

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 29 april 2010*

I mål C-340/08,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av House of Lords (Förenade kungariket) genom beslut av den 30 april 2008, som inkom till domstolen den 23 juli 2008, i målet

The Queen, på begäran av:

M m.fl.,

mot

Her Majesty's Treasury,

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna C. Toader, C.W.A. Timmermans (referent), K. Schiemann och P. Kūris,

generaladvokat: P. Mengozzi,
justitiesekreterare: avdelningschef M.-A. Gaudissart,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 november 2009,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- M m.fl., företrädda av B. Emerson, QC, S. Cox, barrister, samt av H. Miller och K. Ashton, solicitors,
- Förenade kungarikets regering, genom I. Rao, i egenskap av ombud, biträdd av J. Swift, barrister,
- Estlands regering, genom L. Uibo, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom S. Boelaert och P. Aalto, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 14 januari 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2.2 i rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda, restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av förordning (EG) nr 467/2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan (EGT L 139, s. 9), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 561/2003 av den 27 mars 2003 (EUT L 82, s. 1) (nedan kallad förordning nr 881/2002).
- 2 Begäran har framställts i mål mellan M m.fl. och Her Majesty's Treasury (brittiska finansdepartementet) (nedan kallat Treasury). Målen rör beslut i vilka Treasurys beslut funnit att det är förbjudet enligt den restriktiva åtgärd som föreskrivs i artikel 2.2 i förordning nr 881/2002 att bevilja socialförsäkringsförmåner och socialt bistånd till klagandena i målen vid den nationella domstolen. Klagandena är makar till personer som angivits av den kommitté som inrättades med tillämpning av punkt 6 i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1267 (1999) och finns upptagna i bilaga I till förordning nr 881/2002 (nedan kallade den angivna personen eller de angivna personerna, sanktionskommittén respektive säkerhetsrådet).

Tillämpliga bestämmelser

Säkerhetsrådets resolutioner

- 3 Säkerhetsrådet antog den 16 januari 2002 resolution 1390 (2002), i vilken det fastställs vilka åtgärder stater ska vidta mot Usama bin Ladin, medlemmarna av organisationen al-Qaida och talibanerna samt mot andra personer, grupper, företag och enheter med band till dessa, som finns upptagna på den förteckning som upprättats med tillämpning av resolutionerna 1267 (1999) och 1333 (2000), antagna av nämnda säkerhetsråd.

- 4 Enligt punkt 2 i resolution 1390 (2002) gäller följande:

”[Säkerhetsrådet] *beslutar* att samtliga stater ska vidta nedanstående åtgärder mot Usama bin Ladin, medlemmarna av organisationen al-Qaida och talibanerna samt mot andra personer, grupper, företag och enheter med anknytning till dessa, som finns upptagna på den förteckning som upprättats med tillämpning av resolutionerna 1267 (1999) och 1333 (2000). Förteckningen ska uppdateras regelbundet av [sanktionskommittén].

- a) [Samtliga stater ska utan] dröjsmål frysa dessa personers, grupper, företags och enheters finansiella tillgångar och andra ekonomiska resurser, inbegripet de penningmedel som härrör från tillgångar som dessa personer eller personer som handlar på deras vägnar eller enligt deras order direkt eller indirekt äger eller kontrollerar, och säkerställa att varken sådana penningmedel eller andra penningmedel, finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt görs tillgängliga till förmån för de syften dessa personer eftersträvar av deras medborgare eller av vilken som helst annan person som befinner sig på deras territorium.

....”

5 Den 20 december 2002 antog säkerhetsrådet resolution 1452 (2002), som syftar till att underlätta uppfyllandet av skyldigheter i kampen mot terrorismen.

6 I punkt 1 i resolution 1452 (2002) föreskrivs följande:

”[Säkerhetsrådet] *beslutar* att bestämmelserna i ... punkt 2 a i resolution 1390 (2002) inte ska vara tillämpliga på penningmedel, finansiella tillgångar och ekonomiska resurser som av den eller de berörda staterna har fastställts vara

a) nödvändiga för att täcka grundläggande utgifter, inbegripet betalning av livsmedel, hyra, amorteringar och räntor på bostadskrediter, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster, ... efter det att [sanktionskommittén] har underrättats av den eller de berörda staterna om deras avsikt att, i förekommande fall, bevilja åtkomst till sådana penningmedel, tillgångar eller resurser och under förutsättning att [sanktionskommittén] inte fattar ett motsatt beslut inom 48 timmar från underrättelsen.

...”

De unionsrättsliga bestämmelserna

7 För att genomföra resolution 1390 (2002) antog Europeiska unionens råd den 27 maj 2002 gemensam ståndpunkt 2002/402/GUSP om restriktiva åtgärder mot

Usama bin Ladin, medlemmar av al Qaida-organisationen, talibanerna och andra personer, grupper, företag och enheter associerade med dem och om upphävande av de gemensamma ståndpunkterna 96/746/GUSP, 1999/727/GUSP, 2001/154/GUSP och 2001/771/GUSP (EGT L 139, s. 4).

- 8 Sålunda framgår av särskilt skäl 4 däri, antogs förordning nr 881/2002 bland annat för att genomföra resolution 1390 (2002).

- 9 I artikel 1 i förordning nr 881/2002 föreskrivs följande:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. Penningmedel: finansiella tillgångar och ekonomiska förmåner av alla slag ...

- 2 *Ekonomiska resurser*: tillgångar av alla slag, både materiella och immateriella, lösa och fasta, som inte är penningmedel men som kan användas till att erhålla penningmedel, varor eller tjänster.

...”

10 Artikel 2 i förordning nr 881/2002 har följande lydelse:

”1. Alla de penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör eller innehas av en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén och förtecknas i bilaga I skall frysas.

2. Inga penningmedel får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller till förmån för en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén och förtecknas i bilaga I.

3. Inga ekonomiska resurser får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller till förmån för en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén och förtecknas i bilaga I, så att det därigenom blir möjligt för en sådan person, grupp eller enhet att erhålla penningmedel, varor eller tjänster.”

11 Rådet ansåg att det var nödvändigt att Europeiska gemenskapen vidtog åtgärder för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1452 (2002). Rådet antog därför gemensam ståndpunkt 2003/140/GUSP av den 27 februari 2003 om undantag från de restriktiva åtgärder som införts genom gemensam ståndpunkt 2002/402 (EUT L 53, s. 62).

12 I skäl 4 i förordning nr 561/2003 preciseras att det med hänsyn till resolution 1452 (2002) är nödvändigt att anpassa de åtgärder som införts av gemenskapen.

- 13 Genom förordning nr 561/2003 infördes artikel 2a i förordning nr 881/2002. Artikel 2a har följande lydelse:

”1. Artikel 2 skall inte vara tillämplig på penningmedel eller ekonomiska resurser om

- a) någon av medlemsstaternas behöriga myndigheter enligt förteckningen i bilaga II på begäran av en berörd fysisk eller juridisk person har fastställt att dessa penningmedel eller ekonomiska resurser
 - i) är nödvändiga för att täcka grundläggande utgifter, inbegripet betalning av livsmedel, hyra, amorteringar och räntor på bostadskrediter, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster,

..., och

b) ett sådant fastställande har meddelats sanktionskommittén och,

- c) i) när det gäller ett fastställande enligt punkt a i, ... sanktionskommittén inte har framfört några invändningar mot fastställandet inom 48 timmar efter det att meddelandet lämnats, eller

...

2. Varje person som önskar utnyttja de bestämmelser som anges i punkt 1 skall rikta sin begäran till den relevanta behöriga myndigheten i medlemsstaten enligt förteckningen i bilaga II.

Den behöriga myndigheten enligt förteckningen i bilaga II skall skyndsamt skriftligen meddela den person som framställt begäran samt varje person, organ eller enhet som vederligen berörs direkt huruvida begäran har beviljats.

Den behöriga myndigheten skall också informera andra medlemsstater huruvida begäran om ett sådant undantag har beviljats.

...”

¹⁴ Artikel 10 i förordning nr 881/2002 har följande lydelse:

”1. Varje medlemsstat skall avgöra vilka påföljder som skall tillämpas vid överträdelse av bestämmelserna i denna förordning. Dessa påföljder skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.

...

3. Varje medlemsstat skall vara ansvarig för att inleda ett förfarande mot varje fysisk eller juridisk person, grupp eller enhet under dess jurisdiktion som överträtt något av de förbud som föreskrivs i denna förordning.”

- 15 Treasury finns upptagen som behörig myndighet för Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland i bilaga II till förordning nr 881/2002.

Den nationella lagstiftningen

- 16 2002 års dekret om Al-Qaida och talibanerna (åtgärder av Förenta nationerna) (The Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002) (nedan kallat 2002 års dekret) syftar, enligt vad som anges i inledningen, bland annat till att genomföra säkerhetsrådets resolutioner 1390 (2002) och 1452 (2002).
- 17 Artikel 7 i 2002 års dekret, med rubriken ”Peningmedel som görs tillgängliga för Usama bin Ladin och med honom associerade personer”, har följande lydelse:

”Den som, utan att ha erhållit tillstånd från Treasury enligt denna artikel, gör penningmedel tillgängliga för eller till förmån för en person som finns upptagen på förteckningen eller en person som företräder en person som finns upptagen på förteckningen gör sig skyldig till brott enligt detta dekret.”

18 I artikel 20.1 i 2002 års dekret, under rubriken ”Påföljder och förfaranden”, föreskrivs följande:

”Den som gör sig skyldig till brott enligt artiklarna ... 7 döms:

(a) vid fällande dom vid åtal, till fängelse i högst 7 år och/eller böter, eller

(b) vid förenklat rättegångsförfarande, till fängelse i högst 6 månader och/eller böter som inte får överstiga det högsta belopp som fastställs i lag.”

19 Från och med den 16 november 2006 ändrades 2002 års dekret genom 2006 års dekret om Al-Qaida och Talibanerna (åtgärder av Förenta nationerna) (The Al-Qa’ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2006) (nedan kallat 2006 års dekret)].

20 Enligt artikel 7 i 2006 års dekret, med rubriken ”Frysning av penningmedel och ekonomiska resurser för angivna personer”, gäller följande:

”1) . Varken den angivna personen eller någon annan person får handha penningmedel eller ekonomiska resurser som tillhör, ägs eller innehas av en person som avses i punkt 2, såvida inte tillstånd härför meddelats i enlighet med artikel 11.

2. Förbudet i punkt 1 är tillämpligt på följande personer:

- a) alla angivna personer,

- b) personer som, direkt eller indirekt tillhör eller kontrolleras av en angiven person och

- c) personer som agerar för en angiven persons räkning eller enligt dess anvisningar.

- 3) Den som överträder förbudet i punkt 1 gör sig skyldig till brott.”

²¹ Artikel 8 i 2006 års dekret, med rubriken ”Tillgängliggörande av penningmedel och ekonomiska resurser för angivna personer”, har följande lydelse:

”1) . Inga penningmedel eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller till förmån för en person som avses i artikel 7.2, såvida inte tillstånd har beviljats enligt artikel 11.

2. Den som överträder förbudet i punkt 1 gör sig skyldig till brott.

...”

²² I artikel 11 i 2006 års dekret, med rubriken ”Tillstånd”, föreskrivs följande:

”1. Treasury får bevilja tillstånd för att undanta handlingar som specificeras i tillståndet från förbudet i artikel 7.1 eller artikel 8.1.

2) Ett tillstånd kan vara

a) generellt eller beviljas en kategori av personer eller en viss person,

b) förenat med villkor,

c) tidsbestämt eller gälla tills vidare.

3) Treasury får när som helst ändra eller återkalla ett tillstånd.

...

6) Den som företar handlingar med stöd av ett tillstånd, utan att iaktta de villkor som föreskrivs i tillståndet, gör sig skyldig till brott.”

Målen vid den hänskjutande domstolen och tolkningsfrågan

- 23 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att målen vid den hänskjutande domstolen rör olika socialförsäkringsförmåner och socialt bistånd, såsom inkomstillägg, handikappersättning, barnbidrag, bostadsbidrag och reducerad lokal skatt, som beviljats M m.fl., klagande i målen vid den hänskjutande domstolen. M m.fl. är hustrur till angivna personer och lever med dessa personer och sina barn i Förenade kungariket.
- 24 Treasury fann, i de beslut som antogs i juli 2006 och som är giltiga tillsvidare, att nämnda utbetalningar omfattas av förbudet i artikel 2.2 i förordning nr 881/2002.
- 25 Eftersom de aktuella beloppen kan komma att användas för att täcka grundläggande utgifter för de hushåll som de angivna personerna ingår i, till exempel för inköp av livsmedel för gemensamma måltider, kan de, enligt Treasury, indirekt anses ha gjorts tillgängliga till förmån för dessa personer i den mening som avses i bestämmelsen.

- 26 Treasury anser därför att beloppen endast får utbetalas om ett undantag beviljats enligt artikel 2a i förordning nr 881/2002 i form av ett tillstånd enligt artikel 7 i 2002 års dekret.
- 27 Treasury beviljade tillstånd, åtföljda av en rad villkor, till olika offentliga myndigheter. Enligt tillstånden får nämnda myndigheter fortsätta att betala ut socialförsäkringsförmåner till de berörda makorna i målen vid den hänskjutande domstolen.
- 28 M m.fl. överklagade besluten och gjorde gällande att utbetalningarna inte omfattas av förbudet i artikel 2.2 i förordning nr 881/2002.
- 29 Sedan deras talan ogillats i första instans och andra instans överklagade M m.fl. till House of Lords.
- 30 Den hänskjutande domstolen har påpekat att följande skyldigheter föreskrivs för att tillstånd ska beviljas enligt artikel 7 i 2002 års dekret:

— De aktuella förmånerna ska utbetalas till ett bankkonto från vilket hustrun endast har rätt att göra kontantuttag på högst 10 pund per medlem av hennes hushåll. Alla andra betalningar från kontot ska företas med bankkort.

— Hustrun ska varje månad sända en redogörelse till Treasury, som utvisar alla hennes utgifter för den gångna månaden, samt bifoga kvitton på de varor som hon

har köpt och en kopia av sina månatliga kontoutdrag från banken. Kvittona kan komma att granskas av Treasury för att kontrollera att inköpen inte går utöver vad som kan anses som grundläggande utgifter.

- Tillståndet innehåller slutligen en varning till hustrun om att det är straffbart att tillhandahålla maken, en angiven person, kontanter, finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser.
- 31 Nämnda domstol anser att det inte ställs krav på ett sådant ingripande system i artikel 2.2 i förordning nr 881/2002 och har anfört följande argument till stöd för sin ståndpunkt:
- Ett sådant system är inte nödvändigt för att uppnå syftet med resolution 1390 (2002), det vill säga att förhindra att penningmedel används för terroristverksamhet. Det är svårt att se hur betalning av hushållsutgifter, såsom inköp av mat, vilket innebär en naturaförmån för en angiven person, kan medföra en risk för att vederbörande använder dessa belopp för terroriständamål. De aktuella socialförsäkringsförmånerna har dessutom till sitt belopp noggrant räknats ut för att inte överstiga stödmottagarnas allra mest grundläggande behov.
 - En vid tolkning av uttrycket "till förmån för" i artikel 2.2 i förordning nr 881/2002 överensstämmer inte med artikel 2.3 i samma förordning, enligt vilken det är förbjudet att göra ekonomiska resurser tillgängliga för en person förtecknad i bilagan endast under förutsättning att detta gör det möjligt för denna person "att erhålla penningmedel, varor eller tjänster".

- Uttrycket i artikel 2.2 i förordning nr 881/2002 ska enligt Treasurys tolkning förstås som om det hade stått ”användas eller förbrukas till förmån för”. Med hänsyn till syftet med lagstiftningen verkar det emellertid mer troligt att förordningens upphovsman avsåg att begreppet skulle betyda penningmedel som görs tillgängliga eller används till förmån för en angiven person och som denna person kan använda för terroriständamål.

- Den tolkning som Treasury förordrar leder till ett oproportionerligt och orimligt resultat. Den innebär att envar som betalar pengar till hustrun till en angiven person, exempelvis hennes arbetsgivare eller hennes bank, skulle behöva begära tillstånd enbart av det skälet att hon bor tillsammans med en person förtecknad i bilagan och en del av hennes utgifter skulle kunna komma att göras till förmån för denna person. Villkoren för tillståndet är vidare sådana att hon inte skulle kunna använda sina egna pengar, oavsett storleken på hennes inkomst, utan att lämna en redogörelse till Treasury för alla sina utgifter. Detta utgör ett osedvanligt intrång i privatlivet för en person som inte är förtecknad i bilagan.

³² Under dessa omständigheter beslutade House of Lords att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Är artikel 2.2 i ... förordning ... nr 881/2002 tillämplig när staten tillhandahåller socialförsäkringsförmåner eller socialt bistånd till makan till en angiven person, ... enbart på grund av att makan bor tillsammans med den angivna personen och kommer att eller kan komma att använda en del av de tillhandahållna penningmedlen till förvärv av varor och tjänster, som den angivna personen kommer att konsumera eller som även denne kommer att dra fördel av?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 33 Treasury anser i målen vid den hänskjutande domstolen att artikel 2.2 i förordning nr 881/2002 är tillämplig på utbetalning av de aktuella socialförsäkringsförmånerna och socialt bistånd till de angivna personernas hustrur. Treasury grundar sin uppfattning på bestämmelsens ordalydelse i den engelska språkversionen. Engelska är för övrigt även rättegångsspråk i förevarande mål.
- 34 Domstolen ska därför pröva om tolkningsfrågan kan besvaras genom en bokstavstolkning av artikel 2.2 i förordning nr 881/2002, vilket kräver att de olika språkversionerna jämförs.
- 35 I den engelska språkversionen av nämnda bestämmelse stadgas att "[n]o funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of", det vill säga att "[i]nga penningmedel får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller till förmån för" en angiven person.
- 36 I likhet med de domstolar som prövat de nationella målen i första instans och andra instans samt Förenade kungarikets regering drar Treasury härav slutsatsen att förbudet i artikel 2.2 i förordning nr 881/2002 omfattar penningmedel som indirekt görs tillgängliga till förmån för en angiven person.
- 37 Detta innebär att bestämmelsen även är tillämplig när penningmedel görs tillgängliga för en annan person än den angivna personen, men den sistnämnda personen drar en indirekt fördel härav. Så är fallet i målen vid den hänskjutande domstolen då de aktuella socialförsäkringsförmånerna och socialt bistånd beräknas och beviljas för hushållets behov, i vilket den angivna personen ingår.

- 38 Även om den avgränsning av tillämpningsområdet för artikel 2.2 i förordning nr 881/2002 som Treasury gjort även förefaller finna stöd i vissa andra språkversioner, till exempel den ungerska, den nederländska, den finska och den svenska, konstaterar emellertid domstolen att bestämmelsen har en annan formulering i andra språkversioner, i synnerhet den spanska, den franska, den portugisiska och den rumänska.
- 39 Det följer nämligen av de sistnämnda språkversionerna att det, utöver att direkt eller indirekt göra penningmedel tillgängliga, även är förbjudet att använda penningmedel "till förmån för" en angiven person.
- 40 I dessa språkversioner hänger den förmån som en angiven person påstås få inte samman med att penningmedel görs tillgängliga, utan med deras användning. I samma språkversioner avser begreppet "direkt eller indirekt" tillgängliggörandet och inte användningen av penningmedel.
- 41 En isolerad prövning utifrån de sistnämnda språkversionerna ger inte stöd för slutsatsen att de aktuella myndigheterna, genom att göra socialförsäkringsförmåner och socialt bistånd tillgängliga för hustrurna till de angivna personerna, härigenom har "använt" dessa penningmedel "till förmån för" en angiven person. Det är nämligen inte nämnda myndigheter utan de angivna personernas hustrur – som penningmedlen görs tillgängliga för – som sedan använder dem för att köpa varor eller tjänster som de tillhandahåller som hjälp in natura till angivna personer för att täcka grundläggande utgifter i det hushåll där dessa personer ingår.
- 42 Vissa andra språkversioner, såsom till exempel den tyska och den italienska, ingår inte i någon av de två grupper av språkversioner som beskrivits ovan, utan de använder en egen terminologi.

- 43 I dessa versioner förbjuds, förutom möjligheten att direkt eller indirekt göra penningmedel tillgängliga för en angiven person, även möjligheten att låta penningmedel åtnjutas ("zugute kommen") av en sådan person eller att penningmedel "anslås till förmån för" ("stanziar[e] a ... vantaggio") en sådan person.
- 44 Domstolen erinrar härvid om att de olika språkversionerna av en av Europeiska unionens bestämmelser enligt fast rättspraxis ska ges en enhetlig tolkning. För det fall de skiljer sig åt är det därför nödvändigt att bestämmelsen i fråga tolkas i enlighet med den allmänna systematiken i och syftet med den lagstiftning som bestämmelsen är en del av (se bland annat dom av den 29 april 2004 i mål C-341/01, Plato Plastik Robert Frank, REG 2004, s. I-4883, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 45 Lydelsen av och syftet med säkerhetsrådets resolution nr 1390 (2002) ska också beaktas vid tolkningen av förordning nr 881/2002. Enligt skäl 4 i förordningen syftar denna just till att genomföra resolutionen (se, bland annat, dom av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, REG 2008, s. I-6351, punkt 297 och där angiven rättspraxis).
- 46 Enligt vad som stadgas i punkt 2 a i resolution 1390 (2002) ska staterna "säkerställa att varken sådana penningmedel eller andra penningmedel [som tillhör personer, grupper, företag och enheter med band till dessa och som finns upptagna på den företeckning som upprättats med tillämpning av resolutionerna 1267 (1999) och 1333 (2000)], finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt görs tillgängliga till förmån för de syften dessa personer eftersträvar av deras medborgare eller av vilken som helst annan person som befinner sig på deras territorium".
- 47 Uttrycket "pour les fins qu'ils poursuivent" ["till förmån för de syften dessa personer eftersträvar"] i den franska versionen av punkt 2 a synes förvisso innebära att det är förbjudet att göra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser tillgängliga endast om angivna personer kan komma att använda dem för verksamhet som har samband

med terrorism. Domstolen konstaterar emellertid att andra officiella språkversioner av denna bestämmelse inte medger en sådan otvetydig tolkning enbart med utgångspunkt i texten.

- 48 I den spanska språkversionen finns uttrycket inte med, det anges endast att det är förbjudet att göra finansiella tillgångar tillgängliga "för dessa personer" ("de esas personas"). Även den engelska språkversionen är annorlunda på så vis att det häri uppställs ett förbud mot att göra tillgodohavanden tillgängliga "till förmån för sådana personer" ("for such persons' benefit").
- 49 Mot bakgrund av de sålunda konstaterade skillnaderna i de olika språkversionerna av såväl artikel 2.2 i förordning nr 881/2002 som punkt 2 a i resolution 1390 (2002) kommer domstolen att, med hänsyn till vad som fastställts i punkterna 44 och 45 i förevarande dom, tolka artikel 2.2 i förordning nr 881/2002 i enlighet med den allmänna systematiken i och syftet med den lagstiftning som bestämmelsen är en del av och samtidigt beakta syftet med resolution 1390 (2002).
- 50 När det gäller de skyldigheter som föreskrivs i punkt 2 a i resolution 1390 (2002) så föreskrivs i punkt 4 i resolution 1822 (2008), som säkerhetsrådet antog den 30 juni 2008, att dessa är "tillämpliga på alla typer av ekonomiska och finansiella resurser ... som används för att stödja nätverket Al-Qaida, Usama bin Ladin och talibanerna samt andra personer, grupper, företag och enheter med band till dessa".
- 51 I ett informationsdokument av den 11 september 2009, med rubriken "Definition av begrepp som avser frysning av tillgångar", som finns tillgängligt på sanktionskommitténs websida, anger nämnda kommitté att "[s]yftet med att frysa tillgångar är att beröva personer, grupper, företag och enheter vars namn finns upptagna i [den förteckning som sanktionskommittén har upprättat] medel för att stödja terrorism".

- 52 Vad gäller förordning nr 881/2002 har domstolen fastslagit att dess syfte är att förhindra att angivna personer får tillgång till finansiella och ekonomiska resurser och därigenom förhindra finansiering av terroristverksamhet (dom av den 11 oktober 2007 i mål C-117/06, Möllendorf och Möllendorf-Niehuus, REG 2007, s. I-8361, punkt 63).
- 53 Vidare har domstolen angett att huvudsyftet och målet med nämnda förordning är att bekämpa den internationella terrorismen, i synnerhet genom att ta ifrån den internationella terrorismen dess finansiella medel genom att frysa de penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör personer eller enheter som misstänks vara inblandade i verksamheter som har koppling till den (domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommission, punkt 169).
- 54 Härav följer att syftet med ordningen för frysning av angivna personers tillgångar, vilket inbegriper förbudet mot att göra penningmedel tillgängliga enligt artikel 2.2 i förordning nr 881/2002, är att förhindra att dessa personer får tillgång till ekonomiska eller finansiella resurser, oavsett slag, som de kan komma att använda för att stödja terroristverksamhet.
- 55 Denna målsättning speglas vidare i den kvalificering som ingår i den definition som ges i artikel 1.2 i förordning nr 881/2002 av begreppet "ekonomiska resurser", såsom "tillgångar av alla slag ... som inte är penningmedel men som kan användas till att erhålla penningmedel, varor eller tjänster", samt av förbudet i artikel 2.3 i samma förordning mot att göra ekonomiska resurser tillgängliga för angivna personer "så att det därigenom blir möjligt för en sådan person, grupp eller enhet att erhålla penningmedel, varor eller tjänster".
- 56 Mot bakgrund av syftet med förordning nr 881/2002 ska nämnda kvalificering förstås så, att frysning av ekonomiska resurser endast är tillämplig på tillgångar som kan omvandlas till penningmedel, till varor eller till tjänster, vilka kan användas för att stödja terroristverksamhet.

- 57 Det är riktigt att varken definitionen av penningmedel i artikel 1.1 i förordning nr 881/2002 eller förbudet mot att göra penningmedel tillgängliga i artikel 2.2 i nämnda förordning innehåller någon sådan kvalificering. Denna avsaknad förklaras emellertid av att bestämmelserna i synnerhet avser penningmedel som, om de direkt eller indirekt görs tillgängliga för en angiven person, i sig medför en risk för att de avleds till att användas för att stödja sådan terroristverksamhet.
- 58 I målen vid den nationella domstolen grundar sig Treasurys tolkning av artikel 2.2 i förordning nr 881/2002 emellertid inte på någon som helst risk att de aktuella penningmedlen kan komma att avledas till att användas för att stödja terroristverksamhet.
- 59 Det har inte hävdats att de berörda hustrurna överlämnar dessa medel till en angiven person i stället för att täcka hushållets grundläggande utgifter. En sådan otillåten användning av penningmedlen skulle för övrigt täckas av förbudet i artikel 2.2 i nämnda förordning och därmed utgöra en straffbelagd handling enligt nationell rätt.
- 60 Det har inte bestritts i målen vid den hänskjutande domstolen att de aktuella penningmedlen verkligen används av de berörda hustrurna för att täcka grundläggande behov i det hushåll i vilket de angivna personerna ingår.
- 61 Såsom den hänskjutande domstolen oemotsagd har påpekat inför domstolen är det svårt att tro att nämnda penningmedel kan omvandlas till andra medel för att stödja terroristverksamhet, särskilt som de förmåner som är aktuella i målen vid den hänskjutande domstolen är fastställda till en nivå som endast syftar till att täcka de berörda personernas mest grundläggande behov.

- 62 Under de omständigheter som är aktuella i målen vid den hänskjutande domstolen ändrar den naturaförmån som en angiven person indirekt kan dra av socialförsäkringsförmåner som betalas ut till hustrun följaktligen inte syftet med förordning nr 881/2002, vilket, såsom påpekas i punkt 54 i förevarande dom, är att förhindra att angivna personer får tillgång till ekonomiska eller finansiella resurser, av alla slag, som de skulle kunna använda för att stödja terroristverksamhet.
- 63 Med hänsyn till de skillnader som konstaterats i de olika språkversionerna av artikel 2.2 i förordning nr 881/2002 ska nämnda bestämmelse följaktligen, mot bakgrund av sitt syfte, tolkas så, att den inte är tillämplig på utbetalning av socialförsäkringsförmåner eller socialt bistånd av det slag som är aktuellt i målet vid den hänskjutande domstolen.
- 64 Det ska dessutom erinras om att texten i en sekundärrättslig bestämmelse i unionsrätten, så långt som möjligt, ska tolkas i överensstämmelse med, bland annat, unionsrättens allmänna principer och i synnerhet rättssäkerhetsprincipen (dom av den 1 april 2004 i mål C-1/02, Borgmann, REG 2004, s. I-3219, punkt 30 och där angiven rättspraxis).
- 65 Denna princip ställer emellertid krav på att en ordning likt förordning nr 881/2002, som innehåller restriktiva åtgärder med betydande inverkan på angivna personers fri- och rättigheter (domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 375) och som, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 10 i förordningen, i nationell rätt åtföljs av sanktionsåtgärder, i förekommande fall av straffrättslig art, för det fall bestämmelserna åsidosätts, ska vara klar och tydlig, så att det inte föreligger några oklarheter för de berörda personerna, inklusive utomstående som till exempel de socialförsäkringsorgan som är aktuella i målen vid den hänskjutande domstolen, med avseende på vilka rättigheter och skyldigheter de har och så att dessa personer kan fatta beslut i enlighet med detta.
- 66 En annan tolkning än den domstolen gjort i punkt 63 i förevarande dom skulle under dessa omständigheter riskera att ge upphov till en rättsosäkerhet, framför allt

i trepartsförhållanden där penningmedel, direkt eller indirekt, inte görs tillgängliga för en angiven person utan för en annan person som den angivna personen har mer eller mindre nära band till och där den senare drar en viss indirekt fördel av dessa penningmedel.

- 67 En sådan rättsosäkerhet kan ännu mindre godtas då under alla omständigheter, i sådana situationer, frågan uppstår huruvida den särskilda förmån som en angiven person erhållit av den person som penningmedlen gjorts tillgängliga för kan omfattas av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i artikel 2.2 och 2.3 i förordning nr 881/2002.
- 68 Det kan i detta sammanhang tilläggas att under de omständigheter som är aktuella i målen vid den hänskjutande domstolen kan inte heller den fördel som en angiven person drar, i form av hjälp in natura, av penningmedel som gjorts tillgängliga för hans hustru anses utgöra en ekonomisk resurs i den mening som avses i artiklarna 1.2 och 2.3 i förordning nr 881/2002, då den angivna personen inte kan använda en sådan förmån "till att erhålla penningmedel, varor eller tjänster" i den mening som avses i dessa bestämmelser.
- 69 Såsom påpekats i punkt 61 i förevarande dom är det inte rimligt att, i en situation som den som är aktuell i målen vid den hänskjutande domstolen, hävda att nämnda fördel kan omvandlas till en ekonomisk eller finansiell resurs som den angivna personen kan använda för att stödja terroristverksamhet.
- 70 Det finns inte heller stöd för påståendet att om den tolkning godtas som innebär att utbetalning av de aktuella socialförsäkringsförmånerna inte omfattas av artikel 2.2 och 2.3 i förordning nr 881/2002, blir undantaget i artikel 2a i samma förordning, vilket i förevarande fall avser grundläggande omkostnader, överflödigt.

- 71 Nämnda undantag ska, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 102 i sitt förslag till avgörande, tillämpas i varje fall där penningmedel direkt eller indirekt görs tillgängliga för en angiven person och inte en utomstående, eftersom den angivna personen i ett sådant fall kan besluta hur medlen ska användas, vilket innebär en risk för att de avleds till att användas för terroriständamål.
- 72 Det går slutligen inte att invända att om den tolkning godtas som innebär att utbetalningen av de aktuella socialförsäkringsförmånerna inte omfattas av artikel 2.2 och 2.3 i förordning nr 881/2002, är den berörda angivna personen befriad från skyldigheten att själv stå för sina grundläggande utgifter, vilket gör det möjligt för vederbörande att använda tillgångar han kan få på annat sätt för terroriständamål.
- 73 Även om det förhållandet att en utomstående åtar sig att stå för en angiven persons grundläggande utgifter inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 2 i förordning nr 881/2002, förblir, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 105 i sitt förslag till avgörande, nämligen inte desto mindre en frysning, liksom de förbud som föreskrivs i denna bestämmelse, fullt tillämplig i förhållande till denna person, utan att det, i förekommande fall, påverkar möjligheten till undantag i enlighet med artikel 2a i nämnda förordning.
- 74 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den ställda tolkningsfrågan besvaras på följande sätt. Artikel 2.2 i förordning nr 881/2002 ska tolkas så, att den inte är tillämplig när staten tillhandahåller socialförsäkringsförmåner eller socialt bistånd till maken till en angiven person, enbart på grund av att maken bor tillsammans med den angivna personen och kommer att eller kan komma att använda en del av de tillhandahållna förmånerna till förvärv av varor och tjänster, som den angivna personen kommer att konsumera eller som även denne kommer att dra fördel av.

Rättegångskostnader

⁷⁵ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

Artikel 2.2 i rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda, restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av förordning (EG) nr 467/2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 561/2003 av den 27 mars 2003, ska tolkas så, att den inte är tillämplig när staten tillhandahåller socialförsäkringsförmåner eller socialt bistånd till makan till en person som angetts av den kommitté som inrättades med tillämpning av punkt 6 i resolution 1267 (1999) av Förenta nationernas säkerhetsråd och som finns upptagen i bilaga I i nämnda förordning i ändrad lydelse, enbart på grund av att makan bor tillsammans med den angivna personen och kommer att eller kan komma att använda en del av de tillhandahållna förmånerna till förvärv av varor och tjänster, som den angivna personen kommer att konsumera eller som även denne kommer att dra fördel av.

Underskrifter