet for EU-retsakter, der gennemfører sanktionskomitéens afgørelser, efter min opfattelse ikke strider imod udviklingen af et tættere samarbejde med sanktionskomitéen. Det bemærkes i øvrigt, at Domstolen i dom af 19. juli 2012, Parlamentet mod Rådet³⁷, anførte, at fælles holdning 2002/402, forordning nr. 881/2002 og forordning (EU) nr. 1286/2009³⁸ har skabt et »samspil mellem sanktionskomitéen og Unionen«³⁹.

77. For det tredje har Domstolen i sin Kadi-dom, efter at have fremhævet, at »tvingende hensyn vedrørende sikkerhed eller varetagelse af [EU's] og dets medlemsstaters internationale forbindelser [kan] være til hinder for at oplyse de berørte om visse forhold«⁴⁰, fastslået, at Unionens retsinstanser skal deltage i den nødvendige forligelse mellem bekæmpelsen af terrorisme og beskyttelsen af grundlæggende rettigheder. Det påhviler dem således »inden for rammerne af den retslige prøvelse, 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«⁴¹. En af disse fremgangsmåder består efter min opfattelse i, at Unionens retsinstanser udformer deres prøvelse på grundlag af de omstændigheder, som den bestridte EU-retsakt griber ind i.

78. For det fjerde, som Kommissionen og de intervenerende regeringer har fremhævet i første instans, er 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, henlagt til Sikkerhedsrådet, og man kan vanskeligt forestille sig et mere vigtigt eller komplekst politisk område, der omfatter vurderinger vedrørende beskyttelsen af international sikkerhed.

79. Listerne over indefrosne aktiver er del af en politik, der har til formål at forhindre truslen fra international terrorisme. Formålet med indefrysning af udpegede personers aktiver »er at forhindre, at disse personer får adgang til økonomiske eller finansielle ressourcer, uanset deres art, som de vil kunne anvende til at understøtte terrorvirksomhed«⁴².

80. Hvad angår den liste, der er udarbejdet af sanktionskomitéen, hviler optagelsen herpå ganske vist på indicier for, hvordan en persons eller enheds adfærd vidner om en forbindelse til en terrororganisation og dermed en trussel mod den mellemfolkelige fred og sikkerhed, men den indgår ligeledes og mere generelt i den strategiske og geopolitiske indsats. I denne henseende skal udvælgelsen af de optagede personer tilpasses udviklingen i truslen og afspejle ønsket om at bekæmpe den ene eller den anden terrororganisation, der befinder sig det ene eller det andet sted på jorden⁴³. Optagelserne på listen indgår således i en politisk proces, der går ud over det konkrete tilfælde. Til trods for sin målrettede karakter, der giver den en personlig dimension, er denne ordning med indefrysning af midler fremfor alt et middel til bekæmpelse af terrororganisationer for at svække og

37 — Sag C-130/10.

38 — Rådets forordning af 22.12.2009 om ændring af 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 346, s. 42).

39 — Præmis 71 i dommen i sagen Parlamentet mod Rådet.

40 — Præmis 342.

41 — Præmis 344.

42 — Dom 29.4.2010, sag C-340/08, M m.fl., Sml. I, s. 3913, præmis 54. Jf. ligeledes i denne retning dommen i sagen Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 67.

43 — En fuldstændig revision af den liste, der er fastsat ved resolution 1822 (2008) af 30.6.2008 vidner om, at Sikkerhedsrådet ønsker, at dets indsats til bekæmpelse af terror tilpasses udviklingen i truslen.

nedbryde dem. Den politiske dimension i denne proces, som EU har besluttet at deltage i, indebærer efter min opfattelse, at Unionens retsinstanser ved udøvelse af deres domstolsprøvelse bør udvise tilbageholdenhed, dvs. at de principielt ikke sætter deres egen bedømmelse i stedet for de kompetente politiske myndigheders bedømmelse.

81. For det femte taler de forbedringer, som proceduren for sanktionskomitéen har undergået siden 2008, for, at Unionens retsinstanser foretager en begrænset prøvelse af den anfægtede forordnings materielle lovlighed. Uanset om man i forbindelse med de foreliggende appeller kun tager hensyn til udviklingen før vedtagelsen af den anfægtede forordning, eller om man også undersøger udviklingen efter dens vedtagelse, kan det ikke bestrides, at De Forenede Nationer med vedtagelsen af Sikkerhedsrådets resolution 1822 (2008) af 30. juni 2008, 1904 (2009) af 17. december 2009 og 1989 (2011) af 17. juni 2011 har påbegyndt en proces til forbedring af procedurerne for optagelse og sletning hvad angår rimelighed og respekten for retten til forsvar.

82. Denne proces vidner om, at De Forenede Nationer er bevidste om, at til trods for kravene om fortrolighed, skal procedurerne om optagelse og sletning ikke desto mindre gennemføres på grundlag af tilstrækkelige oplysninger, at meddelelsen af disse oplysninger til den berørte person skal fremmes, og at begrundelsen skal være tilstrækkeligt underbygget. Ombudsmandskontoret, der udøver sine funktioner helt uafhængigt og upartisk, spiller en betragtelig rolle i denne henseende. Det indsamler de nødvendige oplysninger til sin bedømmelse hos de berørte stater, det påbegynder på dette grundlag en dialog med sagsøgeren, og det fremsætter derefter sine forslag til sanktionskomitéen med hensyn til, hvorvidt det er nødvendigt at opretholde en person eller en enhed på listen. I forbindelse med sletningsproceduren træffer denne komité således sine afgørelser på grundlag af en uafhængig og upartisk bedømmelse af, om der er grundlag for at opretholde de berørte personer på listen. Den strenge undersøgelse, som ombudsmandskontoret gennemfører, kræver, at opretholdelsen af et navn på listen er solidt begrundet, dvs. at der findes tilstrækkelige oplysninger til at fremføre en »fornuftig og troværdig« begrundelse for optagelsen på listen⁴⁴. I betragtning af den vigtige rolle, som ombudsmandskontoret indtager i de afgørelser, som sanktionskomitéen træffer, kan proceduren for denne komité efter min opfattelse ikke længere kvalificeres som blot værende af diplomatisk og mellemstatslig karakter. Det skal desuden bemærkes, at den regelmæssige revurdering af listen bl.a. gør det muligt at sikre en regelmæssig ajourføring af oplysningerne og i givet fald at supplere begrundelsen. Forbedringerne af proceduren for sanktionskomitéen bidrager således til at sikre, at optagelserne på listen beror på tilstrækkeligt seriøse omstændigheder, og at de er genstand for en fortsat evaluering.

83. Som ombudsmandskontoret har erkendt⁴⁵, er det Domstolens Kadi-dom, der har foranlediget oprettelsen af ombudsmandskontoret, hvilket har gjort det muligt at løfte kvaliteten af listen betydeligt. Det ville være paradoksalt, hvis Domstolen ikke tog de forbedringer, som den har bidraget direkte til indførelsen af, i betragtning, selv om ombudsmandskontoret ikke udgør en retsinstans.

84. Ombudsmandskontoret bidrager til at overføre oplysninger fra medlemsstaterne til sanktionskomitéen, hvilket sikrer, at der træffes afgørelser, som bygger på et mere solidt grundlag. Det er kun gennem en sådan dialog, at listen kan holdes ajourført og fortsat være til international gavn. Denne dynamik kunne blive bremset, hvis sanktionskomitéen de facto var foranlediget til – sådan som den løsning, som Retten valgte i den appellede dom, indebærer – at meddele EU-institutionerne de beviser eller oplysninger, som staterne, ikke uden vanskeligheder, har indvilliget i at meddele den. Disse stater kunne i fremtiden være mindre tilbøjelige til at meddele sanktionskomitéen fortrolige

44 — Jf. 12. rapport fra gruppen vedrørende analytisk støtte og overvågning af sanktioner, der er forelagt i henhold til resolution 1989 (2011) vedrørende Al-Qaida og de personer og enheder, der er knyttet til organisationen, punkt 31.

45 — Konference i Mexico den 24.6.2011, bilag I til Den Franske Republiks duplik.

oplysninger, hvilket kunne have en negativ effekt på kvaliteten og rimeligheden af procedurerne for optagelse og sletning. De høje regionale eller internationale krav kunne i realiteten vise sig at være kontraproduktive i forhold til at forlige bekæmpelsen af terror og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder for de personer, der optages på listen.

85. Det er min opfattelse, at en effektiv bekæmpelse af terror på globalt plan kræver tillid og samarbejde mellem de internationale, regionale og nationale institutioner, der deltager i denne bekæmpelse, snarere end mistillid. Den gensidige tillid, der bør gælde mellem EU og De Forenede Nationer, er begrundet af den omstændighed, at værdierne vedrørende respekt for grundlæggende rettigheder er fælles for de to organisationer.

86. Dette betyder ikke, at sanktionskomitéens afgørelser skal gives carte-blanche og finde automatisk og ukritisk anvendelse, selv når der kan påvises en åbenbar fejl under gennemførelsesproceduren. Fra det tidspunkt, hvor optagelses- eller sletningsprocedurerne ved sanktionskomitéen gør det muligt at foretage en streng undersøgelse af, om optagelserne er velbegrundede, og om det er nødvendigt at opretholde dem, tilkommer det imidlertid efter min opfattelse ikke Unionens retsinstanser at indpasse et prøvelsesniveau, som pålægger EU-institutionerne at foretage en systematisk og tilbundsgående undersøgelse af, om de af sanktionskomitéen trufne afgørelser er velbegrundede, med udgangspunkt i beviser eller oplysninger, som sanktionskomitéen er i besiddelse af, inden gennemførelsen af disse afgørelser. Forbedringerne af optagelses- og sletningsproceduren fører således efter deres art til en styrkelse af den tillid, som EU-institutionerne og Unionens retsinstanser kan have til afgørelser, der er truffet af sanktionskomitéen.

87. Det er i lyset af disse forhold min opfattelse, at optagelses- og sletningsprocedurerne ved sanktionskomitéen rummer tilstrækkelige garantier til, at EU-institutionerne kan gå ud fra, at de afgørelser, som denne komité træffer, er velbegrundede. Forbedringerne af procedurerne ved De Forenede Nationer gør det navnlig muligt at formode, at den begrundelse, der påberåbes for en optagelse, er tilstrækkeligt underbygget af beviser og oplysninger. Unionens retsinstanser skal derfor ikke udøve en tilbundsgående undersøgelse af, om optagelsen er velbegrundet, ud fra de beviser og oplysninger, som sanktionskomitéens bedømmelser er baseret på.

88. Denne formodning for, at optagelserne er velbegrundede, vil imidlertid kunne anfægtes under gennemførelsesproceduren i EU, under hvilken den optagne person vil kunne påberåbe sig nye beviser og oplysninger. Det er i denne henseende indlysende, at jo mere gennemsigtig og baseret på tilstrækkelige og seriøse oplysninger proceduren ved De Forenede Nationer er, jo mindre vil de regionale og nationale gennemførelsesinstitutioner forsøge at anfægte de bedømmelser, som sanktionskomitéen har foretaget.

89. EU-institutionernes afvikling af en gennemførelsesprocedure, der fuldt ud respekterer retten til forsvar, gør det netop muligt for disse institutioner, til trods for formodningen for, at sanktionskomitéens evaluering er velbegrundet, at sikre, at en optagelse i EU-regi ikke kan være baseret på en begrundelse, der viser sig at være åbenbart utilstrækkelig eller urigtig. Dette er grunden til, at gennemførelsesproceduren skal gøre det muligt for optagede personer og enheder at anfægte begrundelsen ved i givet fald at fremlægge nye beviser eller oplysninger.

90. Det er derfor afgørende, at Unionens retsinstanser udfører en streng prøve med den måde, hvorpå gennemførelsesproceduren afvikles af Kommissionen. Prøvelsen af den anfægtede EU-retsakts materielle lovlighed bør begrænses til en prøve af eventuelle åbenbare urigtige skøn. Jeg skal nu se mere detaljeret på, hvori omfanget og intensiteten af Unionens retsinstansers prøve af EU-retsakter, der gennemfører sanktionskomitéens afgørelser, efter min opfattelse bør bestå.

B – *Mit forslag til den anvendelige standard for prøvelse*

91. Ved fastlæggelsen af omfanget og intensiteten af denne prøvelse opstår tre spørgsmål: Hvilke referencenormer finder anvendelse med hensyn til udøvelsen af denne prøvelse? Hvad prøver Domstolen? Hvordan foretages denne prøvelse?

92. Besvarelsen af de to første spørgsmål følger af Domstolens Kadi-dom. Unionens retsinstanser kan prøve lovligheden af EU-retsakter, der gennemfører sanktionskomitéens afgørelser, med hensyn til den samlede EU-ret og navnlig med hensyn til de grundlæggende rettigheder, der er beskyttet i EU's retsorden. Endvidere omfatter domstolsprøvelsen ikke alene den anfægtede retsakts formelle lovlighed, men også dens materielle lovlighed. Omfanget af domstolsprøvelsen er således særligt bred, således at den kan kvalificeres som »fuldstændig«.

93. Besvarelsen af det tredje spørgsmål rejser spørgsmålet om domstolsprøvelsens intensitet.

94. Som det fremgår af mine ovenstående overvejelser, deler jeg ikke Rettens opfattelse, hvorefter en mindre intens domstolsprøvelse i det væsentlige skal sidestilles med fravær af domstolsprøvelse. Unionens retsinstanser har altid tilpasset deres prøvelse på grundlag af den tvist, som de er forelagt, den sammenhæng, som den anfægtede retsakt indgår i, og arten af de bedømmelser, der ligger til grund for denne akt, hvad enten de f.eks. er komplekse, eller om de er af politisk art⁴⁶.

95. Den specifikke sammenhæng, som beskrevet ovenfor, som danner baggrund for den anfægtede forordning, begrundet efter min opfattelse, at aspekterne vedrørende den anfægtede forordnings formelle lovlighed undergives en sædvanlig prøvelse, mens aspekterne vedrørende den anfægtede forordnings materielle lovlighed undergives en begrænset prøvelse.

1. En sædvanlig prøvelse af den anfægtede forordnings formelle lovlighed

96. For så vidt angår Domstolens Kadi-dom har en forfatter bemærket, at anvendelsen af proceduremæssige rettigheder ofte kan gøre det muligt at sikre en indirekte beskyttelse af væsentlige rettigheder⁴⁷. Andre har henvist til, at såfremt der ikke meddeles en begrundelse, som i Kadi I-sagen, er der en formodning for utilstrækkelighed eller urimelighed, der kan begrunde en annulation af retsakten⁴⁸. Disse to bemærkninger lægger med rette vægt på betydningen af domstolsprøvelse med hensyn til de formelle og proceduremæssige aspekter af den anfægtede retsakt.

97. Sikring af en streng prøvelse under overholdelse af væsentlige formforskrifter og forekomsten af en procedure, der overholder retten til forsvar, gør det muligt for Unionens retsinstanser at indtage en mere tilbageholdende stilling, når de er foranlediget til at foretage en prøvelse af den anfægtede retsakts materielle lovlighed. Der er her tale om et klassisk dialektisk samspil mellem prøvelsen af den formelle lovlighed og den materielle lovlighed. Til gengæld for anerkendelsen af det frie skøn hos de kompetente politiske myndigheder og den deraf følgende begrænsning af den materielle lovlighed styrker Unionens retsinstanser de formelle og proceduremæssige krav, som de undergiver udstedelsen af retsakten⁴⁹. De proceduremæssige og formelle regler har til formål at sikre retsaktens materielle lovlighed, at denne lovlighed kan efterprøves, og derudover at lette aktens ophavsmands bedømmelse af, om akten er hensigtsmæssig. Ved at øge de proceduremæssige og formelle krav søger Domstolen

46 — For en grundig analyse af de omstændigheder, der fører Unionens retsinstanser til at tilpasse deres domstolsprøvelse, henvises til A. Bouveresse, »Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire«, Bruylant, 2010, s. 309 f.

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

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

49 — D. Ritleng, »Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires«, *AJDA*, 1999, s. 645. Dette dialektiske samspil gav Domstolen udtryk for i dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14.

at styrke formodningen for, at den anfægtede foranstaltning er materielt lovlig og hensigtsmæssig⁵⁰. Selv om Domstolen indtager en tilbageholdende stilling hvad angår spørgsmålet, om optagelsen er velbegrundet, sikrer de strenge krav, som den stiller på det proceduremæssige område, en passende forenelighed mellem beskyttelsen af grundlæggende rettigheder og bekæmpelse af terror.

98. Hvad angår den anfægtede retsakt skal Unionens retsinstanser foretage en streng prøvelse af, om denne blev vedtaget i forbindelse med en procedure, der overholder retten til forsvar. Unionens retsinstanser skal navnlig efterprøve, om den berørte blev meddelt begrundelsen for optagelsen, om denne begrundelse er tilstrækkelig for, at han kan forsvare sig effektivt, om han har haft lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger over for Kommissionen, og om Kommissionen i tilstrækkeligt omfang har taget disse bemærkninger i betragtning.

99. Hvad angår efterprøvelsen af, om den begrundelse, der blev meddelt den optagede person, er tilstrækkelig, må man henholde sig til Domstolens faste praksis vedrørende forpligtelsen til at begrunde EU-retsakter⁵¹. Begrundelsen skal i det væsentlige sikre, at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Begrundelsen skal angive de specifikke og konkrete grunde til, at den kompetente myndighed fandt, at den berørte skulle være genstand for en restriktiv foranstaltning, således at den berørte kan forstå, hvad der lægges ham til last, og forsvare sig effektivt ved at anfægte den påberåbte begrundelse.

100. Begrundelseskravet varierer efter arten af den anfægtede retsakt og den sammenhæng, hvori den blev vedtaget. Dette krav skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, arten af de anførte grunde og den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en begrundelse er tilstrækkelig, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område⁵².

101. Alt i alt skal den berørte på grundlag af begrundelsen være i stand til at anfægte, at den omtvistede retsakt er velbegrundet. Han skal navnlig kunne bestride rigtigheden af de anførte faktiske omstændigheder, den juridiske vurdering af disse omstændigheder og mere bredt indholdet af denne retsakt, bl.a. med hensyn til proportionalitetsprincippet.

102. Unionens retsinstanser bør foruden prøvelse af, om der er meddelt en tilstrækkelig begrundelse, ligeledes efterprøve, om den berørte person har kunnet fremføre sine bemærkninger over for Kommissionen, og om Kommissionen i tilstrækkeligt omfang har taget disse bemærkninger i betragtning. Det påhviler i denne henseende Kommissionen at foretage en omhyggelig undersøgelse af bemærkningerne og de nye forhold, som den interesserede eventuelt måtte fremføre.

103. I en sammenhæng som den, som den anfægtede forordning indgår i, går kravet om en procedure, der overholder retten til forsvar, derimod ikke så langt, at EU-institutionerne pålægges at indhente alle de oplysninger og beviser fra sanktionskomitéen, som denne er i besiddelse af, og derefter fremsende dem til den optagne person, for at denne kan fremsætte sine bemærkninger til relevansen af disse oplysninger og beviser.

50 — Jf. D. Ritleng i »*Contentieux de l'Union européenne*«, 1, Annulation, Exception d'illégalité, Lamy, 2011, s. 218.

51 — Jf. bl.a. dommen i sagen Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 138 f., samt dom af 15.11.2012, sag C-417/11 P, Rådet mod Bamba, præmis 49 f.

52 — Jf. bl.a. dommen i sagen Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 139 og 140, og dommen i sagen Rådet mod Bamba, præmis 53.

104. En sådan fremsendelse af beviser er så meget desto mindre begrundet, idet Unionens retsinstanser efter min opfattelse bør begrænse intensiteten af deres prøvelse af den anfægtede forordnings materielle lovlighed.

2. En begrænset prøvelse af den anfægtede forordning materielle lovlighed

105. Mens Unionens retsinstanser, som vi har set, skal udøve en streng prøvelse af, om begrundelsen er tilstrækkelig, bør derimod udøve en begrænset prøvelse af, om begrundelsen er velbegrundet. I betragtning af den omstændighed, at bedømmelsen af muligheden for en optagelse henhører under sanktionskomitéen, er det navnlig ikke fornødent, at Unionens retsinstanser undersøger beviserne for den angivelige adfærd.

106. De forskellige aspekter af den materielle lovlighed af en EU-retsakt, der gennemfører afgørelser fra sanktionskomitéen, bør således efter min opfattelse begrænse sig til efterprøvelsen af, om der foreligger et åbenbart fejlskøn.

107. Dette er for det første tilfældet med prøvelsen af, om de faktiske omstændigheder er materielt korrekte. Inden for rammerne af det samspil, der er etableret mellem EU og sanktionskomitéen, tilkommer det således sidstnævnte⁵³ at indsamle oplysninger eller beviser hos medlemsstaterne, der kan godtgøre, at der foreligger sådanne faktiske omstændigheder, der kan begrunde optagelsen på listen. Det er ikke tanken, at EU-institutionerne skal råde over disse oplysninger eller disse beviser. Eftersom der bør være en formodning for, at de faktiske omstændigheder, som sanktionskomitéen fastlægger, er korrekte, kan kun en indlysende fejl ved fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder føre til en annullation af gennemførelsesretsakten.

108. For det andet gør det samme sig gældende med hensyn til den juridiske vurdering af de faktiske omstændigheder. Unionens retsinstanser bør efter min opfattelse begrænse sig til at efterprøve, at Kommissionen ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved på baggrund af begrundelsen af fastslå, at de juridiske grunde, der begrundet vedtagelsen af en foranstaltning om indefrysning af midler, var opfyldt.

109. Hvad endelig angår prøvelsen af indholdet af den omtvistede retsakt, bør Unionens retsinstansers prøvelse, i betragtning af den brede skønsmæssige vurdering, som sanktionskomitéen råder over med hensyn til muligheden for optagelsen på listen, begrænse sig til at efterprøve, at optagelsen ikke er åbenbart urimelig eller uforholdsmæssig i betragtning af betydningen af det forfulgte formål, dvs. bekæmpelse af international terrorisme.

110. Alt i alt bør den prøvelse, som Unionens retsinstanser udøver over den materielle lovlighed af EU-retsakter, der gennemfører afgørelser, som er truffet af sanktionskomitéen, i princippet ikke føre til, at der rejses tvivl om, at optagelsen på listen er velbegrundet, med undtagelse af det tilfælde, hvor proceduren for gennemførelse af denne optagelse i EU-regi afslører en åbenbar fejl ved fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder, den juridiske vurdering af de faktiske omstændigheder eller bedømmelsen af, om foranstaltningen er forholdsmæssig.

53 — Med bistand fra ombudsmandskontoret og fra Monitoring Team siden resolution 1904 (2009).

VI – Det beskyttede indhold af de påberåbte grundlæggende rettigheder

111. Jeg vil her forholde mig til det tredje anbringende, som er udviklet af Kommissionen, af Rådet subsidiært og af Det Forenede Kongerige, hvorefter Retten har begået en retlig fejl ved behandlingen af de anbringender, som Yassin Abdullah Kadi har påberåbt sig vedrørende en tilsidesættelse af hans ret til forsvar og ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, samt en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

112. For det første tiltrådte Retten Yassin Abdullah Kadis argumentation om at give retten til forsvar og retten til effektiv domstolsbeskyttelse et sådant indhold, at Kommissionen, før gennemførelse af en optagelse, der er besluttet af sanktionskomitéen, er forpligtet til at indhente og undersøge beviser fra sanktionskomitéen. Kommissionen blev dermed en prøvelsesinstans i forhold til afgørelser, truffet af sanktionskomitéen, og Unionens retsinstanser blev appelinstans for disse afgørelser.

113. Jeg har i det foregående redegjort for grundene til, at forholdet mellem sanktionskomitéen og EU ikke skal opfattes på denne måde, men på grundlag af en gensidig tillid og effektivt samarbejde.

114. I overensstemmelse hermed er det min opfattelse, at Domstolens henvisning i sin Kadi-dom til behovet for, at de optagede personer underrettes »om de omstændigheder, som lægges dem til last«, udelukkende vedrører meddelelsen af en tilstrækkeligt detaljeret begrundelse, men på ingen måde meddelelse af beviser eller oplysninger, som sanktionskomitéen råder over til støtte for de optagelser, som den vedtager. Det bemærkes i denne henseende, at Domstolen i præmis 342 i sin Kadi-dom lagde vægt på, at »tvingende hensyn vedrørende sikkerhed eller varetagelse af [Unionens] og dets medlemsstaters internationale forbindelser [kan] være til hinder for at oplyse de berørte om visse forhold«.

115. Inden for rammerne af det samspil, der er skabt mellem sanktionskomitéen og Unionen, beror det beskyttede indhold i retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse således principielt på, at den berørte meddeles en begrundelse med angivelse af de specifikke og konkrete grunde til, at den kompetente politiske myndighed har fundet, at der skal iværksættes en foranstaltning med indefrysning af midler, og på en grundig overvejelse af de bemærkninger, som den optagne person har anført for at bestride relevansen af denne begrundelse. Det kan efter min opfattelse ikke under henvisning til beskyttelse af retten til forsvar og retten til effektiv domstolsbeskyttelse kræves, at Kommissionen og Unionens retsinstanser undersøger de beviser og oplysninger, som sanktionskomitéen er i besiddelse af, og som udgør det grundlag, som sanktionskomitéens støttede sig på ved udarbejdelsen af begrundelsen.

116. Det må i det foreliggende tilfælde ud fra læsningen af begrundelsen, der er gengivet i den appellerede doms præmis 50, fastslås, at Yassin Abdullah Kadi har haft kendskab til de specifikke og konkrete grunde, der i sanktionskomitéens øjne begrundede opførelsen af den berørte på listen. De omstændigheder, der lægges Yassin Abdullah Kadi til last, udgør, i modsætning til Rettens bedømmelse i den appellerede doms præmis 174, ikke »upræcise påstande«, men er tilstrækkeligt præcise til at sætte den berørte i stand til at anfægte de personlige og erhvervsmæssige relationer, i forbindelse med Al-Qaida og finansieringen heraf, der foreholdes den pågældende. Det samme gælder bl.a. det anførte om, at Fondation Muwafaq, som Yassin Abdullah Kadi var stiftende medlem og leder af, tilsluttede sig Al-Qaida, Fondations rolle i finansieringen af terroraktiviteter, den forbindelse, som Yassin Abdullah Kadi opretholdt til Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi, der beskyldes for at have samarbejdet med Usama bin Laden, eller det hævdede om, at Yassin Abdullah Kadis selskaber i Albanien modtog driftskapital fra Usama bin Laden.

117. Desuden er der i modsætning til Rettens bedømmelse i den appellerede doms præmis 171 intet, der taler for, at sagsøgerens ret til forsvar alene er overholdt »rent formelt og tilsyneladende«. Yassin Abdullah Kadi har i denne henseende ikke godtgjort, hvordan Kommissionen undlod at foretage en tilstrækkelig omhyggelig og tæt undersøgelse af de bemærkninger, som han fremsatte efter at have

modtaget begrundelsen⁵⁴.

118. Det følger heraf, at Retten begik en retlig fejl, da den fastslog, at den anfægtede forordning blev vedtaget under tilsidesættelse af sagsøgerens ret til forsvar.

119. Endvidere satte meddelelsen af begrundelsen til Yassin Abdullah Kadi denne i stand til at forsvare sig for Unionens retsinstanser og gjorde det muligt for disse at udøve en prøvelse af den anfægtede forordnings lovlighed efter den fremgangsmåde, jeg tidligere har beskrevet.

120. Retten begik dermed en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 182 og 183 at fastslå, at idet den ikke kunne undersøge de beviser, der lægges sagsøgeren til last, var den ikke i stand til at foretage en prøvelse af den anfægtede forordnings lovlighed, hvilket foranledigede den til at fastslå, at der forelå en tilsidesættelse af sagsøgerens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.

121. Retten begik endelig en sidste retlig fejl ved at indtage det standpunkt, at i betragtning af dens fastslåede tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, skulle sagsøgerens klagepunkt om, at indgrebet i den grundlæggende ret til respekt for ejendomsretten, som den anfægtede forordning medfører, indeholdt en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, tages til følge.

122. Af disse grunde vil jeg foreslå Domstolen at ophæve den appellerede dom.

123. Da appellerne efter min opfattelse bør tages til følge, forekommer det mig ikke blot begrundet i henhold til artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, men også hensigtsmæssigt for at afslutte sagaen om Kadi-sagerne, at Domstolen selv træffer afgørelse i Yassin Abdullah Kadis annulationssøgsmål. Som det vil fremgå af det følgende, følger hovedparten af svarerne på Yassin Abdullah Kadis forskellige anbringender for en stor dels vedkommende af min ovenstående redegørelse.

VII – Søgsmålene for Retten

124. Sagsøgeren har fremført fem anbringender til støtte for sin påstand om ophævelse af den appellerede dom. Det første vedrører manglende retsgrundlag. Det andet vedrører tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsprøvelse. Det tredje vedrører en tilsidesættelse af begrundelsespligten, der er fastsat i artikel 296 TEUF. Det fjerde vedrører et åbenbart urigtigt skøn. Endelig vedrører det femte et uforholdsmæssigt indgreb i sagsøgerens ejendomsret.

125. Hvad angår anbringendet om manglende retsgrundlag er det sagsøgerens opfattelse, at den anfægtede forordning ikke blev vedtaget i overensstemmelse med det, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, første led, i forordning nr. 881/2002 i den affattelse, der var i kraft på det relevante tidspunkt. Det fremgår af denne bestemmelse, at »Kommissionen skal have bemyndigelse til: at ændre eller supplere bilag I på grundlag af afgørelser, der træffes af enten De Forenede Nationers Sikkerhedsråd eller af sanktionskomitéen«. I modsætning til det af sagsøgeren anførte indebærer den nævnte bestemmelse ikke, at vedtagelsen af den anfægtede forordning betinges af en ny »afgørelse«, der fører til, at sanktionskomitéen på ny optager Yassin Abdullah Kadi på listen. Kommissionen efterkom Domstolens Kadi-dom og handlede i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, første led, i forordning nr. 881/2002 ved at optage Yassin Abdullah Kadis navn i bilag I til nævnte forordning ved afslutningen af den anden procedure, der denne gang overholdt Yassin Abdullah Kadis ret til forsvar. Det første anbringende må således forkastes.

54 — For en sammenfatning af den skrivelse, som Kommissionen den 8.12.2008 fremsendte til Yassin Abdullah Kadi som svar på dennes bemærkninger, henvises til punkt 27 i dette forslag til afgørelse.

126. Hvad angår det andet anbringende om en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsprøvelse og det tredje anbringende om en tilsidesættelse af begrundelsespligten, der er fastsat i artikel 296 TEUF, skal jeg henvise til min redegørelse ovenfor, hvoraf det følger, at disse anbringender må forkastes.

127. Hvad angår det fjerde anbringende om et åbenbart urigtigt skøn skal det for det første bemærkes, at hverken de drøftelser, der fandt sted ved Retten eller dem, der fandt sted ved Domstolen, efter min opfattelse gør det muligt at godtgøre et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til, om de faktiske omstændigheder er materielt korrekte, således som de er anført i begrundelsen. For det andet har Kommissionen efter min opfattelse ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn, derved at den fulgte sanktionskomitéen på grundlag af den begrundelse, som denne har udarbejdet, og efter de brevvekslinger, som den har haft med sagsøgeren, og fastslog, at de faktiske omstændigheder, som sanktionskomitéen fastlagde, afspejlede en trussel for den mellemfolkelige fred og sikkerhed, som sagsøgeren ikke var i stand til at godtgøre var ophørt, siden hans oprindelige optagelse på listen.

128. Hvad endelig angår det femte anbringende om et uforholdsmæssigt indgreb i Yassin Abdullah Kadis ejendomsret har jeg allerede anført, at i modsætning til det, der var tilfældet i Domstolens Kadi-dom, kan et sådant indgreb i det foreliggende tilfælde ikke følge af en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til effektiv domstolsprøvelse, da en sådan tilsidesættelse efter min opfattelse ikke foreligger. Hertil kommer, at foruden det proceduremæssige aspekt af beskyttelsen af ejendomsretten er der heller ikke godtgjort en materiel tilsidesættelse af denne ret. I denne henseende skal jeg henvise til Domstolens argumentation i præmis 354-366 i dens Kadi-dom, samt analogt det, som Domstolen fastslog i forbindelse med den autonome ordning for indefrysning af midler i præmis 120-130 i sin dom i sagerne Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa.

VIII – Forslag til afgørelse

129. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen:

- ophæver dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 30. september 2010, Kadi mod Kommissionen (sag T-85/09), og
- ikke giver Yassin Abdullah Kadi medhold i hans søgsmål.