

FN, EU, sanktioner och mänskliga rättigheter — domen i EU:s Förstainstansrätt

Av professor INGER ÖSTERDAHL

EU:s förstainstansrätt fällde ett fullmatat avgörande i somaliasvenskmålet om riktade sanktioner mot en misstänkt internationell terroriststödjare. Domen refereras och kommenteras ingående i artikeln, som liksom domen fokuserar på två rättsliga problemkomplex. Den första frågan rör huruvida det finns rättslig grund i EG-fördraget för sanktionerna och den andra rör EG-fördragets förhållande till FN-stadgan och den allmänna folkrätten och ytterst huruvida skyddet för de mänskliga rättigheterna kan åberopas mot sanktionerna. Via den brygga mellan EG- och EU-fördragen som skapats genom bestämmelsen om att EG verkställer de ekonomiska sanktioner som beslutas av EU inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ympar Förstainstansrätten in EU:s mål i EG-fördraget, vilket skapar den rättsliga grunden för sanktioner mot misstänkta terrorist sympatisörer. EG-fördragets förhållande till FN-stadgan är klart underordnat framför allt beroende på den bestämmelse i FN-stadgan som säger att stadgan skall ha företräde vid eventuell konflikt med andra internationella överenskommelser. Förstainstansrätten är endast beredd att — verkningslöst — överpröva säkerhetsrådets beslut i förhållande till jus cogens. Även Europadomstolens besläktade Bosphorus-dom kommenteras kort.

1. Introduktion

Domen i målet mot den kvarvarande somaliasvenske misstänkte terroristhängaren, Ahmed Ali Yusuf, är ovanligt omfattande och innehållsrik.¹ EU:s Förstainstansrätt tar ställning i principiellt centrala frågor rörande bl.a. utfyllnad av EG-fördraget mot bakgrund av EU:s (inte EG:s) mål; EG-rättens förhållande till nationell rätt, FN-rätt och allmän folkrätt; samt rörande de mänskliga rättigheternas ställning i EG-rätten, FN-rätten och i den internationella terroristjakten.

Syftet med föreliggande artikel är att lyfta fram och kommentera viktiga punkter i Förstainstansrättens argumentation. Artikeln följer domen till sin uppläggning, men analysen inkluderar inte hela domen. De frågor som diskuteras har direkt anknytning till Förstain-

¹ Ahmed Ali Yusuf och Al Barakaat International Foundation mot Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen, med stöd av Storbritannien, mål T-306/01, Förstainstansrättens dom av den 21 september 2005 (hädanefter: Yusuf). Domen har överklagats till de europeiska gemenskapernas domstol, mål C-415/05 Se även Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities, case T-315/01, judgement of the Court of First Instance of 21 September 2005.

stansrättens resonemang och det material som används inskränker sig huvudsakligen också till själva domen. Utrymmeskäl omöjliggör djupdykningar.

En besläktad dom som avkunnades år 2005 av Europadomstolen i Bosphorusmålet diskuteras mot slutet av artikeln.² Även detta avgörande är ovanligt innehållsrikt och principiellt viktigt. Bosphorusmålet rör också ekonomiska sanktioner, mot f.d. Jugoslavien, som indirekt drabbade enskilda aktörer.

Båda domstolarna kan i korthet sägas flytta fram staternas och de internationella organisationernas positioner på bekostnad av individens och de mänskliga rättigheternas, åtminstone när fråga är om hot — verkliga eller misstänkta — mot den internationella freden och säkerheten.

2. Den ursprungliga förordningens rättsliga grund

Den första grund på vilken Yusuf anser att den relevanta rådsförordningen skall ogiltigförklaras är att rådet saknade befogenhet att anta förordningen.³ Skälet till detta skulle vara att frysning av en EU-medborgares tillgångar inte faller in under rådets befogenhet enligt artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget att besluta om avbrytandet av ekonomiska förbindelser med tredje land. Artikel 308 som av rådet senare fördes in i den omtvistade förordningen som ytterligare rättsligt stöd för besluten om sanktioner mot misstänkta individer avfärdas av Yusuf vare sig artikel 308 tas i beaktande isolerad eller tillsammans med artiklarna 60 och 301. Enligt Yusuf skänker inte artikel 308 rådet någon befogenhet att besluta om sanktioner, direkt eller indirekt, mot EU-medborgare. En sådan befogenhet kan enligt Yusuf vidare inte anses vare sig underförstådd eller nödvändig för att nå något av syftena med EG som det står i artikel 308. Man kan tycka att Yusufs invändningar mot sanktionerna p.g.a. att de inte kunde likställas med avbrytandet av ekonomiska förbindelser med tredje land är bestickande, men Förstainstansrätten gick på en helt annan linje.

Eftersom den ursprungliga rådsförordning som utgjorde grund för sanktionerna mot Yusuf bara stödde sig på artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget och den ursprungliga talan riktade sig mot denna förordning, börjar Förstainstansrätten med att pröva huruvida artiklarna 60 och 301 ensamma skulle ha kunnat utgöra giltig rättslig grund för sanktionsbesluten.⁴

Förstainstansrätten delar upp argumentationen i tre steg.

² Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland, Application no. 45036/98, Judgement of 30 June 2005, enhälligt antagen i Grand Chamber (hädanefter: Bosphorus).

³ Rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002. Denna förordning ersatte förordningen (EG) nr 467/2001 av den 6 mars 2001 (händelsevis antagen under det svenska ordförandeskapet).

⁴ Rådets förordning nr 467/2001, se ovan fotnot 3.

2.1 Tillåtna åtgärder enligt artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget

Förstainstansrätten anser att ingenting i ordalydelsen i dessa artiklar utesluter restriktiva åtgärder som direkt drabbar individer eller organisationer, vare sig dessa är etablerade inom EG eller inte, i den mån sådana åtgärder syftar till att helt eller delvis reducera de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredje länder.

Förstainstansrätten talar om den typ av sanktioner som ålagts somaliasvenskarna som ”intelligenta sanktioner”, vilka började uppträda i FN:s säkerhetsråds praxis under tidigt 1990-tal.⁵ I EU har utvecklats en liknande praxis med riktade sanktioner säger Förstainstansrätten och hänvisar tillbaka till beslut som rört sanktioner mot gerillarörelsen UNITA i Angola och mot f.d. Jugoslaviens ex-president Slobodan Milosevic och personer i hans omgivning.⁶ Dessa beslut har baserats på artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget.

Förstainstansrätten fortsätter: På samma sätt som det kan vara legitimt att ekonomiska och finansiella sanktioner särskilt drabbar ledarna för ett tredje land snarare än landet som sådant, måste sådana åtgärder också kunna vara riktade mot personer och enheter — oavsett var de befinner sig — som har anknytning till dessa ledare eller som direkt eller indirekt kontrolleras av dem. Sanktionerna mot tredje land skulle inte bli effektiva om gemenskapen inte kunde besluta om åtgärder mot enskilda som visserligen inte är bosatta i det ifrågavarande tredje landet, men är tillräckligt nära knutna till den regim som är föremål för sanktionerna, säger Förstainstansrätten. Den omständigheten att vissa av de personer som är föremål för åtgärderna råkar vara medborgare i en EU-medlemsstat saknar relevans, säger Förstainstansrätten, eftersom finansiella sanktioner inte kan inskränkas till att endast avse medborgare i det berörda tredje landet om de skall vara effektiva.

Denna tolkning strider inte mot ordalydelsen i artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget, påpekar Förstainstansrätten, och är motiverad såväl av effektivitetsskäl som av humanitära hänsyn.

En skillnad mellan de personer som Förstainstansrätten nämner, inom ramen för sin redogörelse för rådets hittillsvarande praxis vad gäller riktade sanktioner, och somaliasvenskarna är att det är mer uppenbart vilka individer som är associerade med UNITA och med Slobodan Milosevic och hans tidigare regering än vilka som har anknytning till den tidigare Talibanregimen i Afghanistan och/eller al-Qaida. Förstainstansrätten säger att effektiviteten kräver att gemenskapen måste kunna fatta beslut om åtgärder mot personer som är ”tillräckligt nära knutna” till den regim (i det här fallet Talibanregimen i Afghanistan) som är föremål för sanktionerna. Men frågan om,

⁵ Den engelska term som brukar användas är ”smart sanctions”. Den gängse svenska översättningen och den term som kommer att användas i förevarande artikel är ”riktade sanktioner”.

⁶ UNITA står för União Nacional para a Independência Total de Angola.

och i så fall hur, somaliasvenskarna hade "anknytning" eller var "tillräckligt nära knutna" till Talibanregimen är obesvarad och det faktum att två av somaliasvenskarna sedermera strukits från säkerhetsrådets lista över misstänkta terrorister tyder snarare på att det inte fanns någon sådan anknytning. Det förs ingen uttrycklig argumentation i domen om somaliasvenskarnas anknytning till talibanregimen utan denna tas för given. I praktiken är det placeringen på säkerhetsrådets terroristlista som får visa att somaliasvenskarna har anknytning till talibanregimen, men hit har Förstainstansrätten inte kommit än i sin argumentation som börjar på det principiella planet; om en person har tillräckligt nära anknytning till en regim som är föremål för sanktioner så måste åtgärder kunna vidtas också mot denna person.

2.2 Målet för åtgärderna

Förstainstansrätten hänvisar till rådets argumentation att den ursprungliga förordningen i huvudsak var riktad mot talibanregimen som vid den aktuella tidpunkten (6 mars 2001) kontrollerade 80 procent av det afghanska territoriet och kallade sig det Islamiska emiratet Afghanistan och, i andra hand, var riktad mot personer och enheter som genom ekonomiska eller finansiella transaktioner hjälpte regimen att tillhandahålla skydd och träning för internationella terrorister och deras organisationer och på så sätt i själva verket agerade som regimens ombud eller var nära knutna till den. Förstainstansrätten avfärdar Yusuf's invändning att den ursprungliga förordningen var riktad mot Usama bin Ladin och den internationella terrorismen och inte mot talibanregimen.

Förstainstansrätten ifrågasätter inte riktigheten i rådets uppgifter att Usama bin Ladin i själva verket var talibanregimens ledare och grå eminens och att han innehade den verkliga makten i Afghanistan. Usama bin Ladin befann sig således, skriver Förstainstansrätten, i en situation som kan jämföras med situationen för Milosevic och medlemmarna av den jugoslaviska regeringen vid tidpunkten för de ekonomiska och finansiella sanktioner som rådet vidtog mot Förbundsrepubliken Jugoslavien. När det gäller al-Qaida, skriver Förstainstansrätten vidare, har rådet framhållit att det är allmänt känt att nätverket förfogade över ett stort antal militära träningsläger i Afghanistan och att tusentals av dess medlemmar slogs vid talibanernas sida mellan oktober 2001 och januari 2002, under tiden för den internationella koalitionen ingripande.⁷

Det saknas skäl att ifrågasätta riktigheten i dessa uppgifter, säger Förstainstansrätten, om vilka det råder stor enighet inom världssamfundet. Denna enighet återspeglas bland annat i de olika resolutioner

⁷ Namnet på den internationella koalitionen operation var inledningsvis Operation Infinite Justice, namnet ändrades sedermera till Operation Enduring Freedom.

som antagits med enhällighet av säkerhetsrådet. Förstainstansrätten påpekar också att uppgifterna inte har tillbakavisats av Yusuf.

I det här fallet ifrågasätter alltså ingen de aktuella uppgifternas riktighet. Det kan emellertid tänkas situationer där sådant som betraktas som "allmänt känt" eller om vilket det råder "stor enighet" sedermera visar sig vara oriktigt.

Att enhälligt antagna resolutioner i FN:s säkerhetsråd skulle återspegla en motsvarande enighet inom världssamfundet är i verkligheten en sanning med modifikation även om det är ett riktigt påstående på ett principiellt och formellt plan. Medlemmarna i säkerhetsrådet är tämligen få i förhållande till samtliga länder i det internationella samfundet — och ännu färre om andra betydelsefulla aktörer än stater räknas in i världssamfundet — och säkerhetsrådet kan vara dominerat av en eller ett par medlemmar som i praktiken styr rådets beslut.

Förstainstansrätten gör ingen egen utvärdering av sakförhållandena i synnerhet som inte Yusuf bestritt uppgifterna om de faktiska maktförhållandena i Afghanistan vid tidpunkten för antagandet av den ursprungliga rådsförordningen.

Sammanfattningsvis, säger Förstainstansrätten, var huvudsyftet med sanktionerna enligt den ursprungliga förordningen att hindra talibanregimen från att erhålla ekonomiskt bistånd, oavsett källan, vilket framgår av punkt 4 b i säkerhetsrådsresolution 1267 (1999). Sanktionerna skulle ha kunnat kringgås, fortsätter Förstainstansrätten, om de inte hade varit riktade mot de enskilda personer som ansågs stödja regimen i fråga.⁸ Vad beträffar relationerna mellan den tidigare talibanregimen och Usama bin Ladin, skriver Förstainstansrätten, har säkerhetsrådet bedömt att den senare under den aktuella perioden fick ett så betydande stöd från regimen att han kunde betraktas som en del av den. Säkerhetsrådet beklagade således, säger Förstainstansrätten, i tionde skälet i inledningen till resolution 1333 (2000) att talibanerna fortsatte att skydda Usama bin Ladin och att möjliggöra för honom och hans bundsförvanter att organisera ett nätverk av träningsläger för terrorister från det territorium som talibanerna kontrollerade och att använda sig av Afghanistan som bas för genomförandet av internationella terroristdåd.

Det kan konstateras att Förstainstansrätten glider från att framhäva rådets uppfattning, som den gjorde tidigare, att Usama bin Ladin i själva verket var talibanregimens ledare och hade den verkliga makten i Afghanistan till att framhäva säkerhetsrådets bedömning att Usama bin Ladin fick ett så betydande stöd från talibanregimen att han kunde betraktas som en del av den. Det är en viss skillnad mellan dessa två bedömningar, även om båda leder till slutsatsen att Usama bin Ladin var en del av talibanregimen och att, därför, sanktioner mot Usama bin Ladin ytterst var riktade mot denna regim. Det kan vidare

⁸ Notera formuleringen "ansågs' stödja", inte "stödde".

konstateras att Förstainstansrätten aldrig själv tar ställning till förhållandet mellan Usama bin Ladin och talibanregimen utan endast hänvisar till rådets respektive FN:s säkerhetsråds bedömningar.

2.3 Proportionaliteten

Proportionaliteten i sanktionsåtgärderna skall bedömas mot bakgrund av syftet med den ursprungliga rådsförordningen, säger Förstainstansrätten.⁹

Återigen gör Förstainstansrätten en abstrakt, generell prövning och inte en konkret prövning av proportionaliteten i sanktionerna i det enskilda förevarande fallet. Som tidigare påpekats, skriver Förstainstansrätten, syftar införandet av riktade sanktioner till att utöva effektiva påtryckningar mot ledarna för det berörda landet och samtidigt begränsa civilbefolkningens lidande.

Förstainstansrätten fortsätter sitt resonemang om proportionaliteten i åtgärderna med att säga, att i det förevarande fallet syftade förordningen (nr 467/2001) till att intensifiera påtryckningarna på talibanregimen, särskilt genom att frysa penningmedel och andra finansiella tillgångar tillhörande Usama bin Ladin och de personer och enheter med anknytning till honom som hade identifierats av säkerhetsrådet.¹⁰

Därefter uttalar Förstainstansrätten att sådana åtgärder överensstämmer med proportionalitetsprincipen, enligt vilken sanktionsåtgärder inte får gå utöver vad som är lämpligt och nödvändigt för att förverkliga det eftersträvade målet för den gemenskapsrättsakt i vilken åtgärderna föreskrivs.

Förstainstansrätten konkretiserar eller motiverar inte varför den anser att de riktade sanktionerna i just det här aktuella fallet, mot somaliasvenskarna, överensstämmer med proportionalitetsprincipen utan uttalar sig återigen generellt och abstrakt som om riktade sanktioner definitionsmässigt överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Alternativt underförstår Förstainstansrätten att den har gjort en konkret proportionalitetsbedömning av åtgärderna mot somaliasvenskarna och kommit fram till att sanktionerna i det här specifika fallet var proportionerliga mot bakgrund av sitt syfte.

⁹ Som tidigare påpekats handlar det här om förordning nr 467/2001, jfr ovan not 3.

¹⁰ Domen para. 122. Det kan noteras att det står "särskilt genom att frysa..." i den svenska språkversionen av domen medan det står "inter alia by freezing" ("bland annat" genom att frysa) i den engelska språkversionen, vilket är ett mer korrekt sätt att uttrycka sakernas tillstånd enligt denna författare. Valet av term påverkar dock inte innehållet i domstolens resonemang på något avgörande sätt. En annan diskrepans mellan språkversionerna som kan noteras, som dock inte heller har någon avgörande påverkan på innehållet i domstolens resonemang, är att i den svenska versionen av den aktuella meningen *in fine* står det "som hade identifierats av säkerhetsrådet" medan det, återigen mer korrekt enligt denna författares uppfattning, i den engelska versionen står "as identified by the Sanctions Committee". Det är formellt sanktionskommittén (fast ännu mer korrekt de länder som föreslår namn till sanktionskommittén) som identifierar personer och enheter som har anknytning till Usama bin Ladin, i det här fallet.

Ett ytterligare alternativ är att Förstainstansrätten underförstår att en nödvändig och tillräcklig proportionalitetsbedömning redan har gjorts av säkerhetsrådets sanktionskommitté och att Förstainstansrätten godtar denna bedömning. I vilket fall som helst gör Förstainstansrätten ingen uttrycklig egen konkret bedömning av proportionaliteten i åtgärderna mot somaliasvenskarna.

Den omständighet som framförts av Yusuf att sanktionerna mot somaliasvenskarna också avsåg transaktioner som inte på något sätt var gränsöverskridande saknar relevans, säger Förstainstansrätten.¹¹ Eftersom det legitima syftet med åtgärderna, skriver Förstainstansrätten, var att få finansieringen att sina för talibanerna och den internationella terroristverksamhet som hade sin bas i Afghanistan, var det nödvändigt att de avsåg såväl internationella som rent nationella transaktioner. Den förra typen av transaktioner kunde nämligen lika väl som den senare typen medföra en sådan finansiering, särskilt med beaktande av den fria rörligheten för personer och kapital och svårigheten att få insyn i de internationella finansiella kretsloppen, skriver domstolen.

Förstainstansrättens slutsats blir alltså att det redan beträffande den ursprungliga rådsförordningen fanns tillräcklig rättslig grund i form av artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget och att rådet därmed var behörigt att anta förordningen. Därefter går Förstainstansrätten över till att undersöka den rättsliga grunden för den i målet aktuella sedermera antagna rådsförordningen, den omtvistade förordningen (nr 881/2002), genom vilken rådet bl.a. upphävde den ursprungliga förordningen (467/2001).¹²

3. Den omtvistade förordningens rättsliga grund

Till skillnad från den ursprungliga förordningen består den rättsliga grunden för den omtvistade rådsförordningen (nr 881/2002) inte bara av artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget utan också av artikel 308. Bakgrunden, som Förstainstansrätten ingående förklarar, är att den säkerhetsrådsresolution (nr 1333 (2000) som den ursprungliga förordningen var baserad på riktade sig mot talibanregimen, som vid tidpunkten ifråga kontrollerade merparten av det afghanska territoriet och skyddade och bistod Usama bin Ladin och hans bundsförvanter. Förstainstansrätten säger att det är detta uttalade samband med ett tredje lands territorium och styrande regim som möjliggjorde för rådet att grunda den ursprungliga förordningen bara på artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget.

Säkerhetsrådets nästa resolution (nr 1390 (2002)) antogs emellertid efter det att talibanregimen fallit till följd av den internationella koalitions militära ingripande i Afghanistan, vilket påbörjades i ok-

¹¹ Jfr skrivningen i artikel 301 i EG-fördraget om ett handlande från gemenskapens sida som helt eller delvis avbryter eller begränsar de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera "tredje länder".

¹² Jfr ovan not 3.

tober 2001. Följaktligen riktar sig resolutionen inte längre mot den störta talibanregimen, skriver Förstainstansrätten, trots att det fortfarande uttryckligen anges att den avser talibanerna, utan den är snarare riktad direkt mot Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och de personer och enheter som har anknytning till dessa.¹³

Det kan noteras att Förstainstansrätten tolkar säkerhetsrådsresolutionerna på ett sätt som visserligen inte kan sägas vara felaktigt men väl generöst gentemot EU:s råd och att Förstainstansrätten använder begreppet den "internationella koalitionen", ett med all sannolikhet av USA och Storbritannien medvetet valt positivt laddat begrepp, vilket kan antyda, men förvisso inte måste antyda, ett slags lojalitet med denna koalition. Annars kunde ett mer neutralt uttryck ha valts såsom det "internationella militära ingripandet".

Vad gäller den senare säkerhetsrådsresolutionen och den omtvistade EU-förordningen, säger Förstainstansrätten, saknas den koppling mellan sanktionerna som skall vidtas enligt resolutionen och ett tredje lands territorium eller regim som existerade vid den tidpunkt då den tidigare säkerhetsrådsresolutionen, och den ursprungliga förordningen, antogs. Eftersom det inte fanns någon sådan koppling ansåg EU-rådet och kommissionen, rätteligen enligt Förstainstansrätten, att artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget inte ensamma utgjorde en tillräcklig rättslig grund för antagandet av den omtvistade förordningen. Rådet ansåg också att inte heller artikel 308 ensam utgjorde en tillräcklig rättslig grund för den omtvistade förordningen, vilket Förstainstansrätten instämmer i.

Förstainstansrätten utvecklar härfter ett ytterst ingående och endast delvis övertygande resonemang om tillämpningen av artikel 308 i förevarande fall, vilket är en av de viktigaste punkterna i Förstainstansrättens argumentationskedja rörande den rättsliga grunden för den omtvistade resolutionen. Artikel 308 i EG-fördraget kan populärt sägas vara ett slags "räddningsplanka" eller "reservutgång" för gemenskapen (kallas också "flexibilitetsklausul" av Förstainstansrätten) och ger rådet möjlighet att vidta de åtgärder som behövs om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig vara nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om EG-fördraget ("detta fördrag") inte innehåller de nödvändiga befogenheterna.¹⁴

Förstainstansrätten börjar med att fördjupa argumentationen för sin redan intagna ståndpunkt att artikel 308 inte ensam utgör en tillräcklig rättslig grund för den omtvistade förordningen.

¹³ Förstainstansrättens påstående är riktigt, se operativ paragraf 2 i säkerhetsrådsresolutionen.

¹⁴ Angående Förstainstansrättens benämning av artikeln, se domen para. 156.

3.1 *Ingen annan bestämmelse*

Det första villkoret för tillämpningen av artikel 308 i förevarande fall preciserar Förstainstansrätten mot bakgrund av EG-domstolens praxis, är att EG-fördraget inte innehåller någon annan bestämmelse som ger gemenskapens institutioner den behörighet som är nödvändig för att anta rättsakten. Mot bakgrund av vad som tidigare redogjorts för angående Förstainstansrättens hittillsvarande argumentation och avsaknaden av samband mellan sanktionerna enligt den omtvistade förordningen och ett tredje lands territorium eller styrande regim, är det uppenbart att det inte finns någon sådan bestämmelse i fördraget och domstolen kommer också snabbt till denna slutsats angående det första villkoret.

3.2 *Målen för gemenskapen och EU*

Det andra villkoret för att artikel 308 i EG-fördraget skall kunna tillämpas i förevarande fall, fortsätter Förstainstansrätten, är att kampen mot den internationella terrorismen, och närmare bestämt införandet av ekonomiska och finansiella sanktioner, såsom frysning av penningmedel, som är riktade mot personer och enheter som misstänks bidra till finansieringen av den internationella terrorismen, kan hänföras till ett av de mål för gemenskapen som fastställs genom EG-fördraget. På denna punkt blir Förstainstansrättens argumentation betydligt mer invecklad och längre än beträffande det första villkoret.

Förstainstansrätten konstaterar inledningsvis att inget av de mål som uttryckligen nämns i artiklarna 2 och 3 i EG-fördraget förefaller kunna förverkligas genom de berörda åtgärderna.¹⁵ Förstainstansrätten avfärdar också argumentet att det skulle finnas ett mål av mer allmän art för gemenskapen att försvara fred och säkerhet på det internationella planet, vilket skulle rättfärdiga artikel 308 i EG-fördraget som rättslig grund i det föreliggande fallet. Förstainstansrätten finner att EG-fördraget inte innehåller någon hänvisning till genomförandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Sistnämnda politik, skriver Förstainstansrätten, är endast hänförlig till målen med EU-fördraget.

Det är visserligen riktigt att målet för unionen att försvara internationell fred och säkerhet skall tjäna som inspiration för gemenskapens agerande inom området för gemenskapens behörighet, skriver Förstainstansrätten, som till exempel vid utformningen av den gemensamma handelspolitiken, men målet räcker dock inte som grund för antagandet av åtgärder med stöd av artikel 308 i EG-fördraget, framför allt inte inom de områden där gemenskapens befogenheter är marginella och är föremål för en uttömmande uppräknings i fördraget. Härfter argumenterar Förstainstansrätten utförligt för standpunkten

¹⁵ Domen para. 139. I para. 152 uttrycker sig Förstainstansrätten bestämt på denna punkt: Kampen mot den internationella terrorismen med vidhängande sanktioner kan inte hänföras till något av målen i artiklarna 2 och 3 i EG-fördraget.

att det inte är möjligt att tolka artikel 308 i EG-fördraget så, att institutionerna i allmänhet kan stödja sig på denna bestämmelse för att förverkliga något av målen i EU-fördraget. Varken institutionerna eller medlemsstaterna har rätt att stödja sig på flexibilitetsklausulen i artikel 308 i EG-fördraget för att kompensera att gemenskapen saknar den behörighet som behövs för att förverkliga ett av unionens mål.

Vid denna punkt i Förstainstansrättens argumentation har Förstainstansrätten dels avfärdat artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget som rättslig grund för den omtvistade förordningen och dels avfärdat artikel 308 i EG-fördraget som rättslig grund. Om Förstainstansrätten fortsätter och avfärdar artiklarna 60, 301 och 308 tillsammans som tillräcklig rättslig grund faller den omtvistade förordningen. Omvänt om Förstainstansrätten i sin fortsatta argumentation finner att de tre artiklarna tillsammans utgör tillräcklig rättslig grund står sig den omtvistade förordningen, åtminstone vad gäller rådets behörighet att anta förordningen.

Förstainstansrätten fortsätter nu med att pröva huruvida, som rådet gör gällande, artikel 308 i EG-fördraget i förening med artiklarna 60 och 301, ”ger rådet behörighet att anta en gemenskapsförordning som avser den kamp mot finansieringen av den internationella terrorismen som bedrivs av unionen och dess medlemsstater inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och i vilken det i detta syfte föreskrivs att ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder skall vidtas gentemot enskilda, utan att rådet behöver visa att det finns ett samband med ett tredjeland (sic) territorium eller styrande regim”. Förstainstansrätten indikerar omedelbart att ”[d]et finns skäl att godta dessa bedömningar.” Den omtvistade förordningen kommer alltså att stå sig, åtminstone vad beträffar dess rättsliga grund.

Hänsyn måste tas, säger Förstainstansrätten, till den länk som uttryckligen infördes vid revideringen i Maastricht mellan gemenskapens genomförande av ekonomiska sanktionsåtgärder med stöd av artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget och EU-fördragets utrikespolitiska mål. Förstainstansrätten påpekar, att artiklarna 60 och 301 utgör två mycket speciella bestämmelser i EG-fördraget, eftersom det i dessa uttryckligen stadgas att åtgärder från gemenskapens sida kan komma att visa sig nödvändiga för att förverkliga ett mål som inte är ett av gemenskapens mål, såsom de fastställs i EG-fördraget, utan ett av de mål som uttryckligen uppställs för unionen genom artikel 2 i EU-fördraget, nämligen genomförandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.¹⁶ Förstainstansrätten klyver den gordiska knuten: En åtgärd som vidtas av gemenskapen med stöd av artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget utgör således i själva verket en åtgärd från unionens sida

¹⁶ Artikel 301 lyder inledningsvis: ”Om en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har beslutats enligt bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Fördraget om Europeiska unionen förutsätter ett handlande från gemenskapens sida som...”

som genomförs inom ramen för gemenskapspelaren efter det att rådet har antagit en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Förstainstansrätten framhåller att unionen enligt artikel 3 i EU-fördraget har en gemensam institutionell ram som skall säkerställa konsekvens och kontinuitet i verksamheten för att nå dess mål samtidigt som gemenskapens regelverk följs och byggs ut. Unionen skall särskilt säkerställa att den genomgående handlar samstämmt i relationerna med omvärlden inom ramen för sin utrikes- och säkerhetspolitik, ekonomiska politik och biståndspolitik. Rådet och kommissionen skall ansvara för sådan samstämmighet och samarbeta i detta syfte. De skall var och en inom ramen för sina befogenheter svara för att denna politik genomförs.

På samma sätt, fortsätter Förstainstansrätten, som de befogenheter som föreskrivs i EG-fördraget kan visa sig vara otillräckliga för att institutionerna skall kunna agera för att inom ramen för den gemensamma marknaden förverkliga ett av gemenskapens mål, kan de befogenheter avseende ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder som föreskrivs i artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget, nämligen avbrytande eller begränsning av de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredje länder, särskilt vad beträffar kapitalrörelser och betalningar, visa sig vara otillräckliga för att institutionerna skall kunna förverkliga den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, ett mål enligt EU-fördraget, med avseende på vilket dessa bestämmelser särskilt infördes i EG-fördraget.

Mot bakgrund av bristen på doktrin på området för EG/EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik förtjänar Förstainstansrättens resonemang även i det följande att refereras utförligt.

Det får anses, fortsätter Förstainstansrätten, att användandet av artikel 308 i EG-fördraget som kompletterande rättslig grund, i det speciella sammanhang som avses i artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget, är berättigat på grund av kravet på samstämmighet i EG/EU:s relationer med omvärlden enligt artikel 3 i EU-fördraget, i de fall då dessa bestämmelser inte ger gemenskapens institutioner de nödvändiga befogenheterna, vad gäller ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder, för att vidta åtgärder i syfte att förverkliga det mål som unionen och dess medlemsstater eftersträvar inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Det är sålunda möjligt, argumenterar Förstainstansrätten vidare, att en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har antagits inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kräver att gemenskapen vidtar ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder som går utöver dem som uttryckligen anges i artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget. I ett sådant fall, säger domstolen, gör användningen av den kumulerade rättsliga grunden i form av artiklarna 60, 301 och 308 i EG-fördraget det möjligt att genom ekonomiska och

finansiella sanktioner förverkliga det mål som unionen och dess medlemsstater eftersträvar inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, i enlighet med hur målet uttrycks i en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd, trots att gemenskapen inte uttryckligen har getts några befogenheter att vidta ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder gentemot personer och enheter som inte har någon tillräcklig anknytning till ett visst tredje land.

Vad gäller det förevarande fallet, konstaterar Förstainstansrätten, är kampen mot den internationella terrorismen och finansieringen av denna obestridligen att hänföra till unionens mål inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, såsom de anges i artikel 11 i EU-fördraget, även om kampen inte särskilt avser tredje länder eller deras ledare.

Det är dessutom ostridigt, lägger Förstainstansrätten till, att den gemensamma ståndpunkt som gav upphov till den omstridda förordningen har antagits av rådet, med enhällighet, inom ramen för kampen mot den internationella terrorismen och att gemenskapen enligt ståndpunkten skall vidta ekonomiska och finansiella sanktioner gentemot enskilda som misstänks bidra till finansieringen av den internationella terrorismen, trots att inget samband konstaterats med ett tredje lands territorium eller styrande regim.

Och nu kommer kruxet i Förstainstansrättens argumentation beträffande den rättsliga grunden för sanktionerna, som möjligen skulle kunna betecknas som ett tillskott av politik till den rättsliga argumentationen. Märk att adjektivet "misstänkt" här försvinner ur domstolens vokabulär.

Domstolens säger, att mot den bakgrund som tecknats ovan är det motiverat att använda artikel 308 i EG-fördraget för att komplettera de befogenheter avseende ekonomiska och finansiella sanktioner som gemenskapen ges genom artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget, med hänsyn till den omständigheten att det i det rådande dagsläget inte längre går att betrakta stater som den enda källan till hot mot internationell fred och säkerhet. Unionen och dess gemenskapspelare kan lika litet som världssamfundet hindras från att anpassa sig till dessa nya hot genom att vidta ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder inte bara gentemot tredje länder, utan också gentemot personer, grupper, företag eller enheter med anknytning till dessa, som deltar i uppbyggandet av en internationell terroristverksamhet eller som på något annat sätt undergräver internationell fred och säkerhet.

3.3 Formell analys

På ett formellt plan är det logiskt att resonera som Förstainstansrätten gör: Om andra än stater utgör en källa till hot mot internationell fred och säkerhet så måste EU och dess gemenskapspelare kunna fatta beslut om sanktioner även mot dessa andra aktörer.

Men faktum är att de personer och andra entiteter som satts upp på FN:s säkerhetsråds lista över misstänkta terrorister bara är just misstänkta för mer eller mindre nära anknytning till terroristverksamhet och hela konstruktionen vilar på den bräckliga grunden, ur rättslig synpunkt sett. I det konkreta fallet med somaliasvenskarna är dessa också bara misstänkta för att stödja den internationella terrorismen. Om de som är misstänkta i själva verket *inte* utgör en källa till hot mot internationell fred och säkerhet så torde Förstainstansrättens argumentation implodera. Förstainstansrätten underlättar för sig själv genom att inte överväga den senare möjligheten; lite tillspetsat skulle kunna sägas att Förstainstansrätten presumerar skuld.

Två av somaliasvenskarna har strukits från säkerhetsrådets lista, vilket får antas tyda på att misstankarna mot dessa två var ogrundade alternativt att de slutat stödja den internationella terrorismen, denna författare vet lika lite som andra utomstående om de faktiska omständigheterna som låg bakom att somaliasvenskarna fördes upp på listan.

Mot Yusuf kvarstår misstankarna om stöd till den internationella terrorismen, men även om han står kvar på säkerhetsrådets lista rör det sig fortfarande bara om misstankar som aldrig prövats rättsligt. Likaväl som han kan vara skyldig till att stödja den internationella terrorismen kan han vara oskyldig. Poängen är att Förstainstansrättens hela argumentation rörande den omtvistade förordningens rättsliga grund vilar på misstankar och inte på vetenskap. Logiskt är argumentationen stark, men faktiskt är den svag.

Efter denna del av Förstainstansrättens omfattande argumentation kan det konstateras att domstolens resonemang vilar på en skör premiss, ett *om* som Förstainstansrätten tar för givet och inte prövar i sak. Givet denna premiss — att en person bidrar till eller deltar i internationell terroristverksamhet, eller misstänks göra det — så finns det en rättslig grund i EG-fördraget för sanktioner mot personen ifråga, enligt Förstainstansrätten. Förstainstansrätten konstaterar också nästan definitionsmässigt som det verkar att de riktade sanktionerna är proportionerliga i förhållande till sitt ändamål. I förhållande till ändamålet att stoppa den internationella terrorismen kan få ekonomiska sanktioner mot enstaka individer vara oproportionerliga eftersom målet är så mycket större och viktigare än en enskild persons privata ekonomi, men utifrån individens perspektiv kan sanktionerna vara mycket betungande. Förstainstansrätten resonerar inte kring vilka omständigheter som är relevanta vad gäller bedömningen av proportionaliteten i sanktionerna; har t.ex. styrkan i misstankarna eller storleken på den enskilde individens bidrag till den internationella terrorismen någon betydelse för proportionalitetsbedömningen? På grundval enbart av Förstainstansrättens dom är det svårt att se att riktade ekonomiska sanktioner som de hittills tillämpats någonsin skulle kunna bedömas som oproportionerliga i det enskilda fallet.

Tolkningen av EG-fördraget är genomgående extensiv till gemenskapens fördel, men i och för sig inte atypisk för EG-domstolen. Eftersom ingen prövning görs av omständigheterna i sak får domen karaktären av en sluten logisk kedja där frågan om somaliasvenskarnas verkliga anknytning till den internationella terrorismen är irrelevant. Den avgörande omständigheten för Förstainstansrätten är att säkerhetsrådets sanktionskommitté fört upp dem på listan, eller avfört dem som i två av de tre somaliasvenskarnas fall. Förstainstansrätten tycks godta sanktionskommitténs bedömning. Förstainstansrätten utvecklar förhållandevis ingående sitt resonemang beträffande huruvida sanktionerna ytterst var riktade mot ett tredje land och diskuterar härvid den faktiska utvecklingen av talibanernas maktinnehav i Afghanistan och Usama bin Ladins ställning i förhållande till talibanregimen. När det gäller de individer som drabbats av sanktioner gör domstolen dock som sagt ingen prövning eller bedömning av de faktiska omständigheterna. Förstainstansrätten säger ingenting på denna punkt, den säger varken t.ex. att den godtar säkerhetsrådets bedömning i sak eller att den är tveksam till säkerhetsrådets bedömning i sak men godtar den på formella grunder, utan Förstainstansrätten tar situationen för given att somaliasvenskarna är misstänkta för att bidra till den internationella terrorismen.

En mer allmän reflektion på detta stadium är att nu när det internationella politiska tänkandet och agerandet börjar baseras på andra principer än territorialstatsprincipen så måste rättsutvecklingen följa med om det inte skall uppstå hål i den rättsliga väven inom vilka den enskilde är helt utan rättsligt skydd. Det icke territoriellt baserade agerandet måste också förses med verkningsfulla mekanismer som kan användas av den enskilde för att ta tillvara hans eller hennes rättigheter. Skyddet för mänskliga rättigheter är nära förknippat med national- eller territorialstaten och försvinner den som central enhet i det internationella systemet måste nya rättsskyddsmekanismer utvecklas. Med de riktade sanktionerna beslutade av säkerhetsrådet passerar det internationella samfundet förbi de hävdvunna strukturerna för tillvaratagandet av de drabbades rättigheter.

I utkastet till Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa infördes en artikel som uttryckligen möjliggör ekonomiska sanktioner ”mot fysiska eller juridiska personer, mot grupper eller mot enheter som inte är stater”.¹⁷ Tillägget till fördraget kan tolkas på två sätt. Antingen visar tillägget att det tidigare inte fanns någon rättslig grund för att besluta om ekonomiska sanktioner mot individer. Eller så utgör tillägget en kodifiering av praxis, vilket inte är ett ovanligt tillvägagångssätt vid fördragsändringar i EU.

¹⁷ Artikel III-322.

4. Brott mot mänskliga rättigheter?

Nästa väsentliga punkt i domstolens argumentation rör huruvida den omtvistade förordningen kan angripas på grund av att den strider mot Yusufs grundläggande rättigheter, i synnerhet äganderätten och rätten till en rättvis rättegång. När det gäller rätten till en rättvis rättegång åberopar Yusuf särskilt rätten till försvar och rätten till domstolsprövning. Yusuf har åberopat bl.a. att han inte har underrättats om skälen för sanktionerna, att han inte har underrättats om den bevisning och de omständigheter som har gjorts gällande mot honom och att han inte har getts möjlighet att förklara sig. Förfarandet som via säkerhetsrådets sanktionskommitté lett till upptagandet av Yusufs namn i den förteckning som bilagts den omtvistade förordningen är till alla delar hemligt. Yusuf anför att varken rådet eller kommissionen har undersökt de skäl som låg till grund för säkerhetsrådets sanktionskommittés beslut att uppta honom i sin förteckning över misstänkta terrorister. Yusuf åberopar vidare att varken förfarandet i kommissionen, rådet eller FN:s säkerhetsråd eller dess sanktionskommitté uppfyller kraven på domstolsprövning.

Yusufs argumentation är ingående beträffande sanktionernas förhållande till de mänskliga rättigheterna och rådets och kommissionens bemötande av argumenten likaså. Frågan är central för domen och komplex och inbegriper frågan om FN-stadgans förhållande till EU-rätten och den nationella rätten och huruvida EG är bunden av FN-stadgan eller inte. Förstainstansrätten delar upp sin bedömning av människorättsargumentet på följande sätt.

Förstainstansrätten inleder med att säga att den bara kan pröva talan om brott mot mänskliga rättigheter i den utsträckning som talan omfattas av Förstainstansrättens jurisdiktion och kan leda till att den omtvistade förordningen ogiltigförklaras om talan bifalles. För att avgöra om dessa två villkor är uppfyllda börjar Förstainstansrätten med att undersöka hur FN-stadgan förhåller sig till den nationella rättsordningen respektive gemenskapens rättsordning, och i vilken utsträckning gemenskapen och dess medlemsstaters befogenheter begränsas genom de resolutioner som säkerhetsrådet har antagit med stöd av artikel VII i FN-stadgan. En sådan undersökning är nämligen avgörande, säger Förstainstansrätten, för den undersökning av laglighetskontrollens omfattning — undersökningen av hur långt Förstainstansrättens jurisdiktion sträcker sig — som Förstainstansrätten därefter skall företa. För det fall Förstainstansrätten konstaterar att det påstådda åsidosättandet av Yusufs grundläggande rättigheter skall omfattas av Förstainstansrättens prövningsrätt och kan leda till att den omtvistade förordningen ogiltigförklaras, skall Förstainstansrätten slutligen uttala sig om detta åsidosättande.

4.1 Förhållandet mellan FN-stadgan, EU-rätten och den nationella rätten

Förstainstansrätten börjar med att konstatera att enligt folkrätten gäller FN-stadgan före alla andra skyldigheter enligt nationell rätt och internationella traktater som FN:s medlemsstater må ha, inklusive skyldigheter enligt Europakonventionen för mänskliga rättigheter och enligt EG-fördraget.

När det gäller förhållandet mellan FN-stadgan och FN:s medlemsstaters nationella rätt gäller enligt internationell sedvanerätt, kodifierad i Wienkonventionen om traktaträtten (1969), att en part inte kan återropa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat.

När det gäller förhållandet mellan FN-stadgan och andra internationella traktater framgår av artikel 103 i FN-stadgan att FN-stadgan skall gälla i händelse av konflikt. I Wienkonventionen om traktaträtten görs också ett undantag från sedvanliga regler om traktatssuccession till förmån för FN-stadgan.¹⁸ Företrädet för FN-stadgan gäller även beslut i en resolution från säkerhetsrådet i enlighet med artikel 25 i FN-stadgan, enligt vilken artikel FN:s medlemmar är skyldiga att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut.

Förstainstansrätten går härfter noggrannare in på förhållandet mellan de skyldigheter som åligger *gemenskapens medlemsstater* enligt FN-stadgan och deras skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Enligt artikel 307 i EG-fördraget skall rättigheter och förpliktelser som följer av avtal som ingåtts mellan EU-medlemmar och tredje länder före EG-fördraget, eller före tidpunkten för eventuell senare anslutning till EG-fördraget, inte påverkas av bestämmelserna i EG-fördraget.

Enligt Förstainstansrätten, med hänvisning bakåt till tidigare praxis i EG-domstolen, syftar bestämmelsen i EG-fördraget till att i överensstämmelse med folkrättsliga grundsatser precisera att EG-fördragets tillämpning inte påverkar den berörda medlemsstatens åtaganden att dels respektera tredje lands rättigheter enligt tidigare avtal, dels fullgöra motsvarande förpliktelser.

Förstainstansrätten finner att de resolutioner som antagits av säkerhetsrådet enligt kapitel VII i FN-stadgan är bindande för samtliga av *gemenskapens medlemsstater*, vilka således (även) *i denna egenskap* (av medlemmar i EG) är skyldiga att vidta de nödvändiga åtgärderna för att säkerställa genomförandet av resolutionerna.¹⁹

Förstainstansrättens slutsats är vidare att EG:s medlemsstater såväl enligt reglerna inom den allmänna folkrätten som enligt de särskilda bestämmelserna i fördraget har rätt, och till och med en skyldighet, att underlåta att tillämpa en gemenskapsrättslig bestämmelse, även om det rör sig om en bestämmelse i primärrätten eller en allmän gemenskapsrättslig princip, som hindrar dem från att vederbörligen uppfylla sina skyldigheter enligt FN-stadgan.

¹⁸ Jfr Wienkonventionen artikel 30.

¹⁹ Angående Tysklands speciella status se para. 237 i domen.

Däremot, påpekar Förstainstansrätten, följer det av rättspraxis att *gemenskapen*, till skillnad från dess medlemsstater, inte som sådan är *direkt* bunden av FN-stadgan och att gemenskapen således inte har någon skyldighet enligt den allmänna folkrätten att godta och tillämpa säkerhetsrådets resolutioner i enlighet med artikel 25 i FN-stadgan. Skälet till detta, säger Förstainstansrätten, är att gemenskapen varken är medlem i FN eller adressat för säkerhetsrådets resolutioner. Gemenskapen har inte heller efterträtt sina medlemsstater och övertagit dessas rättigheter och skyldigheter i folkrättslig mening, fortsätter Förstainstansrätten.

Detta till trots, skriver Förstainstansrätten sedan, skall gemenskapen med stöd av själva fördraget om dess upprättande anses vara bunden av skyldigheterna enligt FN-stadgan på samma sätt som dess medlemsstater.

Förstainstansrätten säger att vid tidpunkten för undertecknandet av EG-fördraget kunde EG:s medlemsstater inte genom en dem emellan antagen rättsakt överföra fler befogenheter till gemenskapen än de förfogade över och inte heller på detta sätt fråntråda förpliktelser som var gällande i förhållande till tredje land enligt FN-stadgan.²⁰

EG:s medlemsstaters vilja att respektera sina åtaganden enligt FN-stadgan framgår t.o.m. av bestämmelserna i själva EG-fördraget (då artiklarna 224 och 234, nu artiklarna 297 och 307). Även om den sistnämnda bestämmelsen bara behandlar medlemsstaternas förpliktelser medför den en förpliktelse för gemenskapens institutioner att inte hindra medlemsstaterna från att fullgöra sina åtaganden enligt stadgan.

Det skall även framhållas, fortsätter Förstainstansrätten, att i den mån som den nödvändiga behörigheten för fullgörandet av medlemsstaternas åtaganden enligt FN-stadgan har överförts till gemenskapen har medlemsstaterna enligt folkrätten förbundit sig att se till att gemenskapen som sådan utövar denna behörighet att fullgöra medlemsstaternas åtaganden.

I detta sammanhang erinrar Förstainstansrätten om två saker. Dels påpekar Förstainstansrätten att det i artikel 48(2) i FN-stadgan anges att säkerhetsrådets beslut verkställs av FN:s medlemmar direkt och genom deras verksamhet inom ifrågakommande internationella organ, till vilka de är anslutna. Dels påpekar Förstainstansrätten att det följer av EG-domstolens rättspraxis att gemenskapens behörighet skall utövas med iakttagande av folkrätten och att gemenskapsrätten således skall tolkas och dess tillämpningsområde avgränsas mot bakgrund av tillämpliga bestämmelser inom folkrätten.

²⁰ Domen para. 245. Här och i det följande drar Förstainstansrätten paralleller med den tidiga och vad gäller förhållandet mellan EG-rätten och folkrätten viktiga domen i *International Fruit Company v Produktschap voor Groenten en Fruit*, Cases 21-24/72, Judgement of 12 December 1972, [1972] European Court Reports 1219.

Genom att överföra sina befogenheter till gemenskapen, skriver Förstainstansrätten, har medlemsstaterna således markerat sin vilja att göra gemenskapen bunden av de förpliktelser som medlemsstaterna åtagit sig genom FN-stadgan. Här kan noteras att det inte är tydligt vilka av medlemsstaternas befogenheter Förstainstansrätten syftar på, men resonemanget måste förstås som om Förstainstansrätten avser det som nämndes ovan, nämligen medlemsstaternas nödvändiga behörighet för fullgörandet av sina åtaganden enligt FN-stadgan. Alltså, genom att överföra den nödvändiga behörigheten för fullgörandet av sina åtaganden enligt FN-stadgan har EG:s medlemsstater markerat sin vilja att göra gemenskapen bunden av de förpliktelser EG:s medlemsstater åtagit sig genom FN-stadgan.²¹

Resonemanget förs här på en abstrakt nivå utan att Förstainstansrätten anger vilka specifika befogenheter som avses eller i vilken utsträckning de åsyftade befogenheterna faktiskt överförts. Den abstrakta logiken påminner om hur Förstainstansrätten fört argumentationen tidigare i domen, om den nödvändiga behörigheten att fullgöra åtaganden enligt FN-stadgan överförts till gemenskapen så skall medlemsstaterna se till att gemenskapen som sådan utövar befogenheterna för att fullgöra åtagandena. Men frågan i det konkreta förevarande fallet kvarstår — har någon nödvändig behörighet överförts och i vilken grad?

Något mer konkretion följer i Förstainstansrättens resonemang angående överföring av behörighet. Förstainstansrätten konstaterar att efter ikraftträdandet av EG-fördraget har överföringen av befogenheter i förhållandet mellan medlemsstaterna och gemenskapen på olika sätt tagit sig konkreta uttryck inom ramen för fullgörandet av deras åtaganden enligt FN-stadgan. Sålunda, påpekar Förstainstansrätten, har bl.a. artikel 228a i EG-fördraget (nu artikel 301) införts, i syfte att skapa en särskild grund för de ekonomiska sanktionsåtgärder som gemenskapen, vilken ensam är behörig på området för den gemensamma handelspolitiken, kan föranledas att vidta gentemot tredje länder av sådana politiska skäl som medlemsstaterna har fastställt inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, åtgärder vilka oftast vidtas för att tillämpa en resolution från säkerhetsrådet enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att anta sådana sanktionsåtgärder.

Härefter följer ett antal viktiga slutsatser från Förstainstansrättens sida rörande förhållandet mellan FN-stadgan och EG-rätten.

För det första, i den mån som gemenskapen med stöd av EG-fördraget övertagit behörighet som tidigare utövats av medlemssta-

²¹ I den svenska versionen av domen används termerna befogenhet och behörighet omväxlande, som synonymer, i den engelska versionen används termen "powers". Någon principiell skillnad mellan begreppen befogenhet och behörighet görs inte heller i den här artikeln.

terna inom tillämpningsområdet för FN-stadgan, är bestämmelserna i stadgan bindande för gemenskapen.

För det andra, gemenskapen får varken åsidosätta de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt FN-stadgan eller hindra fullgörandet av dessa skyldigheter. För det tredje är gemenskapen, enligt EG-fördraget, skyldig att med utövande av sin behörighet anta de nödvändiga bestämmelserna för att medlemsstaterna skall kunna fullgöra sina förpliktelser enligt FN-stadgan.

I förevarande fall, fortsätter Förstainstansrätten, har rådet i en gemensam ståndpunkt, som antogs med stöd av bestämmelserna i avdelning V i EU-fördraget med titeln Bestämmelser om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, konstaterat att det var nödvändigt att gemenskapen inom gränserna för den behörighet som den ges enligt EG-fördraget, agerade för att genomföra vissa restriktiva åtgärder gentemot Usama bin Ladin, medlemmar av organisationen al-Qaida, talibanerna och andra personer, grupper, företag och enheter med anknytning till dessa, i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolutioner.²²

Gemenskapen har genomfört dessa åtgärder, säger Förstainstansrätten vidare, genom att anta den omtvistade förordningen. Som Förstainstansrätten tidigare konstaterat var Gemenskapen behörig att anta rättsakten ifråga på grundval av artiklarna 60, 301 och 308 i EG-fördraget.

Förstainstansrätten godtar i huvudsak rådets och kommissionens argumentation, *att* gemenskapen är skyldig att, inom de områden där den är behörig, genomföra säkerhetsrådets resolutioner, särskilt de som antagits inom ramen för kapitel VII i FN-stadgan, *att* gemenskapsinstitutionernas behörighet på området är begränsad och *att* de inte har någon befogenhet att utföra en egen skönsmässig bedömning och därför helt saknar bedömningsutrymme, *att* gemenskapsinstitutionerna således inte kan ändra på innehållet i dessa resolutioner och inte heller kan införa förfaranden som kan leda till en ändring av resolutionernas innehåll, samt *att* alla andra internationella överenskommelser och nationella rättsregler som kan utgöra ett hinder för ovannämnda genomförande måste vika för resolutionerna.

Förstainstansrätten gör ett och endast ett viktigt förbehåll. Det är inte på grundval av den allmänna folkrätten, utan på grundval av själva EG-fördraget som gemenskapen är skyldig att verkställa de ifrågasvarande resolutionerna från säkerhetsrådet inom området för gemenskapens behörighet, säger Förstainstansrätten.

Givet dessa förutsättningar går Förstainstansrätten nu över till att pröva omfattningen av den legalitetskontroll av den omtvistade förordningen som Förstainstansrätten skall genomföra.

²² Rådets gemensamma ståndpunkt 2002/402 av den 5 juni 2003. Säkerhetsrådets resolutioner 1267 (1999); 1333 (2000); 1390 (2002).

4.2 *Omfattningen av Förstainstansrättens legalitetskontroll*

Förstainstansrätten inleder med att redogöra för innebörden av kravet på att lagenligheten i gemenskapsinstitutionernas rättsakter skall kunna granskas i förhållande till EG-fördraget och slår fast att kravet på domstolskontroll är en nationell och europeisk allmän rättsprincip.

Frågan i det förevarande fallet, signalerar Förstainstansrätten, är dock huruvida det föreligger några strukturella begränsningar, enligt den allmänna folkrätten eller enligt själva EG-fördraget, för den prövning som Förstainstansrätten skall göra av förordningen i fråga. Låt oss gissa att Förstainstansrättens vink antyder att den kommer att finna att det föreligger kraftiga sådana begränsningar.

Förstainstansrätten erinrar om att den omtvistade förordningen utgör fullgörandet på gemenskapsnivå av den skyldighet som åligger medlemsstaterna i egenskap av FN-medlemmar att, i förekommande fall genom en gemenskapsrättsakt, genomföra de sanktioner gentemot Usama bin Ladin, och övriga tidigare nämnda relevanta grupper och personer, som FN:s säkerhetsråd har beslutat om och därefter har förstärkt genom flera resolutioner med stöd av kapitel VII i FN-stadgan.²³ Den omtvistade förordningen innehåller uttryckliga referenser till säkerhetsrådets resolutioner 1267 (1999), 1333 (2000) och 1390 (2002).

Gemenskapsinstitutionerna har, såsom de med rätta påpekat skriver Förstainstansrätten, agerat inom ramen för en normbunden behörighet och sålunda inte förfogat över något utrymme för en egen bedömning. Framför allt, säger Förstainstansrätten, kunde de varken direkt ändra innehållet i de berörda resolutionerna eller inrätta ett prövningsförfarande som skulle kunna leda till en sådan ändring.

Och nu kommer Förstainstansrätten till en av de viktigaste punkterna i argumentationen. Varje legalitetskontroll av den omtvistade förordningens materiella innehåll, säger Förstainstansrätten, särskilt på grundval av bestämmelserna eller de allmänna principerna inom gemenskapsrätten avseende skyddet för de grundläggande rättigheterna, innebär således att Förstainstansrätten indirekt undersöker lagenligheten i de berörda resolutionerna. I det förevarande fallet står ursprunget till den rättsstridighet som har åberopats av Yusuf inte att finna i antagandet av den omtvistade förordningen utan de resolutioner från säkerhetsrådet varigenom sanktionsåtgärderna infördes.

Och ännu mer brännande, Förstainstansrätten konstaterar att om domstolen ogiltigförklarade den omtvistade förordningen i enlighet med Yusufs yrkanden, trots att förordningen förefaller vara påkallad i enlighet med folkrätten, med motiveringen att rättsakten i fråga åsidosätter Yusufs grundläggande rättigheter enligt gemenskapsrätten, så skulle en sådan ogiltigförklaring indirekt innebära att även säkerhetsrådets resolutioner åsidosätter dessa grundläggande rättigheter.

²³ Jfr ovan not 22.

Med andra ord, säger Förstainstansrätten, har Yusuf yrkat att Förstainstansrätten indirekt skall fastställa att den folkrättsliga normen i fråga inskränker enskildas grundläggande rättigheter enligt gemenskapsrätten.

Rent juridiskt skulle ett sådant förfarande bryta FN-stadgans och i synnerhet FN:s säkerhetsråds normativt överordnade ställning och därmed ytterst rubba hela det kollektiva säkerhetssystemet enligt FN-stadgan. Politiskt skulle en överprövning i EG:s Förstainstansrätt av FN:s säkerhetsråds resolutioner med det möjliga utfallet att resolutionerna ansågs strida mot de mänskliga rättigheterna vara minst lika omvälvande i synnerhet i det aktuella fallet med sin koppling till den internationella terrorismen. Att en internationell domstol prövar säkerhetsrådets resolutioners lagenlighet är emellertid inte uteslutet, den Internationella domstolen i Haag har gjort det indirekt i något mål och uteslöt inte möjligheten i Lockerbiefallet.²⁴ I dessa fall handlade det om att pröva säkerhetsrådets resolutioner i förhållande till FN-stadgan. Det är möjligt att tänka sig att en sådan prövning av säkerhetsrådets resolutioner i förhållandet till FN-stadgan skulle inkludera frågor om mänskliga rättigheter som också har en plats, om än inte så stor i FN-stadgan.

I förevarande fall, skriver Förstainstansrätten, har gemenskapsinstitutionerna och Förenade kungariket uppmanat domstolen att av principiella skäl förklara sig sakna all behörighet att företa en sådan indirekt legalitetskontroll av säkerhetsrådets ovan nämnda resolutioner. Förstainstansrätten är nämligen, enligt institutionerna och Storbritannien, liksom övriga gemenskapsinstitutioner bunden av dessa resolutioner, vilka utgör folkrättsliga regler som är tvingande för gemenskapens medlemsstater.

Här lägger Förstainstansrätten korten på bordet och konstaterar att en sådan behörighetsbegränsning är en naturlig följd av de principer som har urskilts tidigare i argumentationskedjan vid granskningen av förhållandet mellan å ena sidan den folkrätt som härrör från FN och å andra sidan gemenskapsrätten.

Såsom redan påpekats, skriver Förstainstansrätten, har de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet antagits med stöd av kapitel VII i FN-stadgan. I detta sammanhang ankommer det uteslutande på säkerhetsrådet att avgöra vad som utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Myndigheter

²⁴ Se *Legal consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276(1970)*, Advisory Opinion of 21 June 1971, ICJ Reports, 1971, s. 16; *Case Concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, Request for the indication of provisional measures, Order of 14 April 1992, ICJ Reports 1992, s. 3; samma fast mot United States, ICJ Reports, s. 114. Det finns en omfattande folkrättslig litteratur rörande förhållandet mellan säkerhetsrådet och den internationella domstolen i Haag.

och domstolar på nationell nivå och gemenskapsnivå saknar därför behörighet att avgöra dessa frågor, med förbehåll för den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar som avses i artikel 51 i FN-stadgan.

När säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i FN-stadgan genom sin sanktionskommitté beslutar att vissa personers eller enheters penningmedel skall frysas är dess beslut bindande för samtliga medlemmar av FN i enlighet med artikel 48 i FN-stadgan, slår Förstainstansrätten fast. Det saknas stöd, fortsätter Förstainstansrätten, såväl i folkrätten som i gemenskapsrätten för påståendet att Förstainstansrätten är behörig att indirekt utföra en legalitetskontroll av ett sådant beslut på grundval av skyddet för de grundläggande rättigheterna enligt gemenskapsrätten.

En sådan behörighet för Förstainstansrätten skulle, säger domstolen, vara oförenlig med medlemsstaternas åtaganden enligt FN-stadgan och Wienkonventionen om traktaträtten.²⁵

En behörighet för Förstainstansrätten att indirekt utföra en legalitetskontroll av ett beslut av FN:s säkerhetsråd skulle vidare strida såväl mot bestämmelserna i EG-fördraget som mot bestämmelserna i EU-fördraget, enligt vilken EG-domstolen skall utöva sina befogenheter på de villkor och för de syften som har fastställts genom EG- och EU-fördragen.²⁶ Dessutom skulle den vara oförenlig med principen att gemenskapens, och sålunda Förstainstansrättens, behörighet skall utövas med iakttagande av folkrätten, skriver Förstainstansrätten. Här kan tilläggas att även regler om mänskliga rättigheter ingår i folkrätten, så huruvida en indirekt legalitetsprövning av Förstainstansrätten av säkerhetsrådets resolutioner skulle strida mot folkrätten beror i viss mån på vilken del av folkrättsmaterian som lyfts fram. Olika delar av folkrätten drar åt olika håll, t.ex. regler om internationell fred och säkerhet kontra regler till skydd för mänskliga rättigheter. Obestridligen är det dock så att FN-stadgans artikel 103 som indirekt premierar hänsynen till internationell fred och säkerhet är svår att komma förbi.

Härefter säger Förstainstansrätten följande som är korrekt i formell mening, men låter gammaldags och föga visionärt för den som följt folkrättens utveckling sedan början av 1990-talet. Det kan tilläggas, säger Förstainstansrätten, att med hänsyn särskilt till artikel 307 i EG-fördraget och artikel 103 i FN-stadgan påverkas giltigheten av en resolution från säkerhetsrådet eller dess verkan inom gemenskapen inte av att det görs gällande att den kränker grundläggande rättigheter eller principer enligt gemenskapsrätten. Det må vara sant, men så flagrant om sin inställning till de grundläggande rättigheterna enligt gemenskapsrätten kanske vi inte hade önskat att Förstainstansrätten

²⁵ Förstainstansrätten hänvisar till artiklarna 25, 48 och 103 i FN-stadgan och till artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten.

²⁶ Förstainstansrätten hänvisar till artiklarna 5, 10, 297 och 307 i EG-fördraget och till artikel 5 i EU-fördraget.

skulle uttala sig. Den öppnar EG/EU för missbruk av mänskliga rättigheter kanaliserade via FN:s säkerhetsråd. Dessutom besannar Förstainstansrättens resonemang kanske i viss mån misstanken att de mänskliga rättigheterna inte har en så stark ställning i EG/EU när allt kommer omkring utan är precis så förhandlingsbara mot politik och ekonomi som kritiker vill göra gällande.

Säkerhetsrådets resolutioner, säger Förstainstansrätten, är således i princip inte underkastade Förstainstansrättens prövning, och Förstainstansrätten har inte behörighet att ifrågasätta, ens indirekt, resolutionernas lagenlighet på grundval av gemenskapsrätten. Tvärtom, säger Förstainstansrätten, är domstolen skyldig att i största möjliga utsträckning tolka och tillämpa gemenskapsrätten på ett sätt som är förenligt med medlemsstaternas skyldigheter enligt FN-stadgan.

4.3 *Jus cogens*

En spricka i muren finns emellertid. Förstainstansrätten slår fast att den har befogenhet att indirekt kontrollera lagenligheten av de ifrågavarande resolutionerna från säkerhetsrådet i förhållande till *jus cogens*, vilken utgör en kategori högre normer i folkrätten (en internationell "ordre public" står det i den svenska versionen av domen) som samtliga folkrättssubjekt, inklusive FN:s organ, är underkastade och från vilken inga avvikelser får göras. *Jus cogens*-kategorin är omstridd både vad gäller dess innehåll och rättsverkningar. Under alla omständigheter är den, enligt den dominerande folkrättsuppfattningen, en ytterst smal kategori normer av grundläggande karaktär som förbjuder aggressionskrig, slaveri, tortyr, rasdiskriminering, folkmord och sjöröveri.²⁷

Förstainstansrätten påpekar att det i artikel 53 i Wienkonventionen om traktaträtten föreskrivs att en traktat är ogiltig om den står i strid med en tvingande allmän folkrättsnorm. I artikel 64 i Wienkonventionen föreskrivs att om en ny tvingande allmän folkrättsnorm uppstår, blir varje existerande traktat som står i strid med denna norm ogiltig och upphör.

Förstainstansrätten finner också att det förutsätts i FN-stadgan att det existerar tvingande principer inom folkrätten och särskilt ett skydd för grundläggande mänskliga rättigheter. Detta kommer fram bl.a. i ingressen till stadgan och i stadgans första kapitel Ändamål och grundsatser.

Det är oomtvistligt att mänskliga rättigheter nämns på flera ställen och i högtidliga ordalag i FN-stadgan, men det är svårt att se vad Förstainstansrätten stödjer sig på när den finner att FN-stadgan förutsätter att det existerar tvingande principer inom folkrätten, vilket torde syfta på *jus cogens*-normer, och särskilt ett skydd för grundläggande

²⁷ Se vidare standardverket av Lauri Hannikainen, *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law. Historical Development, Criteria, Present Status*, Helsingfors: Lakimiesliiton Kustannus, 1988.

mänskliga rättigheter, försåvitt det senare också syftar på ett skydd för grundläggande mänskliga rättigheter i form av *jus cogens*. Det finns ingenting i FN-stadgan som antyder nödvändigheten av *jus cogens*, sedan är det en annan sak att FN-stadgan själv med tiden utvecklats till att få en speciellt viktig status i folkrätten, men långt ifrån alla normer som uttrycks i FN-stadgan har erhållit karaktären av *jus cogens*. Förbudet mot internationell våldsanvändning i artikel 2(4) i FN-stadgan brukar nämnas bland existerande *jus cogens*-normer.

Det är naturligtvis möjligt att genom internationell praxis eller i uttryckliga internationella avtal utvidga *jus cogens*-kategorin till att omfatta fler normer som alltså får en för det internationella samfundet grundläggande och tvingande karaktär. Om Förstainstansrätten menar att ett skydd för grundläggande mänskliga rättigheter uppnått *jus cogens*-status kanske Förstainstansrätten medvetet försöker töja på de befintliga gränserna för *jus cogens* och påverka den internationella praxisen i denna riktning.

Vad gäller FN-stadgan tycks Förstainstansrätten tolka densamma i mer människorättsvänlig riktning än den tolkade EG-rätten och effekterna av sambandet mellan FN:s säkerhetsråds resolutioner och EG-rätten. Kanske inser Förstainstansrätten faran av att nedvärdera de mänskliga rättigheterna i den normativa hierarkin och t.o.m. helt avvisa deras relevans på viktiga punkter, så som domstolen hittills gjort i förevarande mål. Nu måste Förstainstansrätten hitta ett sätt att få in de mänskliga rättigheterna i argumentationen igen och finner då *jus cogens*-möjligheten. Förstainstansrätten är både gammaldags och nyskapande på samma gång. Låt oss se vilken påverkan *jus cogens*-argumentet får på utgången i målet.

Förstainstansrätten säger, korrekt, att *jus cogens* gäller såväl för FN:s medlemmar som för FN-organen. Förstainstansrätten refererar artikel 24(2) i FN-stadgan som säger att säkerhetsrådet, vid fullgörandet av internationell fred och säkerhet, skall handla i överensstämmelse med FN:s ändamål och grundsatser. Säkerhetsrådets behörighet att besluta om sanktioner inom ramen för detta ansvar, konstaterar Förstainstansrätten, skall således utövas med iakttagande av folkrätten och särskilt med beaktande av FN:s ändamål och grundsatser. Nu är det något oklart vad Förstainstansrätten avser med "folkrätten". Otvetydigt står det i artikel 24(2) att säkerhetsrådet skall handla i enlighet med FN:s ändamål och grundsatser. Det står däremot ingenting om att FN skall iakta "folkrätten". "Folkrätten" i Förstainstansrättens dom kan emellertid vara liktydigt med "FN-stadgan" varför Förstainstansrättens tal om FN:s ändamål och grundsatser kan tolkas som en precisering av vad inom den stora massan av folkrätt som säkerhetsrådet skall följa. I tillägg till FN:s ändamål och grundsatser kommer då *jus cogens*-normerna som ovillkorligen binder samtliga folkrättssubjekt som Förstainstansrätten påpekade tidigare.

Förstainstansrättens entydiga hänvisning i domen till "folkrätten" blir problematisk eftersom folkrättens innehåll är mångtydigt. Tidigare i resonemanget har Förstainstansrätten hänvisat till "folkrätten" för att tona ner de mänskliga rättigheternas betydelse i förhållande till säkerhetsrådets beslut och effekterna av säkerhetsrådets beslut i EG-rätten. Nu säger Förstainstansrätten att det förutsätts i FN-stadgan att det existerar tvingande principer inom folkrätten och särskilt ett skydd för grundläggande mänskliga rättigheter. Om sådana tvingande principer existerade inom folkrätten, alltså vad det verkar en betydligt bredare kategori tvingande normer till skydd för grundläggande mänskliga rättigheter än vad som vanligen avses med *jus cogens*, så borde väl dessa principer ha fått genomslag i Förstainstansrättens resonemang redan när den tog ställning till verkställigheten i EG av FN:s säkerhetsråds resolutioner? *Jus cogens* träffar inte bara FN utan alla folkrättssubjekt inklusive EG/EU och Förstainstansrätten.

Förstainstansrätten borde, utan att gå via en prövning av lagenligheten i säkerhetsrådets resolutioner, kunna konstatera att verkställigheten av beslut med visst innehåll inte överensstämmer med skyddet för grundläggande mänskliga rättigheter. Även *jus cogens*-normerna borde utgöra en del av EG-rättens allmänna principer och rådets och kommissionens rättsakter borde kunna prövas direkt mot dessa. Då blir det motsägelsefullt att som Förstainstansrätten hävda att giltigheten i en resolution från säkerhetsrådet eller dess verkan inom gemenskapen inte påverkas av att det görs gällande att den kränker grundläggande rättigheter eller principer enligt gemenskapsrätten om dessa senare inkluderar, vilket är sannolikt, befintliga *jus cogens*-normer till skydd för grundläggande mänskliga rättigheter. Förstainstansrätten borde inte visa ut *jus cogens*-normerna från EG-rätten för att i ett senare skede i sin argumentation släppa in dem igen inom ramen för FN-stadgans rätt eller "folkrätten". *Jus cogens* är av så grundläggande art att den kategorin regler borde få genomslag direkt i EG-rätten, som en regional folkrättslig underavdelning.

Förstainstansrättens behandling av innebörden i och kopplingen mellan artikel 307 i EG-fördraget och artikel 103 i FN-stadgan framstår som väl mekanisk.

Å andra sidan går det att hävda att FN-stadgans och säkerhetsrådets position i det folkrättsliga systemet är så stark att det finns en presumption om laglighet och giltighet som endast svårligen skall kunna rubbas.

En annan sak är hur bred eller smal *jus cogens*-kategorin rätteligen skall anses vara. Enligt en konventionell uppfattning är ett resonemang om *jus cogens* överhuvudtaget inte relevant för den typ av åtgärder som säkerhetsrådet beslutat om i det här fallet.

Efter att Förstainstansrätten konstaterat att säkerhetsrådet skall handla i enlighet med folkrätten och FN:s ändamål och grundsatser drar Förstainstansrätten slutsatsen att det finns stöd i folkrätten för att

anse att det finns en gräns för principen om säkerhetsrådets resolutioners bindande verkan. Resolutionerna, säger Förstainstansrätten, måste vara förenliga med de grundläggande ovillkorliga bestämmelser som utgör *jus cogens*. Om så inte är fallet, fortsätter Förstainstansrätten, hur osannolikt det än må vara, är de inte bindande för FN:s medlemsstater och således inte heller för gemenskapen.

Härefter säger Förstainstansrätten, och inleder sedan sin analys av huruvida säkerhetsrådets sanktioner strider mot *jus cogens*, att den indirekta prövning som Förstainstansrätten gör i ett mål angående en talan om ogiltigförklaring av en gemenskapsrättsakt, som har antagits utan att det har förelegat något utrymme för egen bedömning och i syfte att genomföra en resolution från säkerhetsrådet, således kan, i förekommande fall, omfatta en kontroll av efterlevnaden av de överordnade folkrättsliga regler som ingår i *jus cogens*, och särskilt de tvingande normerna om ett universellt skydd för de mänskliga rättigheterna, som varken FN:s medlemsstater eller FN:s organ får frångå, eftersom de utgör okränkbara principer enligt internationell sedvane-rätt.

Här finns anledning att göra ett par smärre kommentarer. När Förstainstansrätten här liksom tidigare säger att det inte förelegat något utrymme för egen bedömning å rådets och kommissionens sida när de antagit sina respektive rättsakter är det ett formellt korrekt påstående som dock kan ifrågasättas mot bakgrund av det ovan förda resonemanget om *jus cogens* och grundläggande mänskliga rättigheter. EG/EU:s institutioner, inklusive Förstainstansrätten, borde ha en skyldighet att alltid pröva rättsakter mot bakgrund åtminstone av skyddet för *jus cogens* och gärna även skyddet för andra grundläggande mänskliga rättigheter (beroende på hur bred kategorin av *jus cogens*-normer anses vara). I ljuset av utvecklingen på området för mänskliga rättigheter efter det kalla kriget framstår det som alltför defensivt och passivt av EG/EU:s institutioner och Förstainstansrätten att fransäga sig rätten, och ansvaret, att ifrågasätta rättsakter mot bakgrund av skyddet för de mänskliga rättigheterna. Det går att argumentera för att rättsutvecklingen kommit därhän att något automatiskt genomförande av FN:s säkerhetsråds beslut inom EG-rätten inte längre är möjligt, trots artikel 307 i EG-fördraget och 103 i FN-stadgan, utan att besluten först måste prövas mot bakgrund av det allt starkare skyddet för de mänskliga rättigheterna. Så argumenterar dock inte Förstainstansrätten.

När sedan Förstainstansrätten väl tar in de mänskliga rättigheterna i resonemanget och talar om en möjlig prövning av säkerhetsrådets resolutioner i förhållande till *jus cogens* verkar Förstainstansrätten tyvärr blanda ihop olika kategorier av rättsregler, vilket dels försvårar en förståelse av Förstainstansrättens argumentation och dels försvårar den eventuella rättsutveckling som antydde i början av Förstainstansrättens människorättsresonemang nämligen mot en utvidgning av ka-

tegorin *jus cogens* till att omfatta fler mänskliga rättigheter är för närvarande. Detta tycks inte vara vad Förstainstansrätten förespråkar när allt kommer omkring.

Vad Förstainstansrätten inte heller verkar förespråka, är att inte bara normer tillhörande kategorin *jus cogens* skall vara överordnade t.o.m. FN:s säkerhetsråds beslut utan att skyddet för mänskliga rättigheter generellt skall ha en överordnad ställning i folkrätten. En möjlighet vore att omvandla skyddet för de mänskliga rättigheterna till *jus cogens*. Nu ligger merparten av alla normer, som delvis är motstridiga, på samma normhierarkiska nivå, men en möjlighet vore att tillmäta de mänskliga rättigheterna större tyngd generellt än övriga folkrättsnormer. Skyddet för de mänskliga rättigheterna skulle då antingen kunna utgöra en högre kategori folkrättsnormer mellan vanlig folkrätt och *jus cogens* eller, som antytts, kunna omvandlas till *jus cogens*. Ingen av dessa alternativa utvecklingar ligger i den internationella stöpsleven, men Förstainstansrätten hade kunnat markera EG/EU:s starka engagemang för de mänskliga rättigheterna genom att bidra till en rättsutveckling i denna riktning.

Förstainstansrätten verkar blanda ihop *jus cogens* dels med grundläggande mänskliga rättigheter som allmän kategori (vilka mänskliga rättigheter som skall betecknas som mest grundläggande är dock omvistat), dels med de mänskliga rättigheter som uppnått status av internationell sedvanerätt.²⁸ Vad som brukar kallas grundläggande mänskliga rättigheter är sannolikt den bredaste av dessa kategorier, de mänskliga rättigheter som uppnått internationell sedvanerättslig status den näst bredaste kategorin och *jus cogens* den klart smalaste av dessa kategorier.

Mellan traktatsbaserade mänskliga rättigheter och mänskliga rättigheter i den internationella sedvanerätten finns ingen hierarkisk skillnad, de ligger på samma nivå. En fråga som Förstainstansrätten emellertid hade kunnat ställa är om artikel 103 i FN-stadgan som postulerar FN-stadgans företräde framför annan internationell rätt även gäller om FN-stadgan kolliderar med internationell sedvanerätt. I artikel 103 i FN-stadgan står att i händelse av konflikt mellan medlemmarnas förpliktelser enligt FN-stadgan och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse skall förpliktelserna enligt stadgan gälla. Vissa tolkar artikeln som om FN-stadgan bara är över-

²⁸ En indikation på sammanblandningen är att Förstainstansrätten endast citerar det ställe i Internationella domstolens i Haag dom i målet om kärnvapens laglighet där den internationella domstolen förklarar att många regler i den internationella humanitära rätten (som, för att komplicera saken ytterligare, i sig inte är direkt relevanta i målet inför Förstainstansrätten) har uppnått status av okränkbara principer enligt *internationell sedvanerätt* (para. 79 i internationella domstolens dom; para. 282 i Förstainstansrättens dom). Förstainstansrätten citerar emellertid inte det ställe där den Internationella domstolen säger att den *inte* tar ställning till om dessa principer även uppnått status av *jus cogens* (para. 83 i Internationella domstolens dom). *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996, ICJ Reports, 1996, s. 66.*

ordnad andra internationella traktater och inte internationell sedvanerätt. Hur FN-stadgan rätteligen skall tolkas i detta avseende har inte avgjorts auktoritativt, utan det finns olika uppfattningar. Förstainstansrätten skulle ha kunnat undersöka detta spår för att få en bredare bas för sin prövning av lagligheten i säkerhetsrådets sanktionsbeslut. Då hade Förstainstansrätten inte behövt inskränka sig till att undersöka om säkerhetsrådets resolutioner stred mot *jus cogens* utan hade kunna undersöka om de stred mot mänskliga rättigheter enligt den internationella sedvanerätten.

Förstainstansrätten prövar här efter i sak om sanktionerna strider mot Yusufs rätt att förfoga över sin egendom, Yusufs rätt till försvar eller hans rätt till verksamma rättsmedel. Allmänt om Förstainstansrättens resonemang på denna punkt kan sägas att domstolen är progressiv i det att den, som det verkar, inkluderar mer än vad som är brukligt i kategorin *jus cogens*, dvs. fler rättsregler än vanligt på de mänskliga rättigheternas område upphöjs till den speciellt hårda och bindande kärna som står över alla andra internationella rättsregler. Förstainstansrätten är emellertid samtidigt defensiv när den finner att någon kränkning inte ägt rum. Förstainstansrätten ger intryck av att kunna acceptera en hel del i form av inskränkningar i de mänskliga fri- och rättigheterna. I förhållande till strävan att eliminera hot mot den internationella freden och säkerheten tycks inte ens domstolen anse att mänskliga fri- och rättigheter bör lägga några hinder av betydelse i vägen. Å andra sidan, hade Förstainstansrätten betraktat *jus cogens* som en så smal kategori som den ofta brukar betraktas skulle utgången ha blivit densamma i och med att det då inte skulle ha funnits några rättigheter att stödja sig på för Yusuf.

Av utrymmesskäl kommer inte Förstainstansrätten argumentation i sak angående eventuella brott mot de mänskliga rättigheterna att redogöras för närmare här. Resultatet av Förstainstansrättens prövning blir som nämnts att domstolen anser att inga brott mot rättigheterna begåtts.

5. Europadomstolen

Det är en vanlig uppfattning att det skulle ha varit förknippat med större chanser till framgång om Yusuf et al. hade använt sig av svenska domstolar först, i avsikt att till slut föra målet till Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna i stället för till EU-domstolen. Europadomstolen kan förväntas vara mer renodlat på de mänskliga rättigheternas sida än EU-domstolen som har ett annorlunda och bredare mandat och kan misstänkas väga mänskliga rättigheter mot andra politiska och ekonomiska intressen.

Att döma av den senast avkunnade relevanta domen i Europadomstolen i det s.k. Bosphorous-målet är det emellertid inte givet att ens Europadomstolen skulle låta de mänskliga rättigheterna få företräde i

fallet med somaliasvenskarna.²⁹ Tvärtom ger Bosphorus-domen intryck av att Europadomstolen och EU-domstolen uttryckligen eller tyst "snackat ihop sig" och att t.o.m. Europadomstolen intagit en avvakande eller distanserad hållning till de mänskliga rättigheternas betydelse i fall av säkerhetsrådsresolutioner och hot mot den internationella freden och säkerheten. Europadomstolens attityd i Bosphorus-domen liknar *mutatis mutandis* den tyska författningsdomstolens "so lange"-attityd i förhållande till EG-rätten (och den svenska regeringsformens i 10 kap. 5 §), nämligen att så länge som EG-rätten generellt respekterar de mänskliga fri- och rättigheterna så kommer den tyska författningsdomstolen att erkänna EG-rättens överordning över den tyska författningen. Överfört till Bosphorus-målet tycks Europadomstolens attityd vara att så länge som det allmänna fri- och rättighetskyddet i EG-rätten är tillfredsställande och institutionerna därmed kan antas generellt fatta beslut inkluderande hänsyn till de mänskliga rättigheterna, så kommer Europadomstolen att presumera att staternas genomförande av EG-rätten är konventionsenligt i de fall det inte finns något utrymme för egna bedömningar å staternas sida.

Omständigheterna i Bosphorus-målet var något olika dem i somaliesvenskmålet och följande. Ett flygplan leasat av Yugoslav Airlines av ett turkiskt flygbolag beslagtogs efter underhållsarbete på Irland med anledning av sanktioner beslutade av FN:s säkerhetsråd mot f.d. Jugoslavien.³⁰ Resolutionen genomfördes i EU genom en rådsförordning.³¹ EG-förordningen föreskrev inte något gottgörande av den förlust som de vars flygplan beslagtogs drabbades av.³² Bosphorus Hava Yollari Turizm gjorde gällande att beslagtagandet stred mot äganderätten. Europadomstolen går i sin dom mycket noga igenom EG-fördraget och EU-domstolens rättspraxis på området mänskliga rättigheter samt de kontrollmöjligheter som finns för olika typer av subjekt att väcka talan inför EU-domstolen men även inför nationella domstolar angående brott mot mänskliga rättigheter i EU:s rättsakter eller i den nationella implementeringen av dessa.

Europadomstolen utredde den rättsliga grunden för beslagtagandet och kom fram till att denna utgjordes till fullo och uteslutande av EG-förordningen ifråga, även om förordningen hade antagits p.g.a. en säkerhetsrådsresolution.³³ Europadomstolen betonar, i likhet med

²⁹ Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland, Application no. 45036/98, Judgement of 30 June 2005, enhälligt antagen i Grand Chamber (hädanefter: Bosphorus). Samma fall hade tidigare behandlats i EG-domstolen: C-84/95, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v Minister for Transport, Energy and Communications and others, Judgement of 30 July 1996, ECR I-03953.

³⁰ Resolution 820 (1993).

³¹ Rådets förordning (EEG) nr 990/93 of 28 April 1993.

³² Artikel 8 i förordning 990/93.

³³ Europadomstolen gör ett konstigt uttalande angående den bindande verkan av säkerhetsrådets resolutioner enligt kapitel VII i FN-stadgan, vilket tycks gå stick i stäv med vad EU-domstolen, enligt denna författare mer korrekt, anser. Först Europadomstolen: "While the [Security Council] Resolution was pertinent to the in-

EG-domstolen, fast under andra omständigheter, att det inte fanns något utrymme för eget skön hos de irländska myndigheterna vid implementeringen av EG-förordningen: "Europadomstolen finner, att det ifrågasatta ingripandet i Bosphorus Hava Yollari Turizms äganderätt inte var resultatet av ett utövande av handlingsfrihet å de irländska myndigheternas sida, vare sig enligt EG-rätten eller enligt irländsk rätt, utan snarare utgjorde en uppfyllelse av de irländska myndigheternas juridiska förpliktelser härrörande från EG-rätten och, i synnerhet, artikel 8 i EG:s förordning 990/93" (författarens egen översättning).

Härefter undersöker Europadomstolen huruvida ingripandet i äganderätten kunde rättfärdigas i det här fallet.

Här gör sig ett kanske oväntat argument gällande. Europadomstolen säger att det torde vara uppenbart att det allmänna intresse som ingripandet i äganderätten tjänade i detta fall var uppfyllelse av de juridiska skyldigheter som följer av Irlands medlemskap i EG (och alltså inte t.ex. det allmänna intresset av att bekämpa terrorismen som hot mot den internationella freden och säkerheten som EU-domstolen betonade).

Detta intresse är dessutom ett legitimt intresse av avsevärd betydelse, säger Europadomstolen. Europadomstolen anför vidare, att Europakonventionen måste tolkas i ljuset av den allmänna folkrätten som inkluderar principen *pacta sunt servanda*. Europadomstolen säger också att den sedan länge har erkänt den ökande betydelsen av internationellt samarbete och följaktligen av behovet att säkerställa att de internationella organisationerna fungerar ordentligt. Sådana överväganden är centrala för en supranationell organisation som EG, fortsätter Europadomstolen.³⁴

Frågan blir därför om och i så fall i vilken utsträckning som det allmänna intresset av åttlydnad av EG-rätten kan rättfärdiga ingripandet i äganderätten i detta fall, fortsätter Europadomstolen.

Sedan kommer kärnan i Europadomstolens resonemang. Enligt Europadomstolens uppfattning så är åtgärder som en konventionsstat vidtar i enlighet med sina juridiska förpliktelser enligt andra traktater, som staten ingått efter Europakonventionens ikraftträdande, rättfär-

terpretation of the [EC] Regulation /.../, the Resolution did not form part of Irish domestic law /.../ and could not therefore have constituted a legal basis for the impoundment by the Minister for Transport of the aircraft." (Bosphorus para. 145.) Jämför detta med följande lika bestämda uttalande av EU-domstolen: "Vad beträffar förhållandet mellan Förenta nationernas stadga och FN:s medlemsstaters nationella rätt härleder sig regeln om företräde för stadgan från principerna inom internationell sedvanerätt. Enligt artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten, genom vilken dessa principer kodifierades (och som enligt artikel 5 är tillämplig på traktater som utgör stiftelseurkunder för en internationell organisation och traktater antagna inom en internationell organisation), kan en part inte åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat." (Förstainstansrättens dom para. 232).

³⁴ Europadomstolen hänvisar till fallet *Costa v. Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL)*, Case 6/64, [1964] ECR 585.

digade så länge som den aktuella organisationen anses skydda grundläggande mänskliga rättigheter, både med hänsyn till de materiella garantier som erbjuds och till befintliga kontrollmekanismer, på ett sätt som kan anses åtminstone likvärdigt med det som Europakonventionen ger. Resonemanget påminner om den tyska författningsdomstolens "so lange"-formel. En slutsats om likvärdighet i skyddet för de mänskliga rättigheterna i organisationen ifråga och i Europakonventionen är emellertid inte slutgiltig utan kan omprövas i ljuset av ändringar i skyddet för de mänskliga rättigheterna inom organisationen.

Om det skulle anses att ett likvärdigt skydd erbjuds av organisationen, kommer presumtionen att vara att staten inte har avvikit från Europakonventionens krav när staten inte gör mer än genomför de juridiska skyldigheter som följer av dess medlemskap i organisationen. Presumtionen kan dock hävas om, inom ramen för ett specifikt fall, det anses att skyddet för Europakonventionens rättigheter var uppenbarligen bristfälligt.³⁵ I sådana fall skulle intresset av internationellt samarbete vägas upp av Europakonventionens roll som ett "konstitutionellt instrument för Europas allmänna ordning" på området för mänskliga rättigheter, säger Europadomstolen. Europadomstolen understryker att resonemanget gäller i de fall konventionsstaten uppfyller sina skyldigheter, vilka följer av medlemskapet i organisationen ifråga, utan att det funnits något utrymme för handlingsfrihet för staten vid genomförandet. Eller omvänt, presumtionen om laglighet gäller inte i de fall där det finns utrymme för skönsmässiga bedömningar å statens sida. I samtliga tidigare fall som *Bosphorus Hava Yollari Turizm* hade åberopat inför Europadomstolen hade det funnits utrymme för handlingsfrihet å statens vägnar, sade Europadomstolen.

Europadomstolens sätt att resonera påminner om EU-domstolens i det att de båda etablerar en doktrin som går ut på att ingen prövning kommer att göras i sak under de respektive omständigheter som råder i deras respektive typer av mål, utan den prövning som görs är endast av ytlig, eller översiktlig, och formell natur. Båda domstolarna tycks ta ett steg tillbaka fast på olika grunder.

Europadomstolen konstaterar att det materiella skyddet för mänskliga rättigheter i EU är tillfredsställande eller rättare sagt jämförligt med det skydd som Europakonventionen erbjuder. När det gäller befintliga kontrollmekanismer för att garantera efterlevnaden av rättigheterna i EU finner Europadomstolen att även dessa är tillfredsställande.

Nästa steg i Europadomstolens prövning blir att undersöka om presumtionen om laglighet vad beträffar Irlands genomförande av EG-rätten i det här fallet har motbevisats. Domstolen kommer till resultatet att skyddet för *Bosphorus Hava Yollari Turizm*s rättigheter enligt Europakonventionen inte hade varit uppenbarligen bristfälligt och att

³⁵ Ur svenskt perspektiv kan noteras det "uppenbarhetsrekvisit" som skapas av Europadomstolen.

laglighetspresumtionen därför gäller. Här nämner Europadomstolen det allmänna intresse som eftersträvades med beslagtagandet av flygplanet och med sanktionerna. Domstolen går dock inte in på vad den åsyftar med det allmänna intresset på denna punkt i resonemanget. Tidigare, inom ramen för sin argumentation kring konstruktionen av en laglighetspresumtion, hade domstolen talat om efterlevnaden av EG-rätten som det relevanta allmänna intresset. Det allmänna intresse som refereras till i slutet av Europadomstolens dom måste rimligen vara syftet att återställa freden i det forna Jugoslavien.³⁶

Alltså utgjorde beslagtagandet av flygmaskinen i fråga inget brott mot äganderätten enligt Europakonventionen.

6. Slutsatser

Den mellanstatliga logiken regerar i den internationella rätten medan den inomstatliga, eller konstitutionella, har en betydligt svagare ställning. Världen kan sägas vara en *rättsstat* på sina egna mellanstatliga premisser, men inte en *rättsstat*, vilket skulle inkludera ett starkare skydd för de mänskliga rättigheterna.

När en internationell organisation som FN fattar bindande beslut om riktade sanktioner kombineras den mellanstatliga logiken med en konstitutionell logik, men resultatet blir inte en heltäckande rätt utan i stället ett stort kliv ut ur båda, i tomma intet.

Jämfört med överlåtelsen av makt från medlemsländerna till EU kompenseras överlåtelsen av makt till FN:s säkerhetsråd av mycket färre rättsliga och demokratiska mekanismer.

Både Förstainstansrätten och Europadomstolen finner sig i beslutet fattade av de internationella organisationerna. Skyddet för de mänskliga rättigheterna underordnas klart staternas intressen. Den faktiska ramen är jakten på misstänkta terrorister och kriget i det forna Jugoslavien, vilket kan tänkas påverka domstolarna. Ur rättsstatssynpunkt kan knappas accepteras att det skapas luckor i rättssystemet där individer står utan rättsliga medel till sitt försvar.

Förstainstansrätten finner att säkerhetsrådet av olika, och förmodat goda, skäl inte har inrättat någon väg för individer att själva göra sig gällande inför FN:s sanktionskommitté, men är situationen verkligen acceptabel?

Om den frågan besvaras med nej, uppstår nästa fråga nämligen hur skyddet för individen skall kunna stärkas. En möjlighet är att instituera något slags rättslig prövningsmöjlighet till individers förfogande på FN-nivå. De kontrollmöjligheter som skapats tills vidare i förhållande till säkerhetsrådets sanktionskommitté, och som Förstainstansrätten finner är tillfyllest, är varken rättsliga eller står till individens förfogande. Ingenting talar emellertid för att några individuella rättsliga eller andra talemöjligheter kommer att tillskapas.

³⁶ Jfr referenser i Europadomstolens dom para. 48, 54, till generaladvokatens utlåtande samt till själva domen i målet C-84/95 (ovan not 29).

En annan möjlighet är att de regionala och nationella domstolarna i rättens namn vägrar acceptera att grundläggande rättssäkerhetsgarantier saknas där för individer ingripande beslut fattas och placerar sig själva som rättsliga kontroller i stället.

De regionala och nationella domstolarna fick då ta rätten i egna händer och, trots att säkerhetsrådets beslut är juridiskt bindande, säga att besluten ändå måste kunna kontrolleras mot grundläggande krav på rättssäkerhet. Annars handlar det om okontrollerad maktutövning, vilken aldrig kan accepteras i en demokratisk rättsstat, nationell eller global. Så tycks dock inte Förstainstansrätten resonera.

Europadomstolen förhåller sig också förvånansvärt passiv till beslut som fattats i EU. När det kommer till det känsliga området hot mot internationell fred och säkerhet tycks det som om båda domstolarna helst vill hålla fingrarna borta.

Förstainstansrätten finner genom en vindlande på gränsen till krystad argumentation att det finns rättslig grund för beslut om sanktioner mot individer i EG-fördraget. Förstainstansrätten lägger sig sedan platt — och utan att ha något emot det som det verkar — för säkerhetsrådets beslut och vill inte utmana det med människorättssynpunkter.

Dock görs ett ur rättskällesynpunkt märkligt försök att utgå från *jus cogens* som skulle vara det enda som biter på resolutioner antagna enligt kapitel VII i FN-stadgan. Må så vara, men Förstainstansrätten verkar inte ha fullt grepp om folkrättens olika källor och blandar därför ihop begreppen.

Ur innehållsmässig synvinkel visar Förstainstansrättens prövning av människorättsinvändningarna att domstolen tämligen enkelt ger upp för säkerheten.

Europadomstolen å sin sida bollar genom en ”so lange”-argumentation tillbaka till EU och till de nationella domstolarna som Europadomstolen säger utgör det främsta rättsmedlet för individer inom det gemenskapsrättsliga systemet.

Vårt förtroende för EU och dess domstol kanske är lite rubbat ur människorättssynpunkt vid det här laget så återstår att hoppas att de nationella domstolarna vågar ta de mänskliga rättigheterna på allvar, även i förhållande till säkerhetsrådsresolutioner. Ingen annan kommer att göra det.

Beträffande juridikens förhållande till politiken finns ingen absolut gräns utan juridik och politik flyter in i varandra. Förstainstansrätten kommer in på detta ämne när den mot slutet av domen diskuterar avsaknaden av verksamma rättsmedel för de terrorismisstänkta. Förstainstansrätten säger att det inte ankommer på domstolen att kontrollera att ingen oriktig bedömning skett av de uppgifter och bevis på vilka säkerhetsrådet har grundat sina åtgärder — själva kärnfrågan i målet, som dock aldrig provas — och inte heller att indirekt kontrollera huruvida dessa åtgärder är lämpliga och proportionerliga. Detta argu-

ment kombinerat med FN-stadgans överordning och grunden i EG-fördraget för sanktionerna avgör utgången i målet.

Förstainstansrätten säger: För att avgöra om en person eller en organisation utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet, och vilka åtgärder som skall vidtas gentemot de berörda i syfte att motverka hotet, krävs det en politisk bedömning och värdegrundade överväganden, vilket i princip endast det organ som världssamfundet har anförtrott huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet är behörigt att göra.

Ett annat vägval för Förstainstansrätten hade varit att inte avsäga sig rätten att själv bedöma rimligheten och lämpligheten i sanktionskommitténs beslut och värdering av om Yusuf utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Förstainstansrätten säger att detta utgör en politisk bedömning, men det utgör samtidigt en rättslig bedömning och utvärdering av föreliggande bevismaterial. Säkerhetsrådets frihet är i princip inte oändlig utan begränsas bl.a. av de rättsliga ramar som folkrätten inklusive FN-stadgan själv ställer upp. De rättsliga ramarna sätter gränser för den politiska maktutövningen, så att säga att Förstainstansrätten måste träda tillbaka eftersom det krävs politiska bedömningar och värdegrundade överväganden är inte korrekt. Förstainstansrätten kan göra anspråk på att kontrollera huruvida de politiska bedömningarna håller sig inom lagens ramar.