



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 18 juli 2013*

”Överklagande — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) — Restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter — Förordning (EG) nr 881/2002 — Frysning av penningmedel och ekonomiska tillgångar tillhörande en person som finns upptagen i en förteckning som upprättats av ett FN-organ — Upptagande av denna person i förteckningen i bilaga I till förordning (EG) nr 881/2002 — Talan om ogiltigförklaring — Grundläggande rättigheter — Rätten till försvar — Principen om ett effektivt domstolsskydd — Proportionalitetsprincipen — Rätten till respekt för egendom — Motiveringsskyldighet”

I de förenade målen C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P,

angående tre överklaganden enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 10 december 2010,

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av P. Hetsch, S. Boelaert, E. Paasivirta och M. Konstantinidis, därefter av L. Gussetti, S. Boelaert, E. Paasivirta och M. Konstantinidis, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, inledningsvis företrädd av E. Jenkinson, därefter av S. Behzadi-Spencer, båda i egenskap av ombud, biträdda av J. Wallace, QC, D. Beard, QC, och M. Wood, barrister,

klagande,

med stöd av

Republiken Bulgarien, företrädd av B. Zaimov, T. Ivanov och E. Petranova, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av M. Fiorilli, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

Storhertigdömet Luxemburg, företrädd av C. Schiltz, i egenskap av ombud,

Ungern, företrädd av M. Fehér, K. Szijjártó och K. Molnár, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, företrädd av C. Wissels och M. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

Republiken Slovakien, företrädd av B. Ricziová, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: engelska.

Republiken Finland, företrädd av H. Leppo, i egenskap av ombud,

intervenienter i andra instans (C-584/10 P och C-595/10 P),

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

klagande,

med stöd av

Republiken Bulgarien, företrädd av B. Zaimov, T. Ivanov och E. Petranova, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Tjeckien, företrädd av K. Najmanová, E. Ruffer, M. Smolek och D. Hadroušek, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Danmark, företrädd av L. Volck Madsen, i egenskap av ombud,

Irland, inledningsvis företrädd av D. O'Hagan, därefter av E. Creedon, båda i egenskap av ombud, biträdda av N. Travers, BL, och P. Benson, solicitor, med delgivningsadress i Luxemburg,

Konungariket Spanien, företrädd av M. Muñoz Pérez och N. Díaz Abad, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av M. Fiorilli, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

Storhertigdömet Luxemburg, företrädd av C. Schiltz, i egenskap av ombud,

Ungern, företrädd av M. Fehér, K. Szijjártó och K. Molnár, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, företrädd av C. Wissels och M. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

Republiken Österrike, företrädd av C. Pesendorfer, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Republiken Slovakien, företrädd av B. Ricziová, i egenskap av ombud,

Republiken Finland, företrädd av H. Leppo, i egenskap av ombud,

intervenienter i andra instans (C-593/10 P),

i vilket de andra parterna är:

Yassin Abdullah Kadi, företrädd av D. Vaughan, QC, V. Lowe, QC, J. Crawford, SC, M. Lester och P. Eeckhout, barristers, G. Martin, solicitor, samt av C. Murphy,

sökande i första instans,

Republiken Frankrike, företrädd av E. Belliard, G. de Bergues, D. Colas, A. Adam och E. Ranaivoson, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen),

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts (referent),
avdelningsordförandena M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz och M. Berger samt domarna U.
Löhmus, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, J.-J. Kasel, M. Safjan och D. Šváby,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 oktober 2012,

och efter att den 19 mars 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen, Europeiska unionens råd och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 30 september 2010 i mål T-85/09, Kadi mot kommissionen (REU 2010, s. II-5177) (nedan kallad den överklagade domen) och som ogiltigförklarade kommissionens förordning (EG) nr 1190/2008 av den 28 november 2008 om ändring för hundraförsta gången av rådets förordning (EG) nr 881/2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter (EUT L 322, s. 25) (nedan kallad den omtvistade förordningen), i den del den rör Yassin Abdullah Kadi.

Tillämpliga bestämmelser

Förenta nationernas stadga

- 2 Enligt artikel 1.1 och 1.3 i Förenta nationernas stadga, som undertecknades i San Francisco (Förenta staterna) den 26 juni 1945, inbegriper Förenta nationernas ändamål att ”upprätthålla internationell fred och säkerhet” och att ”åstadkomma internationell samverkan vid lösande av internationella problem av ekonomisk, social, kulturell eller humanitär art samt vid befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion”.
- 3 Enligt artikel 24.1 i Förenta nationernas stadga ges Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet) huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. I artikel 24.2 föreskrivs att säkerhetsrådet vid fullgörande av dessa förpliktelser ska handla i överensstämmelse med Förenta nationernas ändamål och grundsatser.
- 4 Enligt artikel 25 i nämnda stadga samtycker Förenta nationernas (FN:s) medlemmar till att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut i överensstämmelse med denna stadga.
- 5 I kapitel VII i Förenta nationernas stadga, med rubriken ”Inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar”, anges vilka åtgärder som ska vidtas i sådana situationer. I artikel 39 i stadgan, som inleder detta kapitel, anges att säkerhetsrådet fastställer förefintligheten av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling och framlägger förslag eller fattar beslut om vilka

åtgärder som ska vidtas i överensstämmelse med artiklarna 41 och 42 i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Enligt ordalydelsen i artikel 41 i stadgan kan säkerhetsrådet besluta vilka åtgärder, icke innebärande bruk av vapenmakt, som ska användas för att ge verkan åt dess beslut, och kan uppfordra Förenta nationernas medlemmar att vidta sådana åtgärder.

- 6 I artikel 48.2 i Förenta nationernas stadga föreskrivs att säkerhetsrådets beslut för upprätthållande av internationell fred och säkerhet ska verkställas av Förenta nationernas medlemmar direkt och genom deras verksamhet inom de ifrågakommande internationella organ till vilka de är anslutna.
- 7 I artikel 103 i samma stadga föreskrivs att i händelse av konflikt mellan medlemmarnas förpliktelser enligt denna stadga och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse ska förpliktelserna enligt stadgan gälla.

Säkerhetsrådets åtgärder för att bekämpa internationell terrorism och unionens genomförande av dessa åtgärder

- 8 Sedan 1990-talets slut, och framför allt efter attentaten den 11 september 2001 i Förenta staterna, har säkerhetsrådet antagit en rad resolutioner på grundval av kapitel VII i Förenta nationernas stadga i syfte att bekämpa de hot mot internationell fred och säkerhet som terrorismen innebär. Dessa resolutioner som till en början var riktade endast mot talibanerna i Afghanistan utvidgades senare till att omfatta även Usama bin Ladin, al-Qaida och de personer och enheter som är associerade med dessa. I resolutionerna föreskrivs bland annat att frysning ska ske av tillgångar som tillhör de organisationer, enheter och personer vilka av den kommitté som säkerhetsrådet inrättade med stöd av resolution 1267 (1999) av den 15 oktober 1999 (nedan kallad sanktionskommittén) har blivit införda i en sammanfattande förteckning (nedan kallad sanktionskommitténs sammanfattande förteckning).
- 9 För att göra det möjligt att behandla ansökningar från organisationer, enheter och personer som upptagits i förteckningen om att bli avförda från förteckningen beslutades det genom säkerhetsrådets resolution 1730 (2006) av den 19 december 2006 att det skulle inrättas ett ”kontaktcentrum” vid säkerhetsrådet som skulle ha i uppgift att ta emot sådana ansökningar. Kontaktcentrumet inrättades i mars 2007.
- 10 Enligt punkt 5 i säkerhetsrådets resolution 1735 (2006) av den 22 december 2006 ska staterna, när de föreslår att sanktionskommittén ska uppta namnet på en organisation, en enhet eller en person i den sammanfattande förteckningen, upplysa om skälen. ”I den medföljande inlagan ska det finnas en redogörelse som är så detaljerad som möjligt för skälen till ansökan om upptagning, inklusive: i) alla omständigheter som är relevanta för att exakt fastställa att personen eller enheten uppfyller de aktuella kriterierna; ii) vilket slags uppgifter det rör sig om, och iii) alla uppgifter eller bestyrkande handlingar eller bevismedel som kan lämnas.” Enligt punkt 6 i samma resolution ombeds staterna att ”i samband med att de inkommer med en ansökan om upptagande precisera vilka delar av inlagan som kan lämnas ut, i syfte att underrätta den personen eller den enhet vars namn tas upp i [sanktionskommitténs sammanfattande förteckning] och vilka delar som kan lämnas ut till stater på begäran av desamma”.
- 11 I punkt 12 i säkerhetsrådets resolution 1822 (2008) av den 30 juni 2008 anges bland annat att staterna ”för varje ansökan om upptagning i förteckningen ska precisera vilka delar av inlagan som kan lämnas ut, framför allt för att [sanktionskommittén] ska kunna upprätta en sådan sammanfattning som avses ovan i punkt 13 eller i syfte att underrätta den personen eller den enhet vars namn tas upp i [sanktionskommitténs sammanfattande förteckning] och vilka delar som kan lämnas ut till berörda stater ... på begäran av desamma”. I punkt 13 i resolutionen anges dels att sanktionskommittén ska offentliggöra en ”sammanfattning av skälen för upptagningen i förteckningen” på sin webbplats varje gång den lägger till ett namn i den sammanfattande förteckningen, dels att sanktionskommittén på samma webbplats ska offentliggöra ”sammanfattningar av de skäl som har föranlett upptagandena i förteckningen” av namn före resolutionens antagande.

- 12 Vad gäller ansökningarna om avförande inrättade säkerhetsrådet genom resolution 1904 (2009) av den 17 december 2009 en "ombudsman" som enligt punkt 20 har i uppgift att bistå sanktionskommittén vid prövningen av sådana ansökningar. I samma punkt anges att den person som utses till ombudsman ska uppfylla krav på hög moral, opartiskhet och integritet samt inneha hög kompetens och kvalificerad erfarenhet med avseende på relevanta områden, det vill säga bland annat juridik, mänskliga rättigheter, kampen mot terrorism och sanktioner. Ombudsmannens uppgifter beskrivs i bilaga II till denna resolution. De kan delas upp i en uppsamlingsfas, då ombudsmannen samlar in uppgifter från de berörda staterna, och en samrådsfas, vilken kan innefatta en dialog med den organisation, enhet eller person som har ansökt om att få sitt namn avfört från sanktionskommitténs sammanfattande förteckning. Efter dessa två faser upprättar ombudsmannen en "sammanfattande rapport" som översänds till sanktionskommittén. Denna granskar, med hjälp av ombudsmannen, ansökan om avförande, och beslutar därefter huruvida ansökan ska bifallas eller inte.
- 13 Europeiska unionens medlemsstater gav i ett antal gemensamma ståndpunkter som antogs på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken uttryck för åsikten att det var nödvändigt att unionen vidtog åtgärder för att genomföra säkerhetsrådets resolutioner avseende kampen mot internationell terrorism. Rådet antog därför en rad förordningar genom vilka det bland annat föreskrevs att tillgångar tillhörande de organisationer, enheter och personer som anvisats av sanktionskommittén skulle frysas.
- 14 Parallellt med det ovan beskrivna sanktionssystemet – vilket endast avser de organisationer, enheter och personer som namngetts av sanktionskommittén såsom associerade med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna – existerar också ett bredare sanktionssystem, nämligen det som föreskrivs i säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) av den 28 september 2001, vilken också den antogs som en reaktion på terroristattentaten den 11 september 2001. Den här resolutionen avser också frysning av tillgångar men skiljer sig från de ovannämnda resolutionerna genom att anvisningen av de organisationer, enheter och personer som den kan tillämpas på helt och hållet överläts till staterna.
- 15 På unionsnivå genomfördes resolutionen genom rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP av den 27 december 2001, om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 93) och genom förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 70, rättelse i EUT L 52, 2010, s. 58). Dessa rättsakter innehåller en förteckning, som ses över med regelbundna mellanrum, över organisationer, enheter och personer som misstänks för att vara delaktiga i terroristverksamhet.

Bakgrund till tvisterna

Målet Kadi

- 16 Den 17 oktober 2001 anvisades Yassin Abdullah Kadi som en person associerad med Usama bin Ladin och nätverket al-Qaida och upptogs i sanktionskommitténs sammanfattande förteckning.
- 17 Därefter lades hans namn till i förteckningen i bilaga I till rådets förordning (EG) nr 467/2001 av den 6 mars 2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan och om upphävande av förordning (EG) nr 337/2000 (EGT L 67, s. 1), genom kommissionens förordning (EG) nr 2062/2001 av den 19 oktober 2001 om ändring, för tredje gången, av rådets förordning (EG) nr 467/2001 (EGT L 277, s. 25). Senare upptogs hans namn i förteckningen i bilaga I till 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 (EGT L 139, s. 9).

- 18 Yassin Abdullah Kadi väckte den 18 december 2001 talan vid förstainstansrätten om ogiltigförklaring, först av förordningarna nr 467/2001 och nr 2062/2001, och därefter av förordning nr 881/2002, såvitt dessa avsåg honom. Till stöd för sin talan om ogiltigförklaring anförde sökanden att rätten att yttra sig, rätten till respekt för egendom, proportionalitetsprincipen och rätten till ett effektivt domstolsskydd hade åsidosatts.
- 19 Genom dom av den 21 september 2005 i mål T-315/01, Kadi mot rådet och kommissionen (REG 2005, s. II-3649) ogillade förstainstansrätten hans talan. Förstainstansrätten fann att det följer av de principer som styr förhållandet mellan den internationella rättsordning som har tillkommit genom Förenta nationerna och unionens rättsordning att den interna lagenligheten av förordning nr 881/2002 – med undantag för förordningens förenlighet med bestämmelser som omfattas av *jus cogens*, det vill säga internationell *ordre public* som samtliga folkrättssubjekt, inklusive FN:s organ, är underkastade och från vilken inga avvikelser kan göras – inte kan vara föremål för domstolsprövning, eftersom syftet med förordningen är att genomföra en resolution som har antagits av säkerhetsrådet och det i det avseendet inte lämnas något utrymme för skönsmässig bedömning. Förstainstansrätten fann att detta innebär att förordningen är undantagen från domstolsprövning.
- 20 Mot denna bakgrund slog förstainstansrätten fast att det i förhållande till det universella skydd för människors grundläggande rättigheter som ingår i *jus cogens* inte förelåg något åsidosättande av de rättigheter som Yassin Abdullah Kadi hade åberopat. Beträffande rätten till en effektiv domstolsprövning fann förstainstansrätten att det inte ankommer på denna att indirekt kontrollera att säkerhetsrådets resolutioner är förenliga med de grundläggande rättigheterna enligt unionsrätten. Den slog också fast att det inte ankommer på förstainstansrätten att kontrollera att ingen oriktig bedömning skett av de uppgifter och bevis på vilka det ovannämnda internationella organet har grundat sina åtgärder, och inte heller att indirekt kontrollera huruvida dessa åtgärder är lämpliga och proportionerliga. Förstainstansrätten tillade att en sådan brist i Yassin Abdullah Kadis domstolsskydd inte i sig strider mot *jus cogens*.
- 21 Genom domen av den 3 september 2008 i de förenade målen (C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen (REG 2008, s. I-6351) (nedan kallad domen i målet Kadi) upphävde domstolen den ovannämnda domen i målet Kadi mot rådet och kommissionen och ogiltigförklarade förordning nr 881/2002 i den del den avsåg Yassin Abdullah Kadi.
- 22 Domstolen slog fast att de skyldigheter som följer av ett internationellt avtal inte kan få en sådan verkan att EG-fördragets konstitutionella principer undergrävs, bland vilka principen att samtliga unionsrättsakter måste iakttas de grundläggande rättigheterna ingår. Iakttagandet av de grundläggande rättigheterna utgör ett villkor för unionsrättsakternas lagenlighet, vilket det åligger domstolen att kontrollera inom ramen för det fullständiga system med talemöjligheter som upprättas genom fördraget. Visserligen föreligger en skyldighet att vid genomförandet av säkerhetsrådets resolutioner fullgöra de åtaganden som har gjorts inom ramen för FN. De principer som styr den internationella rättsordning som har tillkommit genom Förenta nationerna innebär dock inte för den skull att det är uteslutet att en sådan unionsrättsakt som förordning nr 881/2002 blir till föremål för en domstolskontroll. Domstolen tillade att det saknas stöd i fördraget för ett sådant undantag från domstolsprövning.
- 23 Mot bakgrund av detta fann domstolen i punkterna 326 och 327 i domen i målet Kadi att unionsdomstolarna är skyldiga att säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av samtliga unionsrättsakter i förhållande till de grundläggande rättigheterna, inbegripet unionsrättsakter som syftar till att genomföra säkerhetsrådsresolutioner. Domstolen fann därmed att förstainstansrätten genom sin bedömning hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning.

- 24 Vid prövningen av den talan som Yassin Abdullah Kadi hade väckt vid förstainstansrätten slog domstolen i punkterna 336–341 i domen i målet Kadi fast att för att domstolsprövningen ska vara effektiv krävs det att den behöriga unionsmyndigheten upplyser den berörda personen om de skäl som legat till grund för beslutet om upptagandet i förteckningen och bereder personen i fråga tillfälle att yttra sig om dessa skäl. Domstolen preciserade att när det rör sig om det första beslutet om att uppta ett visst namn i förteckningen är det av skäl som har att göra med de restriktiva åtgärdernas effektivitet och förordningens syfte motiverat att underrättelsen och förhöret inte äger rum före antagandet av beslutet utan först samtidigt med antagandet eller så snart som möjligt efter detta.
- 25 I punkterna 345–349 i domen i målet Kadi konstaterade domstolen vidare att rådet inte hade upplyst Yassin Abdullah Kadi om de omständigheter som lagts honom till last och vilka utgjort grunden för att införa restriktiva åtgärder mot honom, och inte hade gett honom rätt att få kännedom om dessa omständigheter inom rimlig tid efter det att de restriktiva åtgärderna införts. Han hade därför inte haft möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt ge sin ståndpunkt i detta hänseende till känna. Rätten till försvar och rätten till en effektiv domstolsprövning hade följaktligen åsidosatts. Domstolen konstaterade även i punkt 350 i domen att detta åsidosättande inte hade rättats till under förfarandet vid unionsdomstolen, då rådet inte hade anfört några omständigheter av detta slag vid domstolen. I punkterna 369–371 i domen konstaterade domstolen av samma skäl att Yassin Abdullah Kadis grundläggande rätt till respekt för egendom hade åsidosatts.
- 26 För att rådet skulle få möjlighet att rätta till de konstaterade åsidosättandena beslutade domstolen att låta verkningarna av den omtvistade förordningen, såvitt den berörde Yassin Abdullah Kadi, fortsätta att gälla under en tidsperiod som inte fick överstiga tre månader.

Unionsinstitutionernas uppföljning av domen i målet Kadi och den omtvistade förordningen

- 27 Den 21 oktober 2008 översände sanktionskommitténs ordförande en redogörelse för de skäl som hade föranlett upptagandet av Yassin Abdullah Kadi i sanktionskommitténs sammanfattande förteckning till Frankrikes ständiga representant vid FN och gav tillåtelse att lämna ut redogörelsen till Yassin Abdullah Kadi.
- 28 Redogörelsen för skälen hade följande lydelse:

”Individen Yasin Abdullah Ezzedine Qadi ... uppfyller villkoren för [sanktionskommitténs] upptagande i förteckningen på grund av hans handlingar bestående i a) deltagande i finansiering, planering, underlättande, förberedande eller genomförande av handlingar eller verksamhet som företas av, tillsammans med, i namnet av, på vägnar av eller till stöd för nätverket al-Qaida, Usama bin Ladin eller talibanerna eller celler, filialer, utbrytargrupper eller avknoppningar till denna organisation, b) tillhandahållande, försäljning eller överförande av vapen och därtill hörande materiel till någon av dessa, c) rekrytering till någon av dessa, d) annat stöd till deras handlingar eller verksamhet [se säkerhetsrådets resolution 1822 (2008), punkt 2].

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

År 1992 anförtrorde Yasin Abdullah Ezzedine Qadi ledningen av stiftelsen Muwafaqs europeiska avdelningar till Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi (QI.A.25.01.). I mitten av 1990-talet ledde Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi också stiftelsen Muwafaqs avdelning i Bosnien

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

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

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

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

- 29 Denna redogörelse för skälen offentliggjordes också på sanktionskommitténs webbplats.
- 30 Den 22 oktober 2008 översände Frankrikes ständiga representant vid EU redogörelsen till kommissionen, som samma dag vidarebefordrade den till Yassin Abdullah Kadi och därvid underrättade honom om sin avsikt att, mot bakgrund av de skäl som angavs i redogörelsen, behålla hans namn i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002. Kommissionen gav Yassin Abdullah Kadi tillfälle att senast den 10 november 2008 yttra sig över nämnda skäl och inkomma till kommissionen med alla uppgifter som han ansåg relevanta, innan kommissionen fattade sitt slutliga beslut.
- 31 Den 10 november 2008 inkom Yassin Abdullah Kadi med sitt yttrande till kommissionen. Med åberopande av skriftliga handlingar som visade att schweiziska, turkiska och albanska myndigheter hade avbrutit brottsutredningar som inletts mot honom efter påståenden om att han skulle ha stött terroristorganisationer eller ha varit inblandad i ekonomisk brottslighet, gjorde Yassin Abdullah Kadi gällande att han varje gång då han har beretts tillfälle att yttra sig över den bevisning som har åberopats mot honom har kunnat visa att anklagelserna mot honom har varit grundlösa. Han begärde att bevisning till stöd för påståendena i redogörelsen och relevanta handlingar i ärendet vid kommissionen skulle förebringas, och att han därefter skulle beredas tillfälle att yttra sig över denna bevisning. Han fann att flera av påståendena i redogörelsen för skälen var vaga och allmänt hållna och ifrågasatte, med åberopande av bevisning, vart och ett av de skäl som anförts till hans nackdel.
- 32 Den 28 november 2008 antog kommissionen den omtvistade förordningen.

33 Skälen 3–6, 8 och 9 i denna förordning har följande lydelse:

”(3) För att efterleva domstolens dom [i målet Kadi] har kommissionen till Yassin Abdullah Kadi ... översänt den sammanfattande motivering[en] samt berett [honom] tillfälle att inkomma med synpunkter på de skäl som anges i motiveringen.

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

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

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

...

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

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

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

”Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (alias a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; b) Kahdi, Yasin; c) Yasin Al-Qadi). Född den: 23.2.1955 i Kairo, Egypten. Saudiarabisk medborgare, pass nr a) B 751550, b) E 976177 (utfärdat den 6.3.2004, upphör att gälla den 11.1.2009). Övriga upplysningar: Jidda, Saudiarabien.”

35 I artikel 2 i den omtvistade förordningen angavs att förordningen skulle träda i kraft den 3 december 2008 och tillämpas från och med den 30 maj 2002.

36 I en skrivelse av den 8 december 2008 besvarade kommissionen Yassin Abdullah Kadis yttrande av den 10 november 2008.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

37 Genom ansökan som inkom till förstainstansrätten den 26 februari 2009 väckte Yassin Abdullah Kadi talan om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen såvitt denna avsåg honom. Till stöd för sina yrkanden åberopade han fem grunder. Som andra grund gjorde han gällande att hans rätt till försvar och till ett effektivt domstolsskydd hade åsidosatts, och som femte grund att det förelåg en oproportionerlig inskränkning av rätten till egendom.

38 I den överklagade domen slog tribunalen, i punkt 126, till att börja med fast, att det mot bakgrund av punkterna 326 och 327 i domstolens dom i målet Kadi ankom på tribunalen att säkerställa en ”i princip fullständig” kontroll av den omtvistade förordningens lagenlighet i förhållande till de grundläggande rättigheter som säkerställs av unionen. I punkterna 127–129 i domen tillade tribunalen att så länge som det är uppenbart att de förfaranden för omprövning som har införts av

sanktionskommittén inte erbjuder de garantier som ett effektivt domstolsskydd innebär, kan unionsdomstolens prövning av unionsåtgärder innebärande frysning av tillgångar endast anses vara effektiv om den, indirekt, omfattar såväl sanktionskommitténs egna bedömningar i sak som de omständigheter som denna har lagt till grund för dessa bedömningar.

- 39 I punkt 131 i den överklagade domen fann tribunalen att kommissionen och rådet uppenbart saknade fog för sina påståenden om att domstolen i sin dom i målet Kadi inte skulle ha tagit ställning i frågan om hur omfattande och ingående denna domstolsprövning ska vara.
- 40 Tribunalen slog dels fast, i punkterna 132–135 i den överklagade domen, att det tydligt framgår av domen i målet Kadi, och särskilt av punkterna 326, 327, 336 och 342–344, att domstolen avsåg att den i princip fullständiga domstolskontrollen inte enbart ska omfatta frågan huruvida den angripna rättsakten är välgrundad, utan också innefatta en prövning av den bevisning och de uppgifter som har legat till grund för de bedömningar som har gjorts i rättsakten.
- 41 Dels konstaterade tribunalen, i punkterna 138–146 i den överklagade domen, att domstolen, genom att återge huvuddragen i det resonemang som förstainstansrätten utvecklade, avseende det system som nämnts i punkterna 14 och 15 i förevarande dom, i domen av den 12 december 2006 i mål T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran mot rådet (REG 2006, s. II-4665), godkände och bekräftade den bedömning som förstainstansrätten i det målet gjorde av hur omfattande och ingående domstolsprövningen ska vara. Enligt den bedömningen ska unionsdomstolen kontrollera den behöriga institutionens bedömning av de uppgifter och de omständigheter som har åberopats till stöd för de restriktiva åtgärderna i fråga och pröva huruvida de uppgifter och de bevis som legat till grund för institutionens bedömning är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan hinder av invändningar om att uppgifterna är hemliga eller på annat sätt konfidentiella.
- 42 Tribunalen framhöll också, i punkterna 148–151 i den överklagade domen, att inskränkningen av Yassin Abdullah Kadis rättigheter, vilken denne har utsatts för genom de restriktiva åtgärderna under tio år, är att beteckna som kännbar och varaktig, och bekräftade i punkt 151 ”principen om en fullständig och rigorös domstolsprövning av sådana åtgärder”.
- 43 Därefter prövade tribunalen den andra och den femte grunden för talan om ogiltigförklaring. Den konstaterade i punkterna 171–180 i den överklagade domen att Yassin Abdullah Kadis rätt till försvar hade åsidosatts, efter att i huvudsak ha påpekat
- att rätten till försvar endast hade iakttagits på ett rent formellt och skenbart sätt, eftersom kommissionen hade ansett sig vara strikt bunden av sanktionskommitténs bedömningar utan någon som helst avsikt att ifrågasätta dem mot bakgrund av Yassin Abdullah Kadis yttranden, och utan att göra något allvarligt försök att vederlägga de omständigheter som han åberopat till sitt försvar,
 - att kommissionen hade nekat Yassin Abdullah Kadi tillgång till bevisningen mot honom, trots hans uttryckliga begäran därom, utan att någon som helst avvägning hade gjorts mellan hans intressen och behovet av att uppgifterna i fråga skulle förbli hemliga, och
 - att det var uppenbart att de enstaka uppgifter och vaga påståenden som återges i redogörelsen för skälen för upptagandet av Yassin Abdullah Kadi i sanktionskommitténs sammanfattande förteckning – som till exempel att Yassin Abdullah Kadi skulle ha varit aktieägare i en bosnisk bank i vilken möten angående förberedelser för ett attentat mot en amerikansk inrättning i Saudiarabien ”eventuellt” har ägt rum – inte räckte för att klaganden på ett verkningsfullt sätt skulle kunna motbevisa de anklagelser som framförts mot honom.

- 44 Tribunalen konstaterade dessutom, i punkterna 181–184 i den överklagade domen, att principen om rätt till ett effektivt domstolsskydd hade åsidosatts. Dels hade Yassin Abdullah Kadi nämligen inte haft möjlighet att vid unionsdomstolen, med avseende på den bevisning som åberopats mot honom, försvara sina rättigheter under tillfredsställande förhållanden, eftersom han inte hade haft någon egentlig tillgång till denna bevisning och till de uppgifter som hade åberopats mot honom. Dels hade detta åsidosättande inte heller avhjälpits under det aktuella förfarandet vid tribunalen, eftersom de berörda institutionerna vid tribunalen inte hade anfört några omständigheter av detta slag eller lämnat någon information om den bevisning som hade gjorts gällande mot Yassin Abdullah Kadi.
- 45 Tribunalen fann dessutom, i punkterna 192–194 i den överklagade domen, att med beaktande av att den omtvistade förordningen antogs utan att Yassin Abdullah Kadi hade beretts möjlighet att redogöra för sin sak för de behöriga myndigheterna – trots den betydande inskränkning av hans äganderätt som frysningen av hans tillgångar innebär med tanke på åtgärdernas allmänna räckvidd och deras varaktighet – utgjorde vidtagandet av sådana åtgärder en oberättigad inskränkning av hans äganderätt. Därför slog tribunalen fast att Yassin Abdullah Kadi hade grund för sina invändningar om att proportionalitetsprincipen hade åsidosatts genom den kränkning som den angripna förordningen innebar av hans grundläggande rätt till respekt för egendom.
- 46 Följaktligen ogiltigförklarade tribunalen den omtvistade förordningen såvitt denna avsåg Yassin Abdullah Kadi.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

- 47 Domstolens ordförande har genom beslut av den 9 februari 2011 förenat målen C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.
- 48 Genom beslut av domstolens ordförande den 23 maj 2011 tilläts Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Irland, Konungariket Spanien och Republiken Österrike att intervensera i mål C-593/10 P till stöd för rådets yrkanden. Genom samma beslut tilläts Republiken Bulgarien, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Ungern, Konungariket Nederländerna, Republiken Slovakien och Republiken Finland att intervensera i målen C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P till stöd för kommissionens, rådets och Förenade kungarikets yrkanden.
- 49 Kommissionen har i mål C-584/10 P yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen i dess helhet,
 - ogilla Yassin Abdullah Kadis yrkande om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen såvitt den avser honom, och
 - förplikta Yassin Abdullah Kadi att ersätta kommissionens rättegångskostnader för förevarande överklagande och för målet vid tribunalen.
- 50 Rådet har i mål C-593/10 P yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen,
 - ogilla Yassin Abdullah Kadis yrkande om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen såvitt den avser honom, och
 - förplikta Yassin Abdullah Kadi att ersätta rättegångskostnaderna, för såväl förfarandet i första instans som för det aktuella förfarandet för överklagande.

- 51 Förenade kungariket har i mål C-595/10 P yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen i dess helhet,
 - ogilla Yassin Abdullah Kadis yrkande om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen såvitt den avser honom, och
 - förplikta Yassin Abdullah Kadi att ersätta Förenade kungarikets rättegångskostnader för förfarandet vid domstolen.
- 52 Yassin Abdullah Kadi har i de tre målen yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandena,
 - fastställa den överklagade domen och fastställa att den är omedelbart verkställbar den dagen domen meddelas, och
 - förplikta klagandena att ersätta de rättegångskostnader som Yassin Abdullah Kadi har haft för det aktuella målet om överklagande, inklusive hans kostnader för att besvara yttrandena från de intervenerande medlemsstaterna.
- 53 Republiken Frankrike, som var intervenient i första instans, har i de tre målen yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen, och
 - slutligt avgöra målet i sak i enlighet med artikel 61 i stadgan för Europeiska unionens domstol och ogilla de yrkanden som Yassin Abdullah Kadi framställde i första instans.
- 54 Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Ungern, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Slovakien och Republiken Finland har yrkat att den överklagade domen ska upphävas och Yassin Abdullah Kadis talan om ogiltigförklaring ogillas.

Begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet

- 55 Yassin Abdullah Kadi har, genom skrivelse av den 9 april 2013, begärt att domstolen ska återuppta det muntliga förfarandet och hävdad att påståendena i punkt 117 i generaladvokatens förslag till avgörande beträffande iakttagandet av rätten till försvar motsägs av tribunalens konstateranden av fakta i punkterna 171 och 172 i den överklagade domen vilka inte har avhandlats mellan parterna i samband med de aktuella överklagandena.
- 56 Domstolen erinrar för det första om att den ex officio eller på förslag från generaladvokaten, eller på parternas begäran, får återuppta det muntliga förfarandet i enlighet med artikel 83 i rättegångsreglerna, bland annat om den anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet eller om detsamma ska avgöras på grundval av ett argument som inte har kunnat avhandlas mellan parterna (se dom av den 11 april 2013 i mål C-535/11, Novartis Pharma, punkt 30 och där angiven rättspraxis).
- 57 För det andra är det enligt artikel 252 andra stycket FEUF generaladvokatens roll att offentligt och fullständigt opartiskt och oavhängigt lägga fram motiverade yttranden i ärenden som enligt stadgan för Europeiska unionens domstol kräver generaladvokatens deltagande. Domstolen är varken bunden

av generaladvokatens förslag till avgörande eller av den motivering som ligger till grund för förslaget (se dom av den 22 november 2012 i mål C-89/11 P, E.ON Energie mot kommissionen, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

- 58 I föreliggande fall anser domstolen att den, efter att ha hört generaladvokaten, har tillräcklig kännedom om omständigheterna för att avgöra målen och att dessa inte behöver avgöras på grundval av argument som inte har avhandlats mellan parterna. Således saknas skäl att bifalla begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet.

Prövning av överklagandena

- 59 Kommissionen, rådet och Förenade kungariket har åberopat olika grunder till stöd för sina respektive överklaganden. Grunderna är i princip tre till antalet. Genom den första grunden, som har åberopats av rådet, har det gjorts gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att inte låta den omtvistade förordningen vara undantagen från domstolsprövning. Genom den andra grunden, som har åberopats av kommissionen, rådet och Förenade kungariket, har det gjorts gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom fastställandet i den överklagade domen av hur ingående domstolskontrollen ska vara. Enligt den tredje grunden, som också har åberopats av kommissionen, rådet och Förenade kungariket, gjorde tribunalen en felaktig bedömning av de grunder som Yassin Abdullah Kadi åberopade vid tribunalen till stöd för påståendet att rätten till försvar, rätten till ett effektivt domstolsskydd och proportionalitetsprincipen åsidosatts.

Den första grunden: Felaktig rättstillämpning genom att inte låta den omtvistade förordningen vara undantagen från domstolsprövning

Parternas argument

- 60 Genom den första grunden har rådet, med stöd av Irland, Konungariket Spanien och Republiken Italien, anfört att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att i enlighet med domen i målet Kadi, särskilt i punkt 126 i den överklagade domen, avfärda ståndpunkten att den omtvistade förordningen är undantagen från domstolsprövning. Rådet har, med stöd av Irland, formellt anmodat domstolen att se över de principer som uppställdes i detta avseende i domen i målet Kadi.
- 61 Rådet har, med stöd av Irland och Republiken Italien, hänvisat till punkterna 114–120 i den överklagade domen och gjort gällande att underlåtenheten att låta den omtvistade förordningen vara undantagen från domstolsprövning strider mot folkrätten. Denna underlåtenhet innebär nämligen att man bortser från det ansvar som säkerhetsrådet har getts för fastställandet av de åtgärder som är nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet och från det företräde som förpliktelser enligt FN-stadgan ska ges framför förpliktelser som följer av andra internationella överenskommelser. Härigenom åsidosätts lojalitetsplikten och skyldigheten till ömsesidig assistans, som gäller vid genomförandet av åtgärder som har beslutats av säkerhetsrådet. En sådan inställning betyder att unionens institutioner träder i stället för de internationella organ som är behöriga på området. Resultatet av detta blir en kontroll av huruvida säkerhetsrådets resolutioner är lagliga i förhållande till unionsrätten. Det skulle äventyra den enhetliga, ovillkorliga och omedelbara tillämpningen av dessa resolutioner. De stater som är medlemmar i både FN och EU hamnar i en kluten situation vad gäller deras internationella åtaganden.
- 62 Rådet har vidare hävdats att underlåtenheten att låta den omtvistade förordningen vara undantagen från domstolsprövning också strider mot unionsrätten. Genom denna underlåtenhet bortser man från den skyldighet som unionens institutioner har enligt unionsrätten att rätta sig efter folkrätten och de beslut som fattats av FN:s organ när de i internationella sammanhang utövar den behörighet som

medlemsstaterna har gett dem. En sådan underlåtenhet står i strid med behovet av att säkerställa en balans mellan å ena sidan upprätthållandet av fred och internationell säkerhet och å andra sidan skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

- 63 Yassin Abdullah Kadi har anfört att den som ifrågasätter att en unionsrättsakt såsom den omtvistade förordningen inte är undantagen från domstolsprövning därigenom ifrågasätter rättskraftsprincipen, eftersom det är ett ifrågasättande av en rättsfråga som redan har avgjorts mellan samma parter genom domen i målet Kadi, efter en prövning av samma argument som de som här har anförts.
- 64 Yassin Abdullah Kadi har, med hänvisning till olika delar i domen, i vart fall bestritt att underlåtenheten att låta den omtvistade förordningen vara undantagen från domstolsprövning strider mot folkrätten eller mot unionsrätten.

Domstolens bedömning

- 65 I punkt 126 i den överklagade domen konstaterade tribunalen, i enlighet med punkterna 326 och 327 i domen i målet Kadi, att den omtvistade förordningen inte är undantagen domstolsprövning endast för att den är avsedd att genomföra resolutioner som antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga.
- 66 Det har inte skett någon utveckling som kan motivera ett ifrågasättande av den lösning som domstolen bekräftade genom domen i målet Kadi vad gäller de olika omständigheter som stöder nämnda lösning, vilka nämns i punkterna 291–327 i domen och vilka i huvudsak hänger samman med att domstolens kontroll av att varje unionsrättsakt, inklusive dem som liksom i det aktuella fallet genomför en folkrättslig rättsakt, är lagenlig i förhållande till de grundläggande rättigheter som unionen säkerställer, utgör en konstitutionell garanti i vad som utgör en rättslig union (se domen av den 29 juni 2010 i mål C-550/09, E och F, REU 2010, s. I-6213, punkt 44, och av den 26 juni 2012 i mål C-335/09 P, Polen mot kommissionen, punkt 48).
- 67 Att unionsrättsakter som genomför restriktiva åtgärder som antagits på internationell nivå inte är undantagna från domstolsprövning har dessutom bekräftats genom domen av den 3 december 2009 i de förenade målen C-399/06 P och C-403/06 P, Hassan och Ayadi mot rådet och kommissionen (REU 2009, s. I-11393), punkterna 69–75, och senare genom domen av den 16 november 2011 i mål C-548/09 P, Bank Melli Iran mot rådet (REU 2011, s. I-11381). I punkt 105 i den sistnämnda domen anger domstolen, med hänvisning till domen i målet Kadi, utan att ifrågasätta det företräde som en säkerhetsrådsresolution har på det folkrättsliga planet, att den hänsyn som unionens institutioner måste ta till Förenta nationernas institutioner inte kan innebära att någon laglighetsprövning inte görs av unionsrättsakterna i förhållande till de grundläggande rättigheter som utgör en del av de allmänna principerna i unionsrätten.
- 68 Domstolen finner således att tribunalen, genom att i enlighet med domen i målet Kadi inte låta den omtvistade förordningen vara undantagen från domstolsprövning, inte gjorde någon felaktig rättstillämpning i den överklagade domen, närmare bestämt i punkt 126.
- 69 Överklagandet kan således inte bifallas på den första grunden.

Den andra och den tredje grunden: Felaktig rättstillämpning vad gäller fastställandet i den överklagade domen av hur ingående domstolskontrollen ska vara, samt tribunalens felaktiga bedömning av grunderna till stöd för talan om ogiltigförklaring avseende åsidosättande av rätten till försvar, rätten till ett effektivt domstolsskydd och proportionalitetsprincipen

- 70 Den andra och den tredje grunden ska prövas tillsammans, eftersom det genom båda grunderna i princip görs gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning i den överklagade domen vid tolkningen av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd.

Parternas argument

- 71 Inom ramen för den andra och den tredje grunden har kommissionen, rådet och Förenade kungariket, med stöd av Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Ungern, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Slovakien och Republiken Finland, för det första gjort gällande att den överklagade domen innehåller en felaktig rättstillämpning eftersom domen i målet Kadi, i motsats till vad som anges i punkterna 132–147 i den överklagade domen, inte innehåller någon som helst indikation som stöder tribunalens synsätt vad gäller hur ingående domstolskontrollen av en sådan unionsrättsakt som den omtvistade förordningen ska vara.
- 72 Dels ska det krav på ”en i princip fullständig kontroll” av den omtvistade förordningens lagenlighet som formulerades i punkt 326 i domen i målet Kadi betraktas mot bakgrund av det internationella sammanhang i vilket rättsakten i fråga antogs, vilket bland annat beskrivs i punkterna 292–297 i domen.
- 73 Dels begick tribunalen ett misstag när den i punkt 138 i den överklagade domen fann att domstolen i domen i målet Kadi hade anammat den definition av kontrollnivån som tribunalen hade fastställt i sin praxis avseende det system som nämns ovan i punkterna 14 och 15 i förevarande dom. Domen i målet Kadi innehåller nämligen inte någon som helst hänvisning till denna praxis från tribunalen. Detta synsätt innebär dessutom att man bortser från de grundläggande skillnader som föreligger mellan det ovannämnda systemet och det system som här är aktuellt, vad gäller unionsinstitutionernas utrymme för skönsmässig bedömning och deras tillgång till information och bevisning beträffande de restriktiva åtgärder som antagits.
- 74 För det andra har kommissionen, rådet och Förenade kungariket, med stöd av samtliga medlemsstater som har intervenerat till stöd för överklagandena och med åberopande av argument avseende folkrätten och unionsrätten som i märkbar utsträckning liknar dem som återges ovan i punkterna 61 och 62, gjort gällande att fastställandet i punkterna 123–147 i den överklagade domen av hur ingående domstolskontrollen ska vara utgör en felaktig rättstillämpning. De har tillagt att det extremt interventionistiska synsätt som tribunalen gav uttryck för i den överklagade domen är oförenligt med den fasta rättspraxis som förespråkar en kringskuren domstolskontroll, varvid domstolens prövning är begränsad till ett eventuellt fastställande av en uppenbart oriktig bedömning när de rättsakter som den har att ta ställning till är resultatet av val som föregåtts av komplicerade bedömningar och utövande av ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i förhållande till allmänt uppställda mål.
- 75 För det tredje har kommissionen, rådet och Förenade kungariket hävdatt att tribunalen gjorde fel när den i punkterna 148–151 i den överklagade domen lät förstå att den framdeles skulle likställa de restriktiva åtgärderna i fråga med en brottspåföljd. De har med stöd av Republiken Tjeckien, Irland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Ungern och Republiken Österrike, gjort gällande att dessa åtgärder, som liknar säkerhetsåtgärder, syftar till att föregripa och förebygga aktuella eller framtida hot mot internationell fred och säkerhet, och därmed skiljer sig från brottspåföljder, vilka avser straffbelagda och objektivt fastställda handlingar i det förflutna. Dessutom är de ovannämnda åtgärderna av tillfällig karaktär och försedda med undantag.

- 76 Kommissionen, rådet och Förenade kungariket har för det fjärde gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning vid tolkningen i punkterna 171–188 och 192–194 i den överklagade domen beträffande de krav som Yassin Abdullah Kadis grundläggande rättigheter ska anses medföra för upptagandet av dennes namn i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002 till följd av domen i målet Kadi.
- 77 De har med stöd av Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Ungern, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Slovakien och Republiken Finland, gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den fann att de grundläggande rättigheterna medförde ett krav på utlämnande av de uppgifter och den bevisning som åberopats mot Yassin Abdullah Kadi.
- 78 De anser att tribunalen genom sin tolkning på denna punkt bortser från möjligheten, som framhålls i punkterna 342–344 i domen i målet Kadi, att begränsa den berörda personens rätt att få tillgång till de uppgifter som har åberopats mot honom eller henne för att undvika att spridandet av känslig information leder till att andra personer får kännedom om den och på så sätt kan undvika att drabbas av åtgärder som vidtas i kampen mot internationell terrorism. Det som kritiserades i punkterna 345–352 i den ovannämnda domen var för övrigt att Yassin Abdullah Kadi inte hade informerats om skälen till att hans namn hade upptagits i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002, och inte att de uppgifter och den bevisning som innehas av sanktionskommittén inte hade lämnats ut.
- 79 Tribunalens resonemang tar för övrigt ingen hänsyn till de många konkreta hinder som försvårar överföringen av dessa uppgifter till unionens institutioner. Framför allt beaktas inte det faktum att uppgifterna härrör från en skrivelse som en FN-stat har ställt till sanktionskommittén och som, i allmänhet, på grund av uppgifternas känsliga karaktär är skyddad av sekretess.
- 80 I det aktuella fallet räckte den redogörelse för skälen som sanktionskommittén hade lämnat, och som hade lämnats ut till Yassin Abdullah Kadi, för att vederbörande skulle förstå vilka skäl som låg till grund för upptagandet av hans namn i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002. Det är inte riktigt, såsom anges i punkterna 157 och 177 i den överklagade domen, att redogörelsen endast innehåller allmänna, ogrundade, oklara och obestämda påståenden avseende Yassin Abdullah Kadi. Tvärtom innehåller redogörelsen specifika angivelser av de omständigheter som låg till grund för sanktionskommitténs slutsats att den berörda personen har personliga och direkta kopplingar till nätverket al-Qaida och Usama bin Ladin.
- 81 För det femte har kommissionen anfört att tribunalen gjorde sig skyldig till ett fel genom att inte, för att underkänna Yassin Abdullah Kadis invändningar om att det saknas ett effektivt domstolsskydd och möjlighet att få tillgång till relevanta uppgifter och bevisning, bortsett från sitt konstaterande av fakta i punkt 67 i den överklagade domen, ta hänsyn till den parallella talan som har anhängiggjorts av Yassin Abdullah Kadi vid domstol i Förenta staterna.
- 82 För det sjätte har kommissionen, rådet och Förenade kungariket gjort gällande att tribunalens bedömning i punkterna 127 och 128 i den överklagade domen av ändringarna av de omprövningsförfaranden som har införts på FN-nivå är felaktig.
- 83 De har, med stöd av samtliga medlemsstater som har intervenerat till stöd för överklagandena, gjort gällande att det förfarande med en regelbunden översyn ex officio som infördes genom resolution 1822 (2008) har lett till en förbättring av skyddet för de grundläggande rättigheterna. En indikation på detta är att flera tiotals personer och enheter har avförts från sanktionskommitténs sammanfattande förteckning. Inrättandet av ett ombudsmannaämbete genom resolution 1904 (2009) blev en vändpunkt på området, genom att den berörda personen därigenom fick en möjlighet att redogöra för sin sak inför ett oberoende och opartiskt organ som har i uppgift att i förekommande fall underrätta sanktionskommittén om skäl som talar för att det begärda avförandet ska ske.

- 84 Säkerhetsrådets resolution 1989 (2011) av den 17 juni 2011 bekräftar viljan att ständigt förbättra handläggningen av ansökningarna om avförande från sanktionskommitténs sammanfattande förteckning. Framför allt krävs det inte längre något enhälligt samtycke från sanktionskommitténs medlemmar för att avförande ska få ske. Avförandet börjar gälla 60 dagar efter det att kommittén har slutfört undersökningen av en rekommendation med detta innehåll och av en allmän rapport som översänts av ombudsmannen, förutom om det föreligger en motsatt konsensus inom sanktionskommittén eller en begäran om att ärendet ska hänskjutas till säkerhetsrådet. De skyldigheter som sanktionskommittén har avseende motivering och öppenhet när den avslår ombudsmannens rekommendation har utökats. Nämda resolution syftar också till att ge ombudsmannen ökad tillgång till de konfidentiella uppgifter som innehas av Förenta nationernas medlemsstater och till att det ska tillkännages vilka stater som har gett in en begäran om upptagande.
- 85 Yassin Abdullah Kadi har för det första genmält att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den i den överklagade domen slog fast att domstolen i domen i målet Kadi tydligt hade tagit ställning till hur omfattande och ingående domstolskontrollen skulle vara i det förevarande fallet. Dels talade domstolen om en fullständig laglighetsprövning som omfattar de uppgifter och den bevisning som åberopats mot sökanden, med som enda förbehåll de krav på sekretess som hänger samman med den allmänna säkerheten. Dels menar Yassin Abdullah Kadi att den omständigheten att det i det nu aktuella systemet, till skillnad från i det system som nämnts ovan i punkterna 14 och 15, inte finns något förfarande – före förfarandet på EU-nivå – som säkerställer att rätten till försvar iaktas genom en effektiv domstolsprövning, talar för en förstärkning av det effektiva domstolsskyddet på EU-nivå, såsom tribunalen påpekade i punkterna 186 och 187 i den överklagade domen.
- 86 För det andra har Yassin Abdullah Kadi bestritt att det krav som uppställs i den överklagade domen på hur ingående domstolskontrollen ska vara i det aktuella fallet är felaktigt.
- 87 Till att börja med strider tribunalens synsätt inte mot folkrätten. En domstolsprövning av den omtvistade förordningens lagenlighet är nämligen inte detsamma som en kontroll av giltigheten av den resolution som förordningen genomför. En sådan domstolsprövning innebär inte något ifrågasättande av säkerhetsrådets huvudansvar på området eller av FN-stadgans företräde framför alla andra internationella överenskommelser. Inte heller är syftet med den att de behöriga internationella organens politiska bedömning ska ersättas av unionsdomstolens. Dess syfte är endast att säkerställa att kravet på att genomförandet av säkerhetsrådets resolutioner inom unionen sker på ett sätt som är förenligt med unionsrättens grundläggande principer är uppfyllt. Närmare bestämt bidrar denna domstolsprövning till att skapa en balans mellan behovet av internationell fred och säkerhet, å ena sidan, och skyddet för de grundläggande rättigheterna, å andra sidan.
- 88 För det andra anser Yassin Abdullah Kadi att tribunalens synsätt inte strider mot unionsrätten. Unionsrätten kräver att de grundläggande rättigheterna respekteras och att det säkerställs att en oberoende och opartisk domstolskontroll kan ske, även av åtgärder som vidtas av unionen på grundval av folkrätten.
- 89 För det tredje har Yassin Abdullah Kadi, efter att ha framhållit att tribunalens resonemang kring de restriktiva åtgärdernas karaktär var överflödiga, dock gjort gällande att dessa åtgärder, i hans speciella fall, på grund av sin allmänna räckvidd och mycket långa tillämpningsperiod, har förlorat sin preventiva karaktär och blivit repressiva, vilket enligt honom motiverar en fullständig och rigorös domstolsprövning av den omtvistade förordningen.
- 90 För det fjärde har Yassin Abdullah Kadi bestritt att de krav som tribunalen uppställde för iakttagandet av hans grundläggande rättigheter utgör felaktig rättstillämpning.
- 91 Han har i detta avseende gjort gällande att en effektiv domstolsprövning inte kan äga rum om ingen som helst utlämning sker av de uppgifter och den bevisning som innehas av FN:s organ. Enligt vad dessa organ själva har medgett var den redogörelse för skälen som lämnats av sanktionskommittén

inte avsedd att användas som bevisning. Den innehöll endast viss användbar information om den berörda personens tidigare förehavanden och om den bevisning som sanktionskommitténs medlemmar har kännedom om.

- 92 Att det saknas en formell procedur för utbyte av information mellan säkerhetsrådet och unionens institutioner hindrar inte att ett utbyte kan ske av de uppgifter som behövs för att säkerhetsrådets och unionsinstitutionernas gemensamma mål att se till att de grundläggande mänskliga rättigheterna respekteras vid tillämpningen av restriktiva åtgärder ska kunna uppnås. I det aktuella fallet har kommissionen, trots Yassin Abdullah Kadis uttryckliga begäran, inte ens gjort något försök att från sanktionskommittén erhålla en detaljerad redogörelse för de omständigheter eller den bevisning som rättfärdigar upptagandet av den berörda personens namn i de aktuella förteckningarna.
- 93 Vad beträffar den redogörelse för skälen som sanktionskommittén har lämnat, har Yassin Abdullah Kadi anfört att den innehåller ett antal allmänt hållna och icke styrkta påståenden som han inte har kunnat vederlägga på ett effektivt sätt.
- 94 För det femte har Yassin Abdullah Kadi gjort gällande att domstolsprocessen i Förenta staterna saknar relevans för det förevarande målet, eftersom den avser ogiltigförklaring av upptagandet av vederbörandes namn i en förteckning som förs av Office of Foreign Assets Control (byrån för kontroll av utländska tillgångar) vid Förenta staternas finansministerium, av skäl som helt skiljer sig från grunderna i det här målet. Domstolsprocessen i Förenta staterna rör varken den omtvistade förordningen eller de säkerhetsrådsresolutioner som förordningen syftar till att genomföra.
- 95 För det sjätte har Yassin Abdullah Kadi anfört att det enda omprövningsförfarande som hade införts på FN-nivå vid tiden för antagandet av den omtvistade förordningen var förfarandet vid kontaktcentrumet. Vad gäller inrättandet av ett ombudsmannaämbete, vilket tribunalen beaktade trots att det ägde rum efter förordningens antagande, anser Yassin Abdullah Kadi att detta inrättande inte erbjuder de garantier som ett effektivt domstolsskydd innebär. Framför allt förfogar den person som ansöker om att avföras från sanktionskommitténs sammanfattande förteckning inte över någon detaljerad redogörelse för skälen för upptagandet i förteckningen, eller över de uppgifter som har åberopats mot honom eller henne. Personen i fråga har ingen rätt att yttra sig inför sanktionskommittén, som är det enda beslutsfattande organet i detta sammanhang. Dessutom förfogar ombudsmannen inte över några tvångsmedel mot FN:s medlemmar eller mot sanktionskommittén, vilken förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning. De kvarstående bristerna i förfarandet framhölls bland annat av ombudsmannen själv i dennes första rapport från januari 2011. Där lyfts särskilt fram att ombudsmannen inte har tillgång till sekretessbelagda eller hemliga uppgifter och att sökanden undanhåller information om vilken stat eller vilka stater som tagit initiativ till att uppta vederbörande i förteckningen.
- 96 Dessa brister har inte avhjälpats genom resolution 1989 (2011). Ombudsmannens rekommendationer är nämligen fortfarande inte bindande. Fastställandet av kriterierna för avförande från sanktionskommitténs sammanfattande förteckning och rätten att besluta om avförande är fortfarande föremål för sanktionskommitténs skönsmässiga bedömning. Om ombudsmannen föreslår avförande i ett visst fall har varje medlem av sanktionskommittén möjlighet att hänskjuta ärendet till säkerhetsrådet, vars fem permanenta medlemmar kan utöva sin vetorätt enligt eget skön. Dessutom är ombudsmannen beroende av staternas samarbetsvilja vid insamlingen av information.

Domstolens bedömning

– Frågan om hur långt rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd sträcker sig

- 97 Såsom tribunalen påpekade i punkterna 125, 126 och 171 i den överklagade domen slog domstolen i punkt 326 i domen i målet Kadi fast att unionsdomstolarna är skyldiga att, i enlighet med den behörighet som de getts enligt fördraget, säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av samtliga unionsrättsakter i förhållande till de grundläggande rättigheterna, vilka utgör en del av unionens rättsordning. Detta gäller även för rättsakter vilka syftar till att genomföra resolutioner som antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga (se även, för ett liknande resonemang, domstolens domar i de ovannämnda målen Hassan och Ayadi mot rådet och kommissionen, punkt 71, och Bank Melli Iran mot rådet, punkt 105). Detta krav stadfästs uttryckligen i artikel 275 andra stycket FEUF.
- 98 Bland dessa grundläggande rättigheter återfinns bland annat rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd.
- 99 Den första av dessa rättigheter, som stadfästs i artikel 41.2 i unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) (se, för ett liknande resonemang, domen av den 21 december 2011 i mål C- 27/09 P, Frankrike mot People's Mojahedin Organization of Iran, REU 2011, s. I-13427, punkt 66), innefattar en rätt att bli hörd och en rätt att få tillgång till akten, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess.
- 100 Den andra av dessa grundläggande rättigheter, som bekräftas i artikel 47 i stadgan, innebär att den berörda personen måste ha möjlighet att få kännedom om de skäl som ligger till grund för det beslut som fattats rörande honom eller henne, antingen genom att läsa själva beslutet eller genom att på begäran underrättas om skälen för beslutet, vilket inte påverkar den rätt som den behöriga domstolen har att kräva att den aktuella myndigheten redovisar sina skäl. Detta är nödvändigt för att den berörde ska kunna ta till vara sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och, med kännedom om samtliga omständigheter, kunna avgöra huruvida det finns anledning att väcka talan vid behörig domstol samt för att behörig domstol fullt ut ska kunna genomföra laglighetskontrollen av det aktuella beslutet (se domen av den 4 juni 2013 i mål C-300/11, ZZ, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 101 Artikel 52.1 i stadgan tillåter emellertid begränsningar i utövandet av de rättigheter som anges i den, förutsatt att den berörda begränsningen inte strider mot det väsentliga innehållet i den grundläggande rättigheten i fråga, och att den, i enlighet med proportionalitetsprincipen, är nödvändig och faktiskt svarar mot de mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen (se domen i det ovannämnda målet ZZ, punkt 51).
- 102 Ett påstående om kränkning av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd måste dessutom prövas mot bakgrund av de specifika omständigheterna i varje enskilt fall (se, för ett liknande resonemang, domen av den 25 oktober 2011 i mål C-110/10 P, Solvay mot kommissionen, REU 2011, s. I-10439, punkt 63), framför allt den aktuella rättsaktens beskaffenhet, det sammanhang i vilket den antagits och rättsreglerna på det aktuella området (se, för ett liknande resonemang angående fullgörandet av motiveringsskyldigheten, domarna av den 15 november 2012 i de förenade målen C-539/10 P och C-550/10 P, Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, punkterna 139 och 140, och i mål C-417/11 P, rådet mot Bamba, punkt 53).
- 103 I det aktuella fallet ska domstolen pröva huruvida det – med beaktande av de krav som följer av bland annat artiklarna 3.1, 3.5, 21.1, 21.2 a och 21.2 c FEU, avseende upprätthållandet av internationell fred och säkerhet med iakttagande av folkrätten, och närmare bestämt av principerna i Förenta nationernas stadga – ska anses att den omständigheten att Yassin Abdullah Kadi och unionsdomstolen saknar

tillgång till de uppgifter och den bevisning som har åberopats mot den berörde, som tribunalen framhöll i framför allt punkterna 173, 181 och 182 i den överklagade domen, innebär att rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd har åsidosatts.

- 104 Det bör i detta sammanhang framhållas, vilket domstolen redan har påpekat bland annat i punkt 294 i domen i målet Kadi, att säkerhetsrådet, enligt vad som anges i artikel 24 i Förenta nationernas stadga, av FN:s medlemmar har tillerkänts huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Det ankommer på detta internationella organ att i nämnda syfte avgöra vad som utgör ett hot mot dessa värden och att genom antagande av resolutioner med stöd av kapitel VII i FN-stadgan vidta nödvändiga åtgärder för att bibehålla eller återupprätta internationell fred och säkerhet, på ett sätt som är förenligt med Förenta nationernas mål och principer, och framför allt med respekten för mänskliga rättigheter.
- 105 Det ankommer härvid på sanktionskommittén – vilket framgår av de ovan i punkterna 10 och 11 nämnda resolutionerna, som innehåller bestämmelser om systemet med sådana restriktiva åtgärder som de nu aktuella – att på begäran från en FN-medlem som inges med stöd av en ”redogörelse för skälen”, vilken ska innehålla ”en redogörelse som är så detaljerad som möjligt för skälen till ansökan om upptagning”, angivande av ”vilket slags uppgifter det rör sig om” och ”alla uppgifter eller bestyrkande handlingar eller bevismedel som kan lämnas”, med tillämpning av de kriterier som uppställts av säkerhetsrådet anvisa de organisationer, enheter och personer vars penningmedel och andra ekonomiska tillgångar måste frysas. Denna anvisning, som tar sig sitt konkreta uttryck genom upptagandet av namnet på den berörda organisationen, enheten eller personen i sanktionskommitténs sammanfattande förteckning, vilken uppdateras med beaktande av de ansökningar som inges av FN:s medlemsstater, är baserad på en ”sammanfattning av skälen”. Sammanfattningen upprättas av sanktionskommittén mot bakgrund av de uppgifter som får lämnas ut, bland annat till den berörda personen, enligt godkännande från den stat som tagit initiativ till förslaget om införande, och görs tillgänglig via sanktionskommitténs webbplats.
- 106 När unionen genomför resolutioner som har antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga, på grundval av en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har antagits av medlemsstaterna med stöd av EU-fördragets bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, ska den behöriga unionsmyndigheten ta vederbörlig hänsyn till resolutionernas lydelse och ändamål samt till de relevanta förpliktelserna beträffande genomförandet som framgår av Förenta nationernas stadga (se domen i målet Kadi, punkterna 295 och 296).
- 107 Det innebär att när sanktionskommittén, i enlighet med relevanta resolutioner från säkerhetsrådet, har beslutat att uppta namnet på en organisation, enhet eller person i sin sammanfattande förteckning, ska den behöriga unionsmyndigheten, för att på medlemsstaternas vägnar rätta sig efter detta beslut, besluta att uppta eller behålla det aktuella namnet i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002 på grundval av den redogörelse för skälen som lämnas av sanktionskommittén. Däremot föreskrivs det inte i nämnda resolutioner att sanktionskommittén utöver denna redogörelse för skälen spontant ska lämna ut ytterligare uppgifter, bland annat till den unionsmyndighet som är behörig att för unionens räkning fatta beslut om att uppta eller behålla namnet i förteckningen.
- 108 Sålunda hänvisas det i artiklarna 7a.1, 7a.2, 7c.1 och 7c.2 i förordning nr 881/2002, som – enligt vad som framgår av skäl 4 i förordning nr 1286/2009 – infördes genom rådets förordning (EU) nr 1286/2009 av den 22 december 2009 om ändring av förordning nr 881/2002 (EUT L 346 s. 42) i syfte att ändra förfarandet för upptagande i nämnda förteckning till följd av domen i målet Kadi, enbart till den redogörelse för skälen som lämnas av sanktionskommittén för att kunna användas vid fattandet av sådana beslut. Detta gäller såväl för ett första beslut att uppta namnet på en viss organisation, enhet eller person i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002, som för ett beslut att i förteckningen behålla ett namn som redan upptagits genom ett beslut som fattats före den 3 september 2008, det vill säga det datum då domen i målet Kadi meddelades.

- 109 I fallet med Yassin Abdullah Kadi framgår det av akten att det inledande upptagandet av hans namn i sanktionskommitténs sammanfattande förteckning den 17 oktober 2001 hade föranletts av en begäran från Förenta staterna som motiverades genom en hänvisning till ett beslut av den 12 oktober 2001, där Byrån för kontroll av utländska tillgångar hade anvisat Yassin Abdullah Kadi som ”särskild anvisad internationell terrorist” (”Specially Designated Global Terrorist”).
- 110 Såsom framgår av skäl 3 i den omtvistade förordningen beslutade kommissionen genom denna förordning, efter det att domen i målet Kadi hade meddelats, att behålla Yassin Abdullah Kadi i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002 på grundval av den redogörelse för skälen som hade lämnats av sanktionskommittén. Kommissionen tillhandahölls inga andra uppgifter än denna redogörelse för skälen. Detta konstaterades av tribunalen i punkt 95 i den överklagade domen och bekräftades av kommissionen under förhandlingen i domstolen.
- 111 När det gäller ett förfarande för att anta ett beslut om att uppta eller behålla en persons namn i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002 innebär rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd att den behöriga unionsmyndigheten har en skyldighet att underrätta den berörda personen om de uppgifter som myndigheten förfogar över beträffande de omständigheter som lagts personen till last och utgjort grunden för myndighetens beslut, det vill säga åtminstone den redogörelse för skälen som lämnats av sanktionskommittén (se, för ett liknande resonemang, domen i målet Kadi, punkterna 336 och 337). Det är nödvändigt för att personen i fråga ska kunna ta till vara sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och, med kännedom om samtliga omständigheter, kunna avgöra huruvida det finns anledning att väcka talan vid unionsdomstolen.
- 112 I samband med underrättelsen ska den behöriga unionsmyndigheten bereda personen i fråga tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt ge sin ståndpunkt till kända beträffande de skäl som har åberopats mot honom eller henne (se, för ett liknande resonemang, domarna av den 24 oktober 1996 i mål C-32/95 P, kommissionen mot Lisrestal m.fl., REG 1996, s. I-5373, punkt 21, av den 21 september 2000 i mål C-462/98 P, *Mediocurso* mot kommissionen, REG 2000, s. I-7183, punkt 36, och av den 22 november 2012 i mål C-277/11, *M.*, punkt 87 och där angiven rättspraxis).
- 113 När det, såsom i det aktuella fallet, rör sig om ett beslut om att behålla den berörda personens namn i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002 krävs det – till skillnad från vad som är fallet vid det inledande beslutet om upptagande (se domen i målet Kadi, punkterna 336–341 och 345–349, och domen i det ovannämnda målet Frankrike mot People’s Mojahedin Organization of Iran, punkt 61) – att denna dubbla skyldighet vad gäller handläggningen fullgörs innan beslutet antas (se domen i det ovannämnda målet Frankrike mot People’s Mojahedin Organization of Iran, punkt 62). Det är ostridigt att kommissionen, från vilken den omtvistade förordningen härrör, har fullgjort denna skyldighet.
- 114 När den berörda personen har yttrat sig med anledning av redogörelsen för skälen har den behöriga unionsmyndigheten en skyldighet att omsorgsfullt och opartiskt pröva de anförda skälen mot bakgrund av detta yttrande samt eventuell bifogad bevisning som ingetts av den berörda personen (se, analogt, domen av den 21 november 1991 i mål C-269/90, Technische Universität München, REG 1991, s. I-5469, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 11, s. 453, av den 22 november 2007 i mål C-525/04 P, Spanien mot Lenzing, REG 2007, s. I-9947, punkt 58, och domen i det ovannämnda målet *M.*, punkt 88).
- 115 Därvid ankommer det på myndigheten att, särskilt med beaktande av det eventuella yttrandets innehåll, bedöma om det är nödvändigt att be sanktionskommittén och, via denna, den FN-medlem som har föreslagit upptagandet av den berörda personen i sanktionskommitténs sammanfattande förteckning, om deras medverkan för att – inom ramen för det klimat av samarbete i alla lämpliga former som enligt artikel 220.1 FEUF ska präglade relationerna mellan unionen och Förenta nationernas organ i

kampen mot internationell terrorism – erhålla de uppgifter och den bevisning, oavsett om det rör sig om hemliga handlingar, som myndigheten behöver för att kunna fullgöra sin skyldighet att göra en omsorgsfull och opartisk prövning.

- 116 Även om motiveringsskyldigheten i artikel 296 FEUF inte sträcker sig så långt att det krävs ett detaljerat svar på den berörda personens yttrande (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, punkt 141), innebär den under alla omständigheter, inklusive i de fall då motiveringen av en unionsrättsakt motsvarar skäl som har anförts av ett internationellt organ, att denna motivering ska innehålla en beskrivning av de individuella, specifika och konkreta skäl som har fått de behöriga myndigheterna att anse att den berörda personen bör bli föremål för restriktiva åtgärder (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, punkterna 140 och 142, och rådet mot Bamba, punkterna 49–53).
- 117 När det gäller domstolsförfarandet, för det fall den berörda personen väcker talan för att bestrida lagenligheten av beslutet att uppta eller behålla hans eller hennes namn i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002, ska det konstateras att unionsdomstolen ska kontrollera huruvida form- och behörighetsreglerna har följts och om den rättsliga grunden är korrekt (se, för ett liknande resonemang, domen i målet Kadi, punkterna 121–236, se även, analogt, domen av den 13 mars 2012 i mål C-376/10 P, Tay Za mot rådet, punkterna 46–72).
- 118 Unionsdomstolen ska dessutom kontrollera att den behöriga unionsmyndigheten har respekterat de rättssäkerhetsgarantier som nämns ovan i punkterna 111–114 liksom den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 296 FEUF, och om vilken det erinras om ovan i punkt 116, samt att de anförda skälen är tillräckligt precisa och konkreta.
- 119 För att det ska vara fråga om en sådan effektiv domstolsprövning som garanteras genom artikel 47 i stadgan, krävs det också att unionsdomstolen, vid sin laglighetsprövning av de skäl som legat till grund för beslutet att uppta eller behålla en persons namn i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002 (domen i målet Kadi, punkt 336), förvissar sig om att det föreligger faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, punkt 68), som för denna person har en individuell innebörd (se, för ett liknande resonemang, domen av den 23 april 2013 i de förenade målen C-478/11 P–C-482/11 P, Gbagbo m.fl. mot rådet, punkt 56). Detta förutsätter en undersökning av de faktiska omständigheter som har åberopats i redogörelsen för skälen och som ligger till grund för nämnda beslut (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet E och F, punkt 57), vilket betyder att domstolskontrollen inte är begränsad till en bedömning av huruvida de angivna skälen är sannolika i abstrakt mening, utan gäller huruvida det föreligger stöd för dessa skäl, eller åtminstone för ett av dem som i sig anses räcka som grund för beslutet.
- 120 Härvid ankommer det på unionsdomstolen att vid sin prövning vid behov anmoda den behöriga unionsmyndigheten att inkomma med uppgifter eller bevisning, oavsett om det rör sig om hemliga handlingar, som är av relevans för domstolens prövning (se, analogt, domen i det ovannämnda målet ZZ, punkt 59).
- 121 Det är nämligen den behöriga unionsmyndigheten som, vid ett eventuellt bestridande, ska visa att det finns grund för de skäl som har åberopats mot den berörda personen, och inte den berörda personen som ska bevisa motsatsen, det vill säga att det saknas grund för skälen.
- 122 Det krävs inte att myndigheten vid domstolen förebringar samtliga av de uppgifter och bevis som är knutna till de skäl som anförs i den av sanktionskommittén överlämnade redogörelsen. Däremot är det viktigt att de uppgifter och den bevisning som inges stöder de skäl som har åberopats mot den berörda personen.

- 123 Om den behöriga unionsmyndigheten inte är i stånd att efterkomma unionsdomstolens begäran, ska domstolen grunda sin bedömning på de omständigheter som den har upplysts om, vilket i det förevarande fallet vill säga de uppgifter som återfinns i den av sanktionskommittén överlämnade redogörelsen, eventuella yttranden och uppgifter som ingetts av den berörda personen och den behöriga unionsmyndighetens svar på yttrandet. Om det med stöd av dessa omständigheter inte går att sluta sig till att det finns stöd för ett visst skäl ska unionsdomstolen underkänna det såsom grund för beslutet om att uppta eller behålla det aktuella namnet i förteckningen.
- 124 Om däremot relevant information och bevisning tvärtom inges av den behöriga unionsmyndigheten ska unionsdomstolen pröva huruvida de omständigheter som har åberopats kan anses styrkta genom nämnda uppgifter eller bevisning och uppskatta bevisvärdet därav med beaktande av omständigheterna i målet och mot bakgrund av eventuella yttranden beträffande dessa omständigheter som har ingetts av, bland annat, den berörda personen.
- 125 Det är riktigt att det finns tvingande hänsyn som rör unionens eller dess medlemsstaters säkerhet eller deras internationella relationer som kan utgöra hinder för att lämna ut vissa uppgifter eller viss bevisning till den berörda personen. I sådana fall ankommer det dock på unionsdomstolen, mot vilken det inte kan göras gällande att uppgifterna eller bevisen är sekretessbelagda eller hemliga, att inom ramen för sin domstolsprövning, använda sig av metoder som gör det möjligt att förena berättigade säkerhetshänsyn när det gäller arten av och källorna till de uppgifter som har beaktats vid antagandet av den berörda rättsakten, med nödvändigheten av att i tillräcklig utsträckning säkerställa den enskildes processuella rättigheter, såsom rätten att yttra sig och principen om ett kontradiktoriskt förfarande (se, för ett liknande resonemang, domen i målet Kadi, punkterna 342 och 344, och se även, analogt, domen i det ovannämnda målet ZZ, punkterna 54, 57 och 59).
- 126 Domstolen ska härvid med beaktande av samtliga rättsliga och faktiska omständigheter som åberopats av den behöriga unionsmyndigheten, pröva om det finns stöd för de skäl för att motsätta sig en sådan utlämning som myndigheten har anfört (se, analogt, domen i det ovannämnda målet ZZ, punkterna 61 och 62).
- 127 Om domstolen gör bedömningen att dessa skäl inte utgör hinder för att lämna ut uppgifterna och bevisningen, åtminstone i vissa delar, ska den ge den behöriga unionsmyndigheten möjlighet att lämna ut uppgifterna och bevisningen till den berörda personen. Om myndigheten delvis, eller helt och hållet, motsätter sig utlämning av uppgifterna och bevisningen i fråga, ska domstolen göra sin laglighetsprövning av den angripna rättsakten på grundval av de uppgifter som har lämnats ut (se, analogt, domen i det ovannämnda målet ZZ, punkt 63).
- 128 Om det däremot visar sig att de skäl som har anförts av den behöriga unionsmyndigheten faktiskt utgör hinder för att den berörda personen informeras om de uppgifter eller den bevisning som har ingetts till unionsdomstolen, krävs det att det görs en lämplig avvägning mellan rätten till ett effektivt domstolsskydd, framför allt den kontradiktoriska principen, och unionens eller dess medlemsstaters säkerhet eller deras internationella relationer (se, analogt, domen i det ovannämnda målet ZZ, punkt 64).
- 129 Vid en sådan intresseavvägning är det tillåtet att välja sådana alternativ som att lämna ut en sammanfattning av de uppgifter och den bevisning som är i fråga. Oavsett om sådana alternativ väljs ankommer det på unionsdomstolen att pröva huruvida och i vilken utsträckning den omständigheten att hemliga uppgifter och bevis inte har lämnats ut till den berörda personen och att vederbörande följaktligen har saknat möjlighet att göra gällande sin inställning till denna information, kan påverka bevisvärdet av de hemliga bevisen (se, analogt, domen i det ovannämnda målet ZZ, punkt 67).
- 130 Med hänsyn till att de restriktiva åtgärderna i fråga är av förebyggande karaktär ska följande gälla: Om unionsdomstolen vid laglighetsprövningen av det angripna beslutet, vilken beskrivs ovan i punkterna 117–129, finner att åtminstone ett av de skäl som nämns i den redogörelse som har

lämnats av sanktionskommittén är tillräckligt precist och konkret, stöds av fakta och i sig utgör en tillräcklig grund för beslutet, ska den omständigheten att andra av dessa skäl inte uppfyller dessa kriterier inte motivera en ogiltigförklaring av beslutet. Om fallet är det motsatta ska det angripna beslutet ogiltigförklaras av domstolen.

- 131 En sådan domstolsprövning är absolut nödvändig för att säkerställa en lämplig balans mellan upprätthållandet av internationell fred och säkerhet och skyddet för den berörda personens grundläggande fri- och rättigheter (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet E och F, punkt 57), vilka tillhör FN:s och EU:s gemensamma värden.
- 132 Trots den förebyggande karaktären har de restriktiva åtgärderna i fråga nämligen en betydande negativ inverkan på de ovannämnda fri- och rättigheterna. Det hänger dels samman med den rejäla omskakningen av den berörda personens yrkes- och familjeliv till följd av de inskränkningar av hans eller hennes utövande av äganderätten som beror på åtgärdernas allmänna räckvidd och på, såsom i det aktuella fallet, den tid under vilken de faktiskt har tillämpats. Dels hänger det samman med den offentliga vanära och misstro som den berörda personen drabbas av genom dessa åtgärder (se, för ett liknande resonemang, domen i målet Kadi, punkterna 358, 369 och 375, domen i det ovannämnda målet Frankrike mot People's Mojahedin Organization of Iran, punkt 64, domarna i de förenade målen Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, punkt 120, samt domen av den 28 maj 2013 i mål C-239/12 P, Abdulrahim mot rådet och kommissionen, punkt 70 och där angiven rättspraxis).
- 133 Det framgår att en sådan kontroll är särskilt nödvändig då de förfaranden för avförande och översyn ex officio som har inrättats på FN-nivå – trots de förbättringar som har gjorts av dem, framför allt under tiden efter antagandet av den omtvistade förordningen – inte erbjuder den vars namn har upptagits i sanktionskommitténs sammanfattande förteckning, och senare i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002, de garantier som ett effektivt domstolsskydd innebär. Samma sak har nyligen konstaterats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i 211 § i domen av den 12 september 2012 i målet Nada mot Schweiz (ännu ej offentliggjord i *Recueil des arrêts et décisions*), som därmed anslöt sig till den bedömning som gjorts av Tribunale federale (Schweiz federala domstol).
- 134 Det som är utmärkande för ett effektivt domstolsskydd måste nämligen vara att det ger den berörda personen möjlighet att från en domstol utverka ett erkännande – genom en dom om ogiltigförklaring, genom vilken den angripna rättsakten retroaktivt avlägsnas från rättsordningen och aldrig ska anses ha existerat – av att upptagandet eller behållandet av personens namn i den aktuella förteckningen var rättsstridigt. Ett erkännande av rättsstridigheten kan ge personen upprättelse eller för honom eller henne utgöra ett slags gottgörelse av den ideella skadan (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Abdulrahim mot rådet och kommissionen, punkterna 67–84).

– Felaktig rättstillämpning i den överklagade domen

- 135 Det följer av bedömningen ovan att rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd för det första förutsätter att den behöriga unionsmyndigheten till den berörda personen lämnar ut sanktionskommitténs redogörelse för skälen, som utgör grunden för beslutet att uppta eller behålla personens namn i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002, bereder vederbörande tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt ge sin ståndpunkt i detta avseende till känna samt omsorgsfullt och opartiskt prövar de anförda skälen mot bakgrund av de yttranden och eventuell bevisning som ingetts av den berörda personen.
- 136 För det andra innebär dessa rättigheter att unionsdomstolen, om ett domstolsförfarande inleds, bland annat ska kontrollera att de skäl som anförs i redogörelsen är tillräckligt precisa och konkreta, och i förekommande fall – mot bakgrund av de uppgifter som ingetts till den – att de faktiska omständigheter som ligger till grund för skälen är styrkta.

- 137 Däremot kan det inte i sig anses utgöra ett åsidosättande av de ovannämnda rättigheterna att den behöriga unionsmyndigheten inte tillhandahåller den berörda personen, och i ett senare skede unionsdomstolen, uppgifter och bevisning – beträffande den redogörelse för skälen som ligger till grund för det aktuella beslutet – som endast sanktionskommittén eller den berörda FN-medlemmen har i sin besittning. I en sådan situation har unionsdomstolen – på vilken det ankommer att mot bakgrund av de yttranden och eventuell bevisning som ingetts av den berörda personen, och den behöriga unionsmyndighetens svar på yttrandet, pröva de skäl som anges i sanktionskommitténs redogörelse – emellertid inte några ytterligare uppgifter eller någon bevisning till sitt förfogande. Det betyder att om domstolen inte kan finna att det finns stöd för skälen kan de inte godtas som grund för det angripna beslutet om upptagande i förteckningen.
- 138 Således gjorde tribunalen en felaktig rättstillämpning i punkterna 173, 181–184, 188 och 192–194 i den överklagade domen genom att fastställa att det förelåg ett åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd, och därmed av proportionalitetsprincipen, på grund av kommissionens underlåtenhet att tillhandahålla Yassin Abdullah Kadi och tribunalen själv vissa uppgifter och viss bevisning avseende skälen till behållandet av den berörda personens namn i förteckningen i bilaga I till förordning nr 881/2002, detta trots att tribunalen, vilket framgår av punkterna 81 och 95 i den överklagade domen – såväl när den ogillade det yrkande om åtgärd för processledning som Yassin Abdullah Kadi framställt för att utverka en sådan utlämning, som under förhandlingen – hade noterat att kommissionen inte förfogade över dessa uppgifter och denna bevisning.
- 139 I motsats till vad som anges i punkterna 181, 183 och 184 i den överklagade domen, framgår det inte av de avsnitt i domen i målet Kadi till vilka det hänvisas i dessa punkter, att det faktum att den berörda personen och unionsdomstolen saknar tillgång till uppgifter och bevisning som den behöriga unionsmyndigheten inte förfogar över, i sig utgör ett åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd.
- 140 Tribunalens bedömning av huruvida en motivering är tillfredsställande utgör en fråga som ska prövas av domstolen i mål om överklagande (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet rådet mot Bamba, punkt 41 och där angiven rättspraxis). Med erinrande av detta slår domstolen fast att tribunalen dessutom gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkterna 174, 177, 188 och 192–194 i den överklagade domen fann att det förelåg ett åsidosättande med motiveringen att påståendena i sanktionskommitténs redogörelse för skälen enligt tribunalens uppfattning var oklara och obestämda, trots att det vid en separat prövning av vart och ett av skälen inte går att dra en sådan allmän slutsats.
- 141 Visserligen är det riktigt, såsom tribunalen slog fast genom att i punkt 177 i den överklagade domen godta Yassin Abdullah Kadis argument i punkt 157 fjärde strecksatsen i domen, att det sista av de skäl som anfördes i sanktionskommitténs redogörelse för skälen – att Yassin Abdullah Kadi ägde flera bolag i Albanien som förmedlade penningmedel till extremister eller gav extremister sådana positioner att de kunde kontrollera de aktuella bolagens tillgångar, och varav upp till fem bolag erhöll rörelsekapital från Usama bin Ladin – inte är tillräckligt precist och konkret, eftersom det inte innehåller några upplysningar om vilka dessa bolag är, vid vilken tidpunkt handlingarna ägde rum och vilka de ”extremister” som påstås ha gynnats av nämnda handlingar är.
- 142 Däremot gäller inte samma sak för de övriga skälen i redogörelsen.
- 143 Det första skälet – att Yassin Abdullah Kadi har erkänt att han var en av grundarna av stiftelsen Muwafaq och ledde dess verksamhet, en stiftelse som alltid har stått under beskydd av afghanska byrån (Makhtab al-Khidamat), som instiftades av bland annat Usama bin Ladin, som var föregångare till al-Qaida och som, efter att afghanska byrån upplöstes i juni 2001, har anslutit sig till al-Qaida – är nämligen tillräckligt precist och konkret, genom att det anges vilken enhet det rör sig om, vilken roll Yassin Abdullah Kadi hade i förhållande till denna och vad kopplingen mellan denna enhet å ena sidan och Usama bin Ladin och al-Qaida å andra sidan består av.

- 144 Det andra skälet är att Yassin Abdullah Kadi år 1992 efter rekommendation från finansären Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan, som stridit vid sidan av Usama bin Ladin i Afghanistan under 1980-talet, rekryterade Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi för att ta över ledningen av stiftelsen Muwafaqs europeiska avdelningar. Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi var, vid tiden för rekryteringen, en av de främsta ledarna för Tunisian Islamic Front, och han agerade i enlighet med överenskommelser med Usama bin Ladin. Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi åkte till Afghanistan i början av 1990-talet för att där genomgå en paramilitär utbildning. Han åkte därefter till Sudan, tillsammans med andra personer, för att där med Usama bin Ladin sluta ett avtal angående mottagande och utbildning av tunisier och senare ett avtal som syftade till att Usama bin Ladins samarbetsmän i Bosnien och Hercegovina skulle ta emot tunisiska kombattanter som kom från Italien.
- 145 Det andra skälet är tillräckligt precist och konkret, eftersom det innehåller de nödvändiga preciseringarna beträffande vid vilken tidpunkten och i vilket sammanhang rekryteringen i fråga ägde rum, och beträffande de personliga aspekterna av rekryteringsens påstådda koppling till Usama bin Ladin.
- 146 Det tredje skälet – som stöder sig på ett uttalande som Talad Fuad Kassem, ledare för Al-Gama'at al Islamiyya ska ha gjort år 1995, enligt vilket stiftelsen Muwafaq tillsammans med Usama bin Ladin har gett logistiskt och finansiellt stöd till en bataljon kombattanter i Bosnien och Hercegovina – är att stiftelsen i mitten av 1990-talet ska ha bidragit med finansiellt stöd till dessa kombattanters terroristhandlingar, och ha stött handeln med vapen från Albanien till Bosnien och Hercegovina.
- 147 Det tredje skälet är tillräckligt precist och konkret, eftersom det anges vem som gjorde det aktuella uttalandet, vilka typer av handlingar det rörde sig om, vid vilken tidpunkt de ska ha ägt rum och vilken koppling de ska ha haft till Usama bin Ladins verksamhet.
- 148 Det fjärde skälet är att Yassin Abdullah Kadi var en av de största aktieägarna i den bosniska banken Depozitna Banka, som i dag är stängd, i vilken Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi hade vissa uppdrag och företrädde Yassin Abdullah Kadis intressen, och i vilken möten angående förberedelser för ett attentat mot en amerikansk inrättning i Saudiarabien eventuellt har ägt rum.
- 149 Till skillnad från vad som angavs i punkt 175 i den överklagade domen är det fjärde skälet tillräckligt precist och konkret, eftersom det anges vilket finansinstitut som påstås ha tjänat som mellanhand för Yassin Abdullah Kadis bidrag till terroristverksamhet och vilken typ av terroristaktion som planerades. Formuleringen, som uttrycker osäkerhet, vid angivandet av att möten har hållits i detta finansinstitut för att förbereda den påstådda aktionen strider inte mot de krav som motiveringsskyldigheten innebär. Skälen till upptagande i unionens förteckning får nämligen utgöras av misstankar om inblandning i terroristverksamhet, vilket inte påverkar prövningen av om det finns stöd för dessa misstankar.
- 150 Trots att det framgår av punkterna 138–140 och 142–149 ovan att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning ska domstolen undersöka huruvida domslutet i den överklagade domen, trots den felaktiga rättstillämpningen, visar sig vara riktigt enligt andra rättsliga grunder än de som angavs av tribunalen och i så fall ogilla överklagandet (se, för ett liknande resonemang, domen av den 19 april 2012 i mål C-221/10 P, Artegoda mot kommissionen, punkt 94 och där angiven rättspraxis).

– Frågan huruvida den omtvistade förordningen är olaglig

- 151 När det gäller det första skälet som har anförts i sanktionskommitténs redogörelse och som nämnts ovan i punkt 143 ska det konstateras att Yassin Abdullah Kadi, i det yttrande som han avgav den 10 november 2008 till stöd för sin talan vid tribunalen, visserligen medgav att han var en av grundarna av stiftelsen Muwafaq, men att han samtidigt nekade till att denna stiftelse skulle ha gett något som helst stöd till terrorism eller att det skulle ha funnits någon som helst koppling mellan

stiftelsen och afghanska byrån. Till sitt yttrande bifogade han stiftelseurkunden för stiftelsen Muwafaq och gjorde gällande att stiftelsen hade upprättats endast för välgörenhetsändamål och humanitära syften, och framför allt var inriktad på bistånd till de personer som lider av svält i världen, särskilt i Sudan. Han medgav att han har deltagit i stiftelsen Muwafaqs internationella strategibeslut, men nekade till all inblandning i stiftelsens dagliga verksamhet runtom i världen, bland annat vad gäller rekryteringen av lokalanställda. Han bestred också att stiftelsen Muwafaq i juni 2001 anslöt sig till al-Qaida, bland annat med åberopande av att stiftelsen upphörde med all sin verksamhet senast år 1998, vilket det ingetts skriftlig bevisning för.

- 152 I den skrivelse som kommissionen upprättade den 8 december 2008 som svar på Yassin Abdullah Kadis yttrande, vilken också gavs in till tribunalen, gjorde kommissionen gällande att den omständigheten att den berörda enheten helt eller delvis har upphört med sin verksamhet, inte utesluter att stiftelsen, som är en självständig juridisk person, kan ha anslutit sig till al-Qaida.
- 153 Domstolen konstaterar dock att det inte har åberopats någon uppgift eller någon bevisning till stöd för påståendena om stiftelsen Muwafaqs inblandning i internationell terrorism genom kontakter med afghanska byrån och nätverket al-Qaida. Under dessa omständigheter kan uppgifterna om Yassin Abdullah Kadis roll och funktion i förhållande till nämnda stiftelse inte utgöra en grund för att, på EU-nivå, anta restriktiva åtgärder mot honom.
- 154 När det gäller det andra skälet som har anförts i sanktionskommitténs redogörelse och som nämnts ovan i punkt 144, konstaterar domstolen att Yassin Abdullah Kadi, i sitt yttrande av den 10 november 2008, visserligen medgav att han efter rekommendation från Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan, år 1992 rekryterade Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi för att ta över ledningen av stiftelsen Muwafaqs europeiska avdelningar, men att han samtidigt intygade att stiftelsens enda målsättning i Europa var att hjälpa bosniska och kroatiska flyktingar under kriget på Balkan under 1990-talet. Han uppgav att Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan, som vid denna tidpunkt samarbetade med honom i ett hjälpprojekt för yrkesutbildning av kroatiska flyktingar, hade rekommenderat honom Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi på grund av den sistnämndes integritet och yrkesmässiga erfarenhet av humanitärt arbete. Yassin Abdullah Kadi gjorde också gällande att han år 1992 inte hade något som helst skäl att misstänka Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi och Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan för stöd till terroristverksamhet. Härvid framhöll han att Usama bin Ladin under 1980-talet ansågs vara allierad med västmakterna i relationerna till Sovjetunionen, att det var först 1996 som Usama bin Ladin började beskrivas som ett hot mot internationell säkerhet, och att det var först i oktober 2001 respektive i september 2002 som Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi och Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan togs upp i sanktionskommitténs sammanfattande förteckning. Slutligen intygade han att han helt saknade kännedom om Tunisian Islamic Front och de påstådda banden mellan Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi och denna organisation.
- 155 Kommissionen anförde i sitt svar av den 8 december 2008 på Yassin Abdullah Kadis yttrande att Yassin Abdullah Kadis rekrytering av Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi på rekommendation från Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan, i kombination med Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadis och Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidans kontakter med Usama bin Ladin, gjorde det möjligt att dra slutsatsen att dessa olika personer hade agerat i samförstånd eller att de ingick i samma nätverk. Kommissionen tillade att det under dessa omständigheter hade föga betydelse att Yassin Abdullah Kadi ska ha saknat kännedom om de påstådda kopplingarna mellan Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi och Tunisian Islamic Front.
- 156 Domstolen finner att det inte är uteslutet att de uppgifter som anförts i sanktionskommitténs redogörelse vad beträffar Yassin Abdullah Kadis rekrytering år 1992 av Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi på rekommendation från Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan, och Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadis och Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidans påstådda inblandning i terroristverksamhet tillsammans med Usama bin Ladin, skulle kunna ha ansetts räcka för att motivera det första upptagandet, år 2002, av Yassin Abdullah Kadis namn i förteckningen över personer i bilagan

till förordning nr 881/2002. Däremot ska det konstateras att samma uppgifter, utan annat stöd, inte kan motivera ett beslut om att, efter år 2008, behålla vederbörandes namn i förteckningen i förordning nr 881/2002, i dess lydelse enligt den omtvistade förordningen. Med hänsyn till den tid som har förflutit mellan dessa två rättsakter kan ovannämnda uppgifter, som hänför sig till år 1992, nämligen inte längre i sig anses vara tillräckliga för att, år 2008, motivera att – på EU-nivå – behålla Yassin Abdullah Kadis namn i förteckningen över de personer och enheter som de restriktiva åtgärderna avser.

- 157 När det gäller det tredje skälet som har anförts i sanktionskommitténs redogörelse och som nämnts ovan i punkt 146, konstaterar domstolen att Yassin Abdullah Kadi, i sitt yttrande av den 10 november 2008, intygade att han saknade kännedom om Talad Fuad Kassem's existens. Yassin Abdullah Kadi nekade till att han skulle ha gett något som helst ekonomiskt, logistiskt eller annat stöd till denna person, till den enhet som leddes av honom eller till kombattanter i Bosnien och Hercegovina. Han hävdade också att enligt vad han kände till hade varken stiftelsen Muwafaq eller någon av dess anställda någonsin tillhandahållit något stöd av detta slag.
- 158 Kommissionen anförde i sitt svar av den 8 december 2008 på Yassin Abdullah Kadis yttrande att Talad Fuad Kassem's uttalande bidrog till en bekräftelse av att Yassin Abdullah Kadi hade använt sig av sin ställning för att uppnå syften som inte avsåg normal affärsverksamhet. Kommissionen tillade att det under sådana omständigheter var likgiltigt huruvida Yassin Abdullah Kadi kände till Talad Fuad Kassem eller inte.
- 159 Domstolen konstaterar dock att det inte har inletts några uppgifter eller någon bevisning som gör det möjligt att kontrollera huruvida påståendet om det uttalande som i sanktionskommitténs redogörelse för skälen tillskrevs Talad Fuad Kassem är korrekt och att – med hänsyn till framför allt Yassin Abdullah Kadis påstående att han inte kände till Talad Fuad Kassem's existens – uppskatta bevisvärdet av detta uttalande vad gäller påståendena om att stiftelsen Muwafaq stödde terroristverksamhet i Bosnien och Hercegovina tillsammans med Usama bin Ladin. Under dessa omständigheter utgör uppgiften om Talad Fuad Kassem's uttalande inte någon grund som kan motivera att, på EU-nivå, anta restriktiva åtgärder mot Yassin Abdullah Kadi.
- 160 När det gäller det fjärde skälet som har anförts i sanktionskommitténs redogörelse och som nämnts ovan i punkt 148, konstaterar domstolen att Yassin Abdullah Kadi, i sitt yttrande av den 10 november 2008, uppgav att han aldrig hade gett något ekonomiskt stöd till internationell terrorism via Depozitna Banka eller via någon annan inrättning. Han förklarade att han hade förvärvat andelar i denna bank i enbart kommersiella syften mot bakgrund av utsikterna vad gäller social och ekonomisk återuppbyggnad i Bosnien efter Daytonavtalet år 1995, och att han på grund av ett krav enligt lokala bestämmelser uppdrog åt den bosniska medborgaren Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi att företräda hans intressen i banken. Yassin Abdullah Kadi gjorde med åberopande av rapporter från internationella revisionsbyråer avseende perioden mellan åren 1999–2002, samt en rapport från en finansanalytiker som anlitats av en schweizisk domare som täcker perioden 1997–2001, gällande att det inte finns något i dessa rapporter som antyder att Depozitna Banka på något som helst sätt skulle ha deltagit i finansiering av eller stöd till terrorism. Han bestred att banken hade stängts och förklarade, med stöd av handlingar, att den hade slagits ihop med en annan bank år 2002. Dessutom ingav han handlingar avseende kontakter som ägt rum under mars månad 1999 mellan myndigheter i Förenta staterna, direktören för Depozitna Banka och de politiska myndigheterna i Bosnien angående rättsliga frågor som rörde banksektorn i Bosnien och Hercegovina. Slutligen gjorde han gällande att om de saudiarabiska myndigheterna hade haft skäl att hysa misstankar om att det inom Depozitna Banka förbereddes ett attentat mot amerikanska intressen på deras territorium skulle de inte ha tvekat att till Yassin Abdullah Kadi, saudiarabisk ägare till finansinstitutet, ställa frågor om detta. Det gjorde dessa myndigheter emellertid aldrig.

- 161 Kommissionen anförde i sitt svar av den 8 december 2008 på Yassin Abdullah Kadis yttrande att indikationerna på att Depozitna Banka har använts för förberedelser av ett attentat i Saudiarabien bidrog till en bekräftelse av att Yassin Abdullah Kadi hade använt sig av sin ställning för att uppnå syften som inte avsåg normal affärsverksamhet.
- 162 Domstolen konstaterar att då det inte har ingetts några uppgifter eller någon bevisning till stöd för påståendet att möten har hållits i Depozitna Bankas lokaler för att förbereda terroristhandlingar tillsammans med nätverket al-Qaida eller Usama bin Ladin, kan de uppgifter beträffande Yassin Abdullah Kadis koppling till denna bank inte utgöra grund för att, på EU-nivå, anta restriktiva åtgärder mot honom.
- 163 Det framgår av bedömningen ovan i punkterna 141 och 151–162 att de påståenden som riktades mot Yassin Abdullah Kadi i sanktionskommitténs redogörelse är otillräckliga – antingen på grund av att det föreligger brister i motiveringen eller på grund av att det saknas uppgifter eller bevisning som utgör stöd för det aktuella skälet då den berörda personen utförligen förnekat det som påstås – för att beslutet att, på EU-nivå, anta restriktiva åtgärder mot honom ska vara motiverat.
- 164 Under dessa omständigheter kan det faktum att den överklagade domen innehåller den felaktiga rättstillämpning som har påtalats ovan i punkterna 138–140 och 142–149 inte medföra att den överklagade domen ska upphävas, eftersom domslutet, varigenom den omtvistade förordningen ogiltigförklarades såvitt denna avsåg Yassin Abdullah Kadi, har visat sig vara riktigt enligt de rättsliga grunder som nämnts i föregående punkt.
- 165 Överklagandena ska således ogillas.

Rättegångskostnader

- 166 Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Om en intervenient i första instans, som inte själv har överklagat det där meddelade avgörandet, deltar i målet om överklagande får domstolen, enligt artikel 184.4 i rättegångsreglerna, besluta att denna part ska bära sina rättegångskostnader. I artikel 140.1 i rättegångsreglerna anges att medlemsstater som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader.
- 167 Yassin Abdullah Kadi har yrkat att kommissionen, rådet och Förenade kungariket ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom dessa har tappat målet ska Yassin Abdullah Kadis yrkande bifallas.
- 168 Intervenienterna Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Ungern, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Slovakien och Republiken Finland ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Överklagandena ogillas.**
- 2) Europeiska kommissionen, Europeiska unionens råd och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska ersätta rättegångskostnaderna.**

- 3) Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Irland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Ungern, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Slovakien och Republiken Finland ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter