



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Beatrice Gunnervall

Terrorist men på vilka grunder?

- En granskning av EU:s sanktioner mot terrorisms förhållande till rättssäkerhet

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin: HT2020 period 2

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR	6
1 INLEDNING	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställning	8
1.3 Avgränsning	10
1.4 Metod och teori	13
1.5 Material	16
1.6 Forskningsläget	19
1.7 Disposition	20
2 RÄTTSSÄKERHET PÅ SANKTION SOMRÅDET	23
2.1 Inledning	23
2.2 Rättssäkerhet	23
2.3 Europakonventionen och EU-stadgans inbördes förhållande	26
2.4 Processuella rättigheter	27
3 INTERNATIONELLA SANKTIONER MOT TERRORISM	31
3.1 Inledning	31
3.2 Allmänt om internationella sanktioner	31
3.3 FN:s sanktionsregimer mot terrorism	32
3.4 Genomförandet i EU av FN:s resolution mot övrig terrorism	33
3.5 Kriterier för listning, översyn och avlistning	36
4 RÄTTSPRAXIS OM EU:S SANKTIONER MOT TERRORISM	39
4.1 Inledning	39

4.2	OMPI	39
4.3	Al-Aqsa	42
4.4	Hamas	43
4.5	LTTE	46
4.6	PKK	51
4.7	Övriga rättsfall	52
5	EU:S SANKTIONER MOT TERRORISMS FÖRENLIGHET MED RÄTTSSÄKERHET	56
5.1	Inledning	56
5.2	Bristfälliga motiveringar	57
5.3	Beslut grundade på konfidentiell information	58
5.4	Vaga kriterier	60
5.5	Blandat förfarande på nationell och EU-nivå	60
5.6	Ingen tidsbegränsning	61
5.7	Avsaknad av processuellt skydd	62
6	ANALYS	65
6.1	Inledning	65
6.2	Tydliga och allmänna rättsregler	65
6.3	Långsam förändringstakt	69
6.4	Transparens	70
6.5	Domstolens oavhängighet	74
6.6	Avslutande kommentar	79
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	81
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	91
	BILAGA A	95
	BILAGA B	101

Summary

This thesis addresses the question of whether EU sanctions against certain persons and entities to combat terrorism are compatible with fundamental principles of legal certainty, concentrating on predictability and procedural rights. International sanctions are coercive political and legal measures imposed to ensure peace and stability and promote democracy and human rights. The use of sanctions has rapidly increased over the last few years and is now one of the most frequently used foreign policy tools of both the European Union (EU) and the United Nations (UN). The extensive use of sanctions has received significant criticism from a human rights perspective because of its invasive nature, especially sanctions against terrorism. However, it is mainly the sanctions against terrorism imposed by the UN that have been criticized. On the contrary, EU sanctions have not been questioned to the same extent. This thesis will therefore study EU sanctions against certain persons and entities to combat terrorism in relation to the fundamental principles of legal certainty in the EU.

A legal dogmatic approach (Sw. *rättsdogmatisk metod*) is used to examine the relationship between EU sanctions against terrorism and fundamental principles of legal certainty. The legal dogmatic method is used to evaluate and criticize EU sanctions against terrorism from the perspective of legal certainty. Legal certainty is the standard used to examine the EU sanctions against terrorism. The aspects of the concept of legal certainty which form the basis of the review are clear and universal legal rules, the stability and transparency of the legal rules, and the independence of the Court. Certain procedural rights that constitute procedural safeguards are also taken into account, such as the right to a fair trial, the right to an effective remedy, the right to effective judicial protection, the right to good administration, and the right to defense.

The conclusion that can be drawn is that EU sanctions against certain persons and entities to combat terrorism are compatible with fundamental principles of legal certainty regarding the aspect of clear and universal legal rules but not concerning the aspects of stability, transparency and independence of the Court. EU sanctions against terrorism meet the requirement of clear and universal legal rules due to the addition of significant case law that has developed and clarified the requirements of the procedure. However, this has resulted in a high rate of change in how the legal rules are to be interpreted, which means that the EU sanctions against terrorism do not meet the stability requirement.

The reason why EU sanctions against terrorism do not meet the transparency requirement is mainly because the Council of the European Union (Council) does not work openly. There is no public access to the statements of reasons for the listing decisions and not all relevant grounds for the Court of Justice of the European Union's (CJEU) decisions are public. Furthermore, the listing decisions are often based on confidential information, which means that those concerned do not get access to the information which the listing decisions are based on. Moreover, the EU sanctions against terrorism do not meet the requirement of independence of the Court. The listing decision is a composite of EU and national decision-making, which means that the CJEU's scope of review is limited to the Council decision. Unless national administrative law provides a full legality check of the national decision, there is an infringement of the right to effective judicial protection. In addition, it can be questioned whether EU sanctions against terrorism constitutes an acceptable exception to the presumption of innocence since they cannot be considered temporary measures that are limited in time.

Sammanfattning

Uppsatsen behandlar frågan kring huruvida EU:s sanktionsförfarande mot personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism är förenligt med grundläggande rättssäkerhetskrav med fokus på förutsebarhetskravet och processuella rättigheter. Internationella sanktioner är ett instrument för att skapa fred och säkerhet samt främja demokrati och mänskliga rättigheter. Användningen av sanktionsåtgärder har ökat dramatiskt under de senaste åren och är nu bland de vanligaste utrikes- och säkerhetspolitiska verktygen inom både EU och FN. Den omfattande användningen av sanktioner har fått betydande kritik ur ett människorättsperspektiv på grund av dess ingripande karaktär, framför allt sanktionerna mot terrorism. Dock är det främst FN:s sanktioner mot terrorism som har kritiserats medan EU:s sanktionsförfarande mot terrorism inte har behandlats i lika stor utsträckning. På grund av avsaknaden av granskningar inom området undersöker uppsatsen hur EU:s sanktionsförfarande mot personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism förhåller sig till grundläggande rättssäkerhetskrav.

För att utreda förhållandet mellan EU:s sanktionsförfarande mot terrorism och grundläggande rättssäkerhetskrav används en rättsdogmatisk metod. Rättsdogmatiken används för att granska och framställa kritik av rättsläget utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Rättssäkerheten är den måttstock som används för att undersöka vilka brister som finns med EU:s sanktionsförfarande mot terrorism. De aspekter av rättssäkerhetsbegreppet som ligger till grund för granskningen är tydliga och allmänna rättsregler, rättsreglernas långsamma förändringstakt och transparens samt domstolens oavhängighet. Även processuella rättigheter, som säkerställer att rättssäkerheten upprätthålls, beaktas såsom rätten till en rättvis rättegång, rätten till ett effektivt rättsmedel, rätten till ett effektivt domstolskydd, rätten till god förvaltning och rätten till försvar.

Den slutsats som kan dras är att EU:s sanktionsförfarande mot personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism är förenligt med grundläggande rättssäkerhetskrav utifrån aspekten tydliga och allmänna rättsregler men inte utifrån aspekterna långsam förändringstakt, transparens och domstolens oavhängighet. EU:s sanktionsförfarande uppfyller kravet på tydliga och allmänna rättsregler framför allt på grund av att det har tillkommit betydelsefull rättspraxis som har utvecklat och förtydligat de krav som ställs på förfarandet. Dock har det inneburit att förändringstakten för hur rättsreglerna ska tolkas är hög, vilket innebär att EU:s sanktionsförfarande inte uppfyller kravet på långsam förändringstakt.

Anledningen till att EU:s sanktionsförfarande inte lever upp till rättssäkerhetskravet på transparens är framför allt att rådet inte agerar öppet. Motiveringarna till listningsbesluten finns inte tillgängliga för allmänheten och alla relevanta skäl som ligger till grund för domstolens avgöranden är inte offentliga. Dessutom är listningsbesluten ofta grundade på konfidentiell information, vilket innebär att listade personer, grupper och enheter inte få tillgång till de uppgifter som ligger till grund för listningsbesluten. Slutligen lever inte EU:s sanktionsförfarande upp till rättssäkerhetskravet på domstolens oavhängighet. Det beror framför allt på att sanktionsförfarandets blandade karaktär innebär att EU-domstolens kontroll av lagenligheten av listningsbesluten är begränsad och att det finns en risk att rätten till ett effektivt domstolsskydd åsidosätts om inte den nationella rätten säkerställer en granskning av det nationella beslutets lagenlighet. Dessutom kan det ifrågasättas om EU:s sanktionsförfarande mot terrorism utgör ett godtagbart undantag från oskuldspresumtionen eftersom sanktionerna inte kan anses utgöra tillfälliga åtgärder som är begränsade i tid.

Förord

Tack till min handledare Karol Nowak för all hjälp och alla goda råd under mitt uppsatsskrivande.

Tack till UD:s rättssekretariat för att ni inspirerade till uppsatsämnet.

Tack till JF för en minnesvärd novishperiod, en välbesökt lunchmatsal och magiska vårbaler.

Tack till Jurren för otaliga timmar av tentaplugg i tysta läsesalen.

Tack till Lunds alla nationer för att ni alltid avslutade med Stad i ljus framåt småtimmarna.

Tack till min familj för ert outtröttliga stöd och engagemang.

Tack till Marcus, mina Lunda-Ladies och alla vänner för en oförglömlig studietid.

Lund kommer alltid att ha en speciell plats i mitt hjärta.

Lund den 14 mars 2021

Beatrice Gunnervall

Förkortningar

CTC	Counter-Terrorism Committee
COMET	Council Working Party on restrictive measures to combat terrorism
EU	Europeiska unionen
EG	Europeiska gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FN	Förenta nationerna
Gusp	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
SOU	Statens offentliga utredningar
Skr.	Skrivelse
UN	United Nations
USA	United States of America

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Internationella sanktioner är ett instrument för att skapa fred och säkerhet samt främja demokrati och mänskliga rättigheter. Sanktioner innebär att begränsningar införs i handlingsfriheten för en person, grupp eller stat i syfte att påverka personens, gruppens eller statens beteende. Det kan exempelvis röra sig om åtgärder som frysning av tillgångar eller reserestriktioner. Användningen av sanktionsåtgärder har ökat dramatiskt under de senaste åren och är nu bland de vanligaste utrikes- och säkerhetspolitiska verktygen inom både Europeiska unionen (EU) och Förenta nationerna (FN).¹ EU upprätthåller för närvarande 45 olika sanktionsregimer och hundratals fysiska och juridiska personer är föremål för sanktionsåtgärder bland annat på grund av att de anses ha samröre med regimer i tredje länder eller med terrorism.² Den omfattande användningen av riktade sanktioner har fått betydande kritik ur ett människorättsperspektiv på grund av dess ingripande karaktär, framför allt sanktioner mot terrorism. I de uppmärksammade Kadi-målen ogiltigförklarade Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) de förordningar som EU hade infört för att implementera FN:s sanktioner mot terrorism, då de ansågs oförenliga med skyddet för grundläggande rättigheter. Målen rörde EU:s genomförande av FN:s sanktioner avseende åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida och har väckt debatt kring sanktionsregimens förenlighet med processuella rättigheter och rättssäkerhetsprinciper både på FN- och EU-nivå.

Efter att dessa domar publicerades har ett stort antal sanktionslistade vänt sig till EU-domstolen för att få sanktionerna emot sig ogiltigförklarade. De flesta av rättsfallen på området rör dock inte sanktionsregimen avseende åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida utan EU:s autonoma sanktioner angående

¹ Eriksson (2011) s. 233.

² Estonian Presidency of the Council of the EU (2020).

åtgärder mot personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism.³ Trots att EU-domstolen vid ett flertal tillfällen har ogiltigförklarat EU:s beslut om listning av personer, grupper eller enheter på grund av deltagande i terroristverksamhet har EU:s autonoma sanktionsförfarande inte granskats, framför allt inte i förhållande till dess förenlighet med grundläggande rättssäkerhetsprinciper. Samtidigt är sanktionernas förenlighet med rättssäkerhetsaspekter avgörande för att terrorism ska kunna bekämpas på ett effektivt sätt och för att sanktionerna ska uppfylla sitt ändamål. Om inte rättssäkerheten upprätthålls finns det en risk att trovärdigheten hos sanktionssystemet urholkas och att medlemsstaterna förlorar förtroendet för detsamma, vilket i sin tur leder till att systemet inte tillämpas och efterlevs i lika stor utsträckning. Dessutom är det viktigt att sanktionerna är förenliga med grundläggande rättssäkerhetskrav för att skydda den enskildes personliga integritet och för att säkerställa att åtgärderna inte missbrukas.⁴ Därför undersöker uppsatsen hur EU:s sanktionsförfarande mot personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism förhåller sig till grundläggande rättssäkerhetskrav.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att utreda hur EU:s sanktionsförfarande mot personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism förhåller sig till grundläggande rättssäkerhetskrav. Fortsättningsvis kallas EU:s sanktionsförfarande mot personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism, som regleras genom de två gemensamma ståndpunkterna 2001/930/Gusp⁵ och 2001/931/Gusp (CP931)⁶ samt förordningen (EG) 2580/2001⁷, för EU:s sanktionsförfarande under CP931. Med det menas samtliga rådsbeslut och förordningar som EU har antagit för att uppdatera förteckningarna i CP931 och förordningen (EG)

³ Bilaga A.

⁴ SOU 2018:27 s. 129–130, 137 och 185.

⁵ Europeiska unionens råds (rådet) gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om bekämpande av terrorism (2001/930/GUSP).

⁶ Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (2001/931/GUSP).

⁷ Rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism.

2580/2001. Begreppet EU:s förteckning under CP931 syftar på de förteckningar som finns som bilaga till EU:s sanktionsförfarande under CP931.

Med EU:s sanktionsförfarande menas rådets beslut om att lista personer, grupper eller enheter, beslut om att bibehålla personer, grupper eller enheter genom både rådsbeslut och rådsförordningar samt överprövningen av listningsbesluten. För att avgöra huruvida sanktionssystemet innebär ett åsidosättande av grundläggande rättssäkerhetsprinciper görs en utredning av de krav som ställs på beslutsprocessen för listning och fortsatt listning under sanktionsregimen samt överprövningen av dessa beslut. En bedömning görs sedan av hur kraven för uppförandet och översynen förhåller sig till rättssäkerhetsprinciper.

De rättssäkerhetsprinciper som ligger till grund för bedömningen är tydliga och allmänna rättsregler, rättsreglernas långsamma förändringstakt och transparens samt domstolens oavhängighet. För att dessa rättssäkerhetsprinciper ska respekteras krävs det att processuella rättigheter upprätthålls. De processuella rättigheter som behandlas är rätten till en rättvis rättegång, rätten till ett effektivt rättsmedel, rätten till ett effektivt domstolsskydd, rätten till god förvaltning och rätten till försvar.

Utgångspunkten för uppsatsen är att sanktionsförfarandet bör vara förenligt med grundläggande rättssäkerhetsprinciper. Det framgår av artikel 21.1 och 23 i fördraget om Europeiska unionen (FEU)⁸ att när EU beslutar om sanktioner ska unionen respektera principen om rättsstaten, vilket innefattar rättssäkerhetsbegreppet, och de mänskliga rättigheterna.⁹ Vidare föreskriv det i EU:s riktlinjer om riktade sanktioner att sanktionslistningar av personer, grupper och enheter måste respektera de grundläggande rättigheterna i FEU. I synnerhet måste hänsyn tas till rättssäkerhet och de listades processuella

⁸ Fördraget om Europeiska unionen EUT C 326, 26.10.2012, s. 13–46.

⁹ Peczenik (1995) s. 50–51.

rättigheter såsom rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd.¹⁰

Utifrån uppsatsens syfte besvaras följande frågeställning i framställningen:

- Är EU:s sanktionsförfarande mot personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism förenligt med grundläggande rättssäkerhetskrav med fokus på förutsebarhetskravet och processuella rättigheter?

1.3 Avgränsning

Då syftet med uppsatsen är att utreda huruvida EU:s sanktionsförfarande under CP931 är förenligt med grundläggande rättssäkerhetskrav är det endast EU:s sanktioner som regleras genom CP931 och förordningen (EG) 2580/2001 som behandlas. EU:s sanktioner kan delas upp beroende på geografiska och tematiska sanktionsregimer. Med geografiska sanktionsregimer menas att de riktar sig mot ett land eller en plats medan tematiska sanktioner innebär att sanktionerna riktar sig mot ett specifikt område såsom kemiska vapen, cyberattacker eller terrorism.¹¹ Med EU:s sanktionsförfarande mot terrorism menas endast EU:s tematiska sanktionsregimer mot terrorism. Det innebär att EU:s geografiska sanktionsregimer som riktar sig mot olika länder och platser inte behandlas i uppsatsen.

EU:s sanktioner kan även delas upp i tre olika typer baserat på om sanktionerna riktar sig mot personer, grupper eller enheter¹² (1), en del eller sektor av ekonomin (2) eller ett visst område eller region i ett land (3).¹³ EU:s tematiska sanktionsregimer mot terrorism är riktade mot individer, grupper och enheter.¹⁴ Därför avhandlas inte sanktioner riktade mot en sektor av ekonomin eller ett visst område eller region i ett land. Det är även främst vid sanktioner riktade mot enskilda individer och företag som särskild hänsyn

¹⁰ Council of the European Union (B) p. 15.

¹¹ Estonian Presidency of the Council of the EU (2020).

¹² Det är EU:s terminologi som används genomgående i uppsatsen.

¹³ Eriksson (2011) s. 3.

¹⁴ Estonian Presidency of the Council of the EU (2020).

måste tas till rättssäkerhetsaspekter och grundläggande fri- och rättigheter. EU:s tematiska sanktionsregimer mot terrorism utgör riktade sanktioner. Med riktade sanktioner menas sanktioner som vänder sig mot en specifik vara, organisation eller individ istället för generellt mot ett land.¹⁵ Uppsatsen behandlar endast riktade sanktioner mot personer, grupper eller enheter på grund av deltagande i terrorism.

Det är EU:s autonoma sanktioner som behandlas i uppsatsen eftersom EU:s sanktioner under CP931 utgör autonoma sanktioner. Med EU:s autonoma sanktioner menas sanktioner där EU är ansvarig för uppförandet av personer, grupper och enheter. Det innebär att uppsatsen endast kortfattat redogör för sanktionsregimen mot Isil (Daish) och al-Qaida, eftersom det är FN som ansvarar för listningarna under regimen. Utgångspunkten är att EU genomför de sanktioner som FN beslutar om. Dock finns det en möjlighet för EU att besluta om autonoma sanktioner under sanktionsregimen. Denna möjlighet har inte använts i någon större utsträckning och det är enbart fem personer som är listade av EU under regimen.¹⁶ Dessa listningar avhandlas inte på grund av att de är nya, vilket innebär att ingen kritik har riktats mot besluten och inga överprövningar har gjorts av EU-domstolen.¹⁷

¹⁵ Simonsson Brodén (2017).

¹⁶ Council of the European Union (2020).

¹⁷ Rådets genomförandeförordning (EU) 2020/1124 av den 30 juli 2020 om genomförande av förordning (EU) 2016/1686 om införande av ytterligare restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt fysiska och juridiska personer, enheter eller organ som har samröre med dem; Rådets genomförandeförordning (EU) 2019/1943 av den 25 november 2019 om genomförande av förordning (EU) 2016/1686 om införande av ytterligare restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt fysiska och juridiska personer, enheter eller organ som har samröre med dem; Rådets genomförandeförordning (EU) 2019/270 av den 18 februari 2019 om genomförande av förordning (EU) 2016/1686 om införande av ytterligare restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt fysiska och juridiska personer, enheter eller organ som har samröre med dem; Rådets genomförandeförordning (EU) 2018/1539 av den 15 oktober 2018 om genomförande av förordning (EU) 2016/1686 om införande av ytterligare restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt fysiska och juridiska personer, enheter eller organ som har samröre med dem; Rådets genomförandeförordning (EU) 2018/999 av den 16 juli 2018 om genomförande av förordning (EU) 2016/1686 om införande av ytterligare restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt fysiska och juridiska personer, enheter eller organ som har samröre med dem; Bilaga A.

Det är restriktiva åtgärder i form av frysning av finansiella medel som behandlas i framställningen. Under CP931 finns det en uppdelning mellan de restriktiva åtgärder som gäller för EU-interna och EU-externa terrorister och terroristorganisationer. Då det är EU-externa terrorister och terroristorganisationer som är föremål för frysningsåtgärder är det dem som beaktas i uppsatsen. De EU-interna terroristerna är enbart föremål för åtgärder som rör polisiärt och rättsligt samarbete. Övriga åtgärder mot dessa får vidtas på nationell nivå av medlemsstaterna. Europadomstolen har fastställt att EU:s listningar av EU-interna terrorister varken är skadliga för de listades anseende eller utgör civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som föreskrivs i artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)¹⁸, vilket innebär att rätten till en rättvis rättegång inte är tillämplig på förfarandet.¹⁹ Åtgärder som rör polisiärt och rättsligt samarbete och därmed även EU-interna terrorister behandlas inte i uppsatsen eftersom åtgärderna inte anses vara tillräckligt ingripande för att de listade ska garanteras processuella rättigheter. Andra restriktiva åtgärder såsom reseförbud och förbud mot att sälja vapen och militära tjänster behandlas inte heller eftersom de inte är tillämpliga under CP931. Dessutom är det främst vid frysningsåtgärder som processuella rättigheter har aktualiserats.²⁰

Då det är EU:s sanktionsförfarande som utvärderas utifrån rättssäkerhetsprinciper inom EU beaktas inte andra avsändare av sanktioner såsom sanktioner införda av internationella organisationer eller av enskilda stater. Det innebär även att genomförandet av sanktioner på nationell nivå i Sverige inte berörs. Dessutom saknar Sverige egna nationellt beslutade

¹⁸ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rom 4 november 1950, SÖ 1952:35.

¹⁹ Cameron (2013) s. 25; Segi and Others and Gestoras Pro-Amnistia and Others v. 15 States of the EU.

²⁰ Cameron (2015) s. 336.

sanktioner. De sanktioner som gäller i Sverige är beslutade av FN eller EU.²¹ Sanktioner beslutade av FN genomförs för Sveriges del genom EU.²²

EU:s sanktioner mot terrorism berör ett antal olika rättigheter. Uppsatsen begränsar sig dock till att behandla processuella rättigheter då dessa har tydligast samband med de grundläggande rättssäkerhetsprinciperna i form av rättssäkerhetsgarantier. Det är även dessa som har varit mest framträdande i EU-domstolens praxis. Därför behandlas inte EU:s sanktioners förhållande till andra rättigheter såsom egendomsskyddet och rätten till privatliv. Skyddet för processuella rättigheter återfinns inte enbart i Europakonventionen och den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan)²³ utan även i nationell lagstiftning. Dessa rättighetskataloger avhandlas inte i uppsatsen då EU inte behöver beakta dessa under sanktionsförandet. Uppsatsen behandlar inte heller hur EU:s sanktioner under CP931 förhåller sig till andra folkrättsliga instrument om mänskliga rättigheter eller förhållandet till internationell humanitär rätt.

Slutligen tas ingen hänsyn till politiska faktorer såsom om EU:s sanktioner under CP931 är en effektiv metod för att bekämpa terrorism, orsakerna bakom listningsbesluten samt vad som klassas som terrorism, terroristhandling och deltagande i terroristverksamhet. Besluten om vilken person, grupp eller enhet som anses ha samröre med terrorism fattas av medlemsstaterna, vilket innebär att detta inte är en del av sanktionsförfarandet på EU-nivå.

1.4 Metod och teori

Uppsatsen grundar sig på en rättsdogmatisk metod. Syftet med rättsdogmatiken är att analysera olika element i rättskälleläran så att slutresultatet speglar innehållet i gällande rätt. Genom att analysera olika rättskällor utreds förhållandet mellan EU:s sanktionsförfarande under CP931

²¹ SOU 2018:27 s. 33.

²² Simonsson Brodén (2017).

²³ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna EUT C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

och de grundläggande rättssäkerhetskrav som ställs inom EU. För att göra detta används allmänt accepterade rättskällor.²⁴ Då det främst är EU-rättsliga källor som ligger till grund för framställningen måste hänsyn tas till att EU-rätten betraktas som en autonom rättsordning med en egen rättskällehierarki.²⁵ De EU-rättsliga källor som beaktas i uppsatsen är främst primärrätt såsom FEU, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF)²⁶ samt EU-stadgan. Även bindande sekundärrätt i form av förordningar, direktiv och beslut ligger till grund för framställningen.²⁷ Primärrätt, EU-stadgan, bindande sekundärrätt och allmänna rättsprinciper utgör bindande rättskällor som rättstillämparen är skyldig att rätta sig efter.²⁸ Av artikel 288 i FEUF framgår att rekommendationer och yttranden från EU:s institutioner utgör icke-bindande rättsakter. Den icke-bindande sekundärrätten, förarbeten och den EU-rättsliga doktrinen är dock enbart vägledande.²⁹ Dessa källor används främst för att tolka de bindande rättskällorna samt för att belysa olika brister i framställningen.

I uppsatsen behandlas dessutom ett antal avgöranden från EU-domstolen och tribunalen. Inom EU-rätten anses EU-domstolens praxis utgöra en bindande rättskälla som har ett stort inflytande på tolkningen och tillämpningen av EU-rättsliga rättsakter.³⁰ I uppsatsen behandlas både domar från EU-domstolen och tribunalen. EU-domstolen är överordnad tribunalen och dess domar har därmed ett högre prejudikatvärde än tribunalens. Dock har tribunalens domar fortfarande prejudikatvärde och dess praxis har en relativt stark ställning som rättskälla, framför allt om EU-domstolen inte har uttalat sig i en viss fråga men tribunalen har gjort det.³¹

²⁴ Nääv och Zamboni (2018) s. 21.

²⁵ Ibid s. 109.

²⁶ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt EUT C 326, 26.10.2012, s. 47–390.

²⁷ Artikel 288 i FEUF.

²⁸ Hettne och Otoken Eriksson (2011) s. 40.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid s. 40 och 49.

³¹ Ibid s. 56.

Vidare kan rättsdogmatiken användas för att granska och framställa kritik av rättsläget.³² I framställningen görs en granskning av gällande rätt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Det innebär att EU:s sanktionsförfarande under CP931 utvärderas utifrån om det är förenligt med grundläggande rättssäkerhetsprinciper. Rättssäkerheten är alltså den måttstock som används för att på ett metodiskt sätt undersöka vilka problem som finns med EU:s sanktionsförfarande under CP931.³³ Dock är rättssäkerhetsbegreppet ett mångfasetterat begrepp, vilket innebär att det måste brytas ner i delkomponenter för att det ska vara möjligt att undersöka. Det är först när begreppet bryts ner i komponenter såsom klarhet och tillgänglighet som det är möjligt att mäta rättssäkerheten på ett adekvat sätt.³⁴ De aspekter av rättssäkerhetsbegreppet som ligger till grund för granskningen i framställningen är att rättsreglerna ska vara tydliga och allmänna, att rättsreglernas förändringstakt är långsam, att rättsreglernas innehåll och rättstillämpningspraxis är öppen för allmänhetens insyn samt att domstolen åtnjuter oavhängighet.³⁵ Även processuella rättigheter som säkerställer att rättssäkerheten upprätthålls beaktas såsom rätten till en rättvis rättegång, rätten till ett effektivt rättsmedel, rätten till ett effektivt domstolsskydd, rätten till god förvaltning och rätten till försvar. Det är utifrån dessa aspekter som en bedömning görs av huruvida EU:s sanktionsförfarande under CP931 innebär ett åsidosättande av grundläggande rättssäkerhetsprinciper.

Den teori som används i uppsatsen är ett rättssäkerhetsperspektiv till skydd för individen. Detta kan kritiseras utifrån ett effektivitets- och säkerhetsperspektiv. Det kan argumenteras för att rättssäkerhet står i kontrast till effektivitet och om rättssäkerheten upprätthålls eller förstärks sker det på bekostnad av effektiviteten.³⁶ Sanktionsregimens effektivitet påverkar i sin tur den internationella säkerheten eftersom målet med sanktionsregimen är att

³² Nääv och Zamboni (2018) s. 40.

³³ Hjertstedt (2019) s. 170–171.

³⁴ Ibid s. 171.

³⁵ Peczenik (1995) s. 51–52.

³⁶ Jareborg (2011) s. 83; Asp, Ulväng och Jareborg (2013) s. 55–57.

bekämpa terrorism som utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet.³⁷ Om sanktionsåtgärderna blir mindre effektiva finns det en risk att säkerheten försämras. Ett mer rättssäkert sanktionssystem behöver dock inte stå i kontrast till ett effektivt sanktionssystem.³⁸ Tvärtom kan det argumenteras för att om inte rättssäkerheten upprätthålls urholkas förtroendet för och trovärdigheten hos sanktionssystemet. Förlorar medlemsstaterna förtroendet för sanktionssystemet finns det en risk att systemet inte tillämpas och efterlevs i lika stor utsträckning och därmed förlorar sin effektivitet.³⁹ Därför är det avgörande att sanktionssystemet är förenligt med grundläggande rättssäkerhetskrav för att terrorism ska kunna bekämpas på ett effektivt sätt och för att sanktionerna ska uppfylla sitt ändamål.

1.5 Material

Det material som används i framställningen består i huvudsak av EU:s rättsakter, rättspraxis från EU-domstolen samt EU-rättslig doktrin. Utgångspunkten för uppsatsen är FN:s sanktionsregim 1373 som har genomförts på EU-nivå genom de två gemensamma ståndpunkterna 2001/930/Gusp och CP931 samt förordningen (EG) 2580/2001. Dessa rättsakter reglerar EU:s sanktionsförfarande under CP931. Även vissa riktlinjer framtagna av EU:s institutioner har fungerat som vägledning vid tolkningen av de krav som ställs på beslutsprocessen vid listning och fortsatt listning under CP931. Dessutom används Förenta nationernas stadga (FN-stadgan)⁴⁰ och vissa av FN:s resolutioner i uppsatsen för att beskriva sanktionsregimens uppkomst och funktion.

Majoriteten av de rättsfall som redogörs för i uppsatsen har valts ut för att de berör frågan om ogiltighet av EU:s beslut om listning eller fortsatt listning

³⁷ UN Security Council Resolution 1373 (2001); skälen till rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism.

³⁸ Feinberg (2015) s. 390.

³⁹ Andersson (2013) s. 94–95; Kruse (2009) s. 194; Council of the European Union (A) p. 18.

⁴⁰ Förenta nationernas stadga, Charter of the United Nations, San Francisco 26 juni 1945, 1 UNTS XVI.

under CP931 i förhållande till processuella rättigheter. EU-domstolens rättspraxis utvecklar de kriterier som måste vara uppfyllda för att uppföra en person, grupp eller enhet på förteckningen samt vid översynen av förteckningen. De åskådliggör även EU-domstolens och tribunalens inställning till EU:s sanktionsförfarande under CP931:s förenlighet med de grundläggande rättssäkerhetsprinciperna inom EU.

Uppsatsen utgår ifrån en sammanställning av de rättsfall som har avgjorts eller som är under behandling av EU-domstolen och tribunalen den 7 juli 2020. Utifrån sammanställningen finns det sammanlagt 74 rättsfall från tribunalen och EU-domstolen avseende EU:s riktade sanktioner mot terrorism.⁴¹ 37 av dessa rättsfall avser EU:s sanktioner under CP931, 15 avser EU:s genomförande av FN:s sanktioner mot Isil (Daish) och al-Qaida, 6 är pågående⁴² och 16 av rättsfallen har återkallats eller avvisats.⁴³ Av de 37 rättsfall som rör EU:s sanktioner under CP931 är det 19 som behandlas i framställningen. Dessa har valts ut då de rör frågan om ogiltighet av rådets beslut vari sökande har listats på grund av deltagande i terroristverksamhet. Rättsfallen har även gemensamt att de grunder för ogiltighet som behandlas är åsidosättande av rätten till försvar, ett effektivt domstolsskydd eller motiveringsskyldigheten.

Av de resterande 18 rättsfallen finns 5 inte publicerade⁴⁴, 2 avser EU-interna terrorister och terroristorganisationer⁴⁵ och i 4 av fallen kunde inte talan prövas⁴⁶. I övriga domar har andra frågor behandlats såsom frågan om

⁴¹ Bilaga A.

⁴² T-585/18 *Sanli mot mot rådet*; C-46/19 P *Rådet mot Kurdistan Workers' Party (PKK)*; T-148/19 *PKK mot rådet*; T-160/19 *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) mot rådet*; T-157/19 *Sanli mot mot rådet*; C-833/19 P *Rådet mot Hamas*.

⁴³ Bilaga A.

⁴⁴ T-333/02 *Gestoras Pro Amnistia m. fl. mot rådet*; T-338/03 *Eridania Sadam S.p.A. m.fl. mot Europeiska gemenskapernas kommission* s. 33–34; T-37/07 och T-323/07 *Mohamed El Morabit mot rådet*; T-107/12 *LTTE mot rådet*; T-47/03 *Jose Maria Sison mot rådet*.

⁴⁵ C-354/04 P *Gestoras Pro Amnistia m. fl. mot rådet*; C-355/04 P *Segi m. fl. mot rådet*.

⁴⁶ C-229/05 P *Osman Öcalan, på PKKs vägnar och Serif Vanly, på Kurdistan National Congress (KNK) vägnar mot rådet*; T-299/04 *Abdelghani Selmani mot rådet och Europeiska kommissionen (kommissionen)*; T-531/11 *Hamas mot rådet*; T-76/07, T-362/07 och T-409/08 *El Fatmi mot rådet*.

talerätt⁴⁷, tillgång till allmänna handlingar⁴⁸ eller skadeståndsansvar⁴⁹. De enda rättsfall som rör ogiltighet av rådets beslut om listning av sökande och som behandlar de ovan nämnda grunderna men som ändå inte tas upp i framställningen är *Hamas mot rådet (A)*⁵⁰ och *Hamas mot rådet (B)*⁵¹ från år 2019. Anledningen till att *Hamas mot rådet (A)* inte behandlas är att domstolen för samma resonemang och drar samma slutsatser som i *Gamaa Islamyta Égypte mot rådet*^{52,53}. Anledningen till att *Hamas mot rådet (B)* inte avhandlas är att talan i målet bifölls på grund av formfel och därmed är inte domen relevant för den frågeställning som behandlas i framställningen.⁵⁴

Uppsatsen redogör mer utförligt för ett antal av rättsfallen, nämligen de rättsfall som avser OMPI, Hamas och LTTE. Anledningen är att dessa rättsfall är de mest betydelsefulla och omskrivna på området då de har haft störst påverkan på hur kriterierna för listning och omprövning av listningar under CP931 ska tolkas. Övriga rättsfall behandlas mer kortfattat då samma resonemang som förs i rättsfallen avseende Hamas och LTTE återkommer i flera av de övriga rättsfallen. Rättsfallen har grupperats utifrån vilken person, grupp eller enhet vars listningsbeslut prövas i målet eftersom många av rättsfallen rör samma person, grupp eller enhet. Utöver det presenteras rättsfallen i kronologisk ordning. Mest vikt i redogörelsen läggs vid högsta instansens dom. Även tre tongivande rättsfall från Europadomstolen behandlas i uppsatsen för att visa på hur de processuella rättigheterna i Europakonventionen har tillämpats av domstolen.

Den doktrin som används i uppsatsen består både av böcker och artiklar. Syftet med materialet är främst att belysa brister avseende EU:s sanktionsförfarande i förhållande till rättssäkerhetskrav eller processuella

⁴⁷ T-206/02 *KNK mot rådet*.

⁴⁸ T-110/03, T-150/03 och T-405/03 *Jose Maria Sison mot rådet*.

⁴⁹ T-341/07 *Jose Maria Sison mot rådet*.

⁵⁰ T-289/15 *Hamas mot rådet (A)*.

⁵¹ T-308/18 *Hamas mot rådet (B)*.

⁵² T-643/16 *Gamaa Islamyta Égypte mot rådet*.

⁵³ T-289/15 *Hamas mot rådet (A)* p. 99, 109 och 121–122; T-643/16 *Gamaa Islamyta Égypte mot rådet* p. 168, 183, 189 och 230.

⁵⁴ T-308/18 *Hamas mot rådet (B)*.

rättigheter. Urvalet av doktrin har gjorts utifrån att det främst är dessa böcker och artiklar som behandlar EU:s sanktionsförfarande under CP931 i förhållande till rättssäkerhet och processuella rättigheter. EU:s sanktionsförfarande under CP931 har inte behandlats i samma utsträckning som FN:s sanktioner avseende åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida, framför allt inte i förhållande till dess förenlighet med grundläggande rättssäkerhetsprinciper. Dessutom är det som har skrivits på området innan Lissabonfördraget trädde ikraft år 2009⁵⁵ inte relevant för granskningen av EU:s sanktionsförfarande under CP931 eftersom Lissabonfördragets ikraftträdande har haft påverkan på sanktionsförfarandets utformning.⁵⁶ För att skapa tydlighet har utdragen ur doktrin grupperats utifrån de mest framträdande bristerna som har lyfts fram.

Doktrin används även i framställningen för att kommentera den rättspraxis som behandlas i uppsatsen. Utöver det presenteras synpunkter och argument från doktrin för att belysa olika ståndpunkter som har relevans för EU:s sanktionsförfarande under CP931:s förhållande till grundläggande rättssäkerhetsprinciper så som huruvida riktade sanktioner utgör en straffrättslig påföljd samt om riktade sanktioner utgör en civil rättighet på så sätt att artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig.

1.6 Forskningsläget

Riktade sanktioner har tillägnats relativt stor uppmärksamhet inom doktrin. Dock är det främst FN:s sanktioner mot terrorism som har behandlats.⁵⁷ FN:s sanktionsregim avseende åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida har fått utstå betydande kritik ur ett människorättsperspektiv och på grund av dess rättssäkerhetsbrister.⁵⁸ Även EU:s sanktionsförfarande avseende åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida har fått viss kritik på grund av sitt förhållande till

⁵⁵ Eriksson (2009); Eckes (2009).

⁵⁶ SOU 2018:27 s. 127–128 och 184.

⁵⁷ Stenhammar (2008); Cameron (2006); Kruse (2005); Cameron (2009); Cameron (2003); Biersteker, Eckert och Tourinho (2016); Sullivan (2020).

⁵⁸ Eriksson (2011) s. 233; Cameron (2015) s. 343; Cameron (2003) s. 167; Garvey (2016) s. 557; Skr. 2007/08:64 s. 13; Skr. 2014/15:146 s. 38; Skr. 2016/17:62 s. 44; SOU 2018:27 s. 101.

grundläggande rättigheter efter de uppmärksammade Kadi-målen.⁵⁹ I målen ansåg EU-domstolen att EU:s implementering av FN:s sanktioner var oförenlig med EU-rättens skydd för grundläggande rättigheter.⁶⁰

Den tidigare forskningen på området har även behandlat förhållandet mellan EU och FN respektive förhållandet mellan folkrätt och EU-rätt.⁶¹ Dessutom har frågan om riktade sanktioner utgör en straffrättslig påföljd eller ett administrativt förfarande diskuterats.⁶² Däremot har inte EU:s sanktionsförfarande under CP931 behandlats i samma utsträckning, framför allt inte i förhållande till dess förenlighet med grundläggande rättssäkerhetsprinciper.⁶³ Det är främst boken *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*⁶⁴ som är redigerad av Ian Cameron och artikeln 'EU Counter-Terrorist Sanctions against Individuals: Problems and Perils'⁶⁵ av Christina Eckes som diskuterar olika brister med EU:s sanktionsförfarande under CP931 som kan kopplas till frågor om rättssäkerhet och processuella rättigheter. Efter att dessa verk publicerades har dock ett antal betydelsefulla domar avgjorts i EU-domstolen.⁶⁶ Det finns därmed anledning att fördjupa forskningen ytterligare.

1.7 Disposition

Uppsatsen inleds med en redogörelse för rättssäkerhetsbegreppet. Syftet med kapitlet är att formulera ett antal grundvärden som kan appliceras på EU:s sanktionsförfarande för att bedöma huruvida rättssäkerheten för de listade tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Kapitlet redogör även för de

⁵⁹ Eckes (2012) s. 124; Kruse (2009) s. 189–191.

⁶⁰ C-402/05 P och C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen*; C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P *Kommissionen m.fl. mot Yassin Abdullah Kadi*.

⁶¹ Österdahl (2009) s. 654–656; Halberstam och Stein (2009) s. 20–22; de Búrca (2010) s. 35–37.

⁶² Eckes (2012) s. 116; Cameron (2003) s. 191–193; Cameron (2009) s. 83; Nuotio (2013) s. 120–122; Asp (2013) s. 136.

⁶³ Se dock Cameron (2013); Eckes (2012).

⁶⁴ Cameron (2013).

⁶⁵ Eckes (2012).

⁶⁶ T-400/10 *Hamas mot rådet*; C-79/15 P *Rådet mot Hamas*; T-208/11 och T-508/11 *LTTE mot rådet*; C-599/14 P *Rådet mot LTTE*.

processuella rättigheter som ska respekteras inom EU eftersom dessa utgör rättssäkerhetsgarantier som måste upprätthållas för att rättssäkerhetskravet ska vara uppfyllt. Det är dessa rättssäkerhetsprinciper och processuella rättigheter som ligger till grund för granskningen av EU:s sanktionsförfarande under CP931. Kapitel tre innehåller en allmän beskrivning av internationella sanktioner och av FN:s två sanktionsregimer mot terrorism. Därefter behandlas genomförandet i EU av FN:s resolution 1373 (2001) samt de kriterier som gäller för listning, översyn och avlistning enligt EU:s sanktionsförfarande under CP931. Syftet med kapitlet är att fastställa vilka krav som ställs på listning och omprövning enligt EU:s sanktionsförfarande under CP931. Dessa uppgifter ligger till grund för analysen.

Vidare i kapitel fyra följer en genomgång av EU-domstolens och tribunalens rättspraxis på området. Syftet med kapitlet är att komplettera de uppgifter som framgår av kapitel tre avseende EU:s sanktionsförfarande under CP931 samt att utveckla de kriterier som gäller för listning, översyn och avlistning under CP931. I kapitel fem avhandlas de mest framträdande ståndpunkterna inom doktrin gällande EU:s sanktionsförfarandes förenlighet med grundläggande rättssäkerhetsprinciper i syfte att ge en nyanserad bild av EU:s sanktionsförfarande under CP931:s förhållande till rättssäkerhet.

Slutligen behandlas uppsatsens analys i kapitel sex. Analysen innebär att de uppgifter om EU:s sanktionsförfarande under CP931 som framkommer i kapitel tre och fyra granskas utifrån den måttstock av rättssäkerhetsprinciper och garantier som har definierats i kapitel två. De brister med EU:s sanktionsförfarande som belyses i kapitel fem appliceras även på de uppgifter som har framkommit i förhållande till relevant rättssäkerhetsprincip. Analysen är uppdelad utifrån de fyra rättssäkerhetsprinciperna tydliga och allmänna rättsregler, långsam förändringstakt, transparens och domstolens oavhängighet i syfte att svara på huruvida EU:s sanktionsförfarande under CP931 är förenligt med de specifika rättssäkerhetsprinciperna. På så sätt besvarar analysen frågeställningen om EU:s sanktionsförfarande mot personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism är förenligt med

grundläggande rättssäkerhetskrav med fokus på förutsebarhetskravet och processuella rättigheter.

2 Rättssäkerhet på sanktionsområdet

2.1 Inledning

Syftet med uppsatsen är att utreda förhållandet mellan EU:s sanktionsförfarande under CP931 och grundläggande rättssäkerhetsprinciper. Rättssäkerhetsbegreppet är ett mångfacetterat begrepp som saknar en entydig definition.⁶⁷ Det är därför av intresse att identifiera vad begreppet rättssäkerhet innebär även om det saknas en entydig definition. Syftet är att formulera ett antal grundvärden som kan appliceras på EU:s sanktionsförfarande för att bedöma huruvida rättssäkerheten för de listade tillgodoses på ett tillfredsställande sätt.

Uppsatsen utgår ifrån definitionen av rättssäkerhetsbegreppet som Peczenik presenterar i boken *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation* med fokus på förutsebarhetskravet. Även rättssäkerhetsgarantier i form av processuella rättigheter behandlas eftersom dessa måste upprätthållas för att rättssäkerhetskravet ska vara uppfyllt. För att få en förståelse för hur processuella rättigheter förhåller sig till EU:s sanktionsförfarande innehåller kapitlet även en kort redogörelse av förhållandet mellan Europakonventionen och EU-stadgan.

2.2 Rättssäkerhet

Rättssäkerhet är ett omdebatterat och omdiskuterat begrepp. Även om det inte finns en entydig definition av rättssäkerhetsbegreppet finns det faktorer som måste vara uppfyllda för att rättssäkerhet ska föreligga. Sådana faktorer är klar och tydlig lag, krav på lagstöd, förbud mot godtycke och krav på saklighet och opartiskhet hos domstolar och förvaltningsmyndigheter.⁶⁸ Åke Frändberg menar att rättssäkerhetsbegreppet aktualiseras vid alla frågor som

⁶⁷ Peczenik (1995) s. 89.

⁶⁸ Ibid.

är av rättslig karaktär och kan kallas för en legal förutsebarhet.⁶⁹ Den legala förutsebarheten innebär att tre kriterier ska vara uppfyllda, att regler ska vara tydligt utformade, att dessa regler är tillgängliga för allmänheten och att de tillämpas på ett lojalt och korrekt sätt.⁷⁰ I likhet med Frändberg menar Clas Beyer för Advokatsamfundet att regelsystemet måste vara förutsebart för medborgarna och rättsligt bindande för rättstillämparen för att vara rättssäkert. Enligt Beyer grundas rättssäkerheten på fem viktiga principer, legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, principen om rätt till domstolsprövning, principen om avgörande inom rimlig tid och offentlighetsprincipen.⁷¹

Även Peczenik anser att det väsentliga innehållet i rättssäkerhetsbegreppet är ett krav på förutsebarhet.⁷² Förutsebarhet innebär att individer ska kunna förutse rättsliga beslut och skyddar dem mot godtycklig rättstillämpning. För att maktutövningen ska ha en hög grad av förutsebarhet anser Peczenik att det krävs precisa och tydliga regler. Om reglerna dessutom är allmänna och omfattar alla innebär det att de återspeglar idealet om likhet inför lagen.⁷³ För att rättsreglerna ska fylla sin funktion krävs även att de är stabila. De får ändras men inte hur fort som helst. Alltför snabba ändringar resulterar i att varken myndigheter eller individer hinner anpassa sitt beteende till gällande rätt. För att förutsebarhet ska föreligga krävs ett visst minimum av stabilitet i rättsordningen.⁷⁴ Förutsebarheten främjas även av att rättsregler tillämpas på ett öppet sätt. Rättsreglerna ska vara offentliga, myndighetspersoner ska agera öppet och medborgarna ska ha insyn i allmänna handlingar. Det är även viktigt att domstolen offentliggör alla relevanta skäl för sina avgöranden. Transparens är huvudregeln och sekretess är endast ett undantag.⁷⁵

⁶⁹ Frändberg (2001) s. 271.

⁷⁰ Ibid s. 274–275.

⁷¹ Beyer (1991) s. 392.

⁷² Peczenik (1995) s. 89.

⁷³ Ibid s. 52–53.

⁷⁴ Ibid s. 53.

⁷⁵ Ibid s. 54.

Vidare gäller att oavhängiga domstolar främjar förutsebarheten. Domstolarnas självständiga ställning gentemot lagstiftaren och regeringen utgör ett viktigt skydd för individen. Individer bör ha en möjlighet att överklaga beslut inför en domstol.⁷⁶ Domstolarna har till uppgift att kontrollera lagligheten i lagstiftarens verksamhet. Detta sker genom lagprövningsrätten som innebär att domstolen är behörig att pröva gällande lagstiftnings giltighet. Domstolarnas självständiga ställning innebär ett skydd för befolkningen som genom lagprövningsrätten tillförsäkras en hög grad av förutsebarhet.⁷⁷

Därutöver menar Peczenik att det finns andra krav som inte omfattas av förutsebarhetskravet och därmed inte heller av rättssäkerhetskravet. Dessa utgör istället rättssäkerhetsgarantier såsom rätt till domstolsprövning, fria och oavhängiga domstolar som endast är bundna av lag och krav på full bevisning.⁷⁸ Vidare anser Peczenik att de grundläggande processuella rättigheterna utgör sådana rättssäkerhetsgarantier som måste upprätthållas för att säkerställa att kravet på rättssäkerhet är uppfyllt.⁷⁹ Även Beyer menar att mänskliga rättigheter såsom de processuella rättigheterna har en central roll för rättssäkerhetsbegreppet. Han anser att rättssäkerheten inte kan förstås utan dess anknytning till de mänskliga rättigheterna då det finns ett samband mellan dessa rättigheter och många av de krav som rättssäkerheten ställer.⁸⁰ Vidare konstaterar Ramberg att det finns grundläggande kriterier som måste vara uppfyllda för att rättssäkerhet ska föreligga. Ett av dessa kriterier är att medborgarna åtnjuter ett effektivt skydd mot statens maktutövning. Denna rätt är tillförsäkrad medborgarna genom ett systematiskt skydd för mänskliga rättigheter som garanteras genom lag och konventioner.⁸¹

Sammanfattningsvis kan det konstateras att rättssäkerhetsbegreppet innehåller ett krav på förutsebarhet. För att förutsebarhet ska föreligga krävs

⁷⁶ Peczenik (1995) s. 55.

⁷⁷ Ibid s. 56.

⁷⁸ Ibid s. 90.

⁷⁹ Ibid s. 84.

⁸⁰ Beyer (1991) s. 395.

⁸¹ Ramberg (2007) s. 154.

det att rättsreglerna är tydliga och allmänna, att rättsreglernas förändringstakt är långsam, att rättsreglernas innehåll och rättstillämpningspraxis är öppen för allmänhetens insyn samt att domstolarna åtnjuter oavhängighet.⁸² Dessutom finns det rättssäkerhetsgarantier vars syfte är att säkerställa att kravet på rättssäkerhet uppfylls. De grundläggande processuella rättigheterna utgör sådana rättssäkerhetsgarantier som måste upprätthållas för att rättssäkerhetskravet ska vara uppfyllt.⁸³

2.3 Europakonventionen och EU-stadgans inbördes förhållande

De grundläggande processuella rättigheterna utgör rättssäkerhetsgarantier som krävs för att säkerställa att kravet på rättssäkerhet är uppfyllt. De processuella rättigheter som behandlas i uppsatsen är de som framgår av Europakonventionen och EU-stadgan. Enligt artikel 1 i Europakonventionen ska dess parter garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion de rättigheter som garanteras av konventionen. Den som vistas på en stats territorium kan anses befinna sig under statens jurisdiktion.⁸⁴ Europadomstolen har genom sin praxis utvidgat konventionens tillämpningsområde på så sätt att om någon av parterna till konventionen har effektiv kontroll över det territorium där den listade personen, gruppen eller enheten befinner sig kan denne åberopa konventionens rättigheter mot staten. Det kan dock ifrågasättas om Europadomstolen kan pröva mål om sanktioner avseende listade personer, grupper eller enheter som befinner sig i ett tredje land.⁸⁵

Av artikel 6 (2) i FEU framgår det att EU ska ansluta sig till Europakonventionen. Någon sådan anslutning har dock ännu inte skett.⁸⁶ Dock framgår det numera av artikel 59 (2) i Europakonventionen att EU kan ansluta sig till konventionen. Även innan en anslutning har skett gäller dock

⁸² Peczenik (1995) s. 90.

⁸³ Ibid s. 84 och 90.

⁸⁴ Danelius (2015) s. 46.

⁸⁵ Jazairy (2016) s. 66.

⁸⁶ Domstolens yttrande 2/13 (2014); Justitiedepartementet (2019) s. 1–3.

Europakonventionen som ett uttryck för de grundläggande rättsprinciper som ska beaktas enligt artikel 6 (3) i FEU. EU-stadgan är enligt artikel 51 tillämplig på EU:s institutioner, organ och byråer samt på medlemsstaterna när de tillämpar EU-rätten. Gällande rättighetskatalogernas inbördes förhållande framgår det av artikel 52 (3) i EU-stadgan att de rättigheter i stadgan som motsvaras av en rättighet i Europakonventionen ska ha samma innebörd. Enligt artikel 53 i EU-stadgan gäller att ingen bestämmelse i EU-stadgan får tolkas så att de inskränker rättigheterna i Europakonventionen. Det finns dock inget hinder mot att stadgan tillförsäkrar ett mer långtgående skydd.⁸⁷

2.4 Processuella rättigheter

De grundläggande processuella rättigheterna som ska respekteras inom EU är främst de som framgår av Europakonventionen och EU-stadgan. Enligt artikel 6 (1) i Europakonventionen har var och en rätt till en rättvis och offentlig prövning inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. En förutsättning för rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 (1) är att det föreligger en reell och seriös tvist, att tvisten gäller en rättighet eller skyldighet som har sin grund i den nationella rätten och att denna rättighet eller skyldighet är civil. Vad som utgör civila rättigheter och skyldigheter är svårt att definiera.⁸⁸ Dock har olika typer av statliga ingrepp i enskilda personers egendom ansetts innefattas i begreppet, vilket antyder att EU:s sanktioner under CP931 mot EU-externa terrorister och terroristorganisationer omfattas av bestämmelsen.⁸⁹ Både Cameron och Eckes menar att beslut om frysningsåtgärder omfattas av artikel 6 (1) i Europakonventionen.⁹⁰ Eckes påpekar även att oavsett om artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig eller inte gäller fortfarande rättigheten för sanktionsförfarandet som en allmän rättsprincip.⁹¹

⁸⁷ Lebeck (2016) s. 64–65.

⁸⁸ Danelius (2015) s. 162–163.

⁸⁹ Harris (2009) s. 214–215; Harris (2018) s. 384.

⁹⁰ Cameron (2015) s. 346; Eckes (2009) s. 183.

⁹¹ Eckes (2009) s. 183.

Rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 (1) i Europakonventionen kan inte bara åberopas av fysiska personer utan även av juridiska personer.⁹² Vid straffrättsliga förfaranden är även artikel 6 (2) och 6 (3) tillämpliga som avser oskuldspresumtionen samt andra processuella rättigheter. Huruvida riktade sanktioner utgör en straffrättslig åtgärd är dock omdebatterat.⁹³ Cameron hävdar att riktade sanktioner mot terrorism utgör en brottsbekämpningsmetod och därför bör betraktas som en straffrättslig åtgärd.⁹⁴ Även Eckes menar att sanktioner mot terrorism utgör straffrättsliga åtgärder på grund av deras ingripande natur.⁹⁵ Nuotio menar att restriktiva åtgärder mot terrorism har likheter med åtgärder mot internationell och organiserad brottslighet samt att åtgärderna både är av administrativ och straffrättslig karaktär, vilket gör de svåra att klassificera.⁹⁶ Asp däremot menar att riktade sanktioner mot terrorism inte utgör en straffrättslig åtgärd även om det är en ingripande åtgärd för enskilda individer. För att utgöra en straffrättslig åtgärd krävs en tydlig koppling mellan utkrävandet av ansvar och en specifik handling. En sådan tydlig koppling mellan gärning och ansvar saknas för riktade sanktioner mot terrorism. Det innebär att straffrättsliga principer inte är tillämpliga på riktade sanktioner mot terrorism.⁹⁷

Enligt artikel 13 i Europakonventionen har var och en rätt till ett effektivt rättsmedel inför nationell myndighet om dennes rättigheter enligt konventionen har kränkts. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att någon påstår sig vara ett offer för en kränkning av en rättighet, dock är det inte nödvändigt att en överträdelse faktiskt har skett.⁹⁸ Rättigheterna i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen är inte absoluta utan kan begränsas. Begränsningar är tillåtna om de har ett legitimt mål och är proportionella. De får inte medföra att själva kärnan i rättigheten åsidosätts.⁹⁹

⁹² Emberland (2006) s. 63; Södergren (2007) s. 676.

⁹³ Eckes (2012) s. 116; Cameron (2003) s. 191–193.

⁹⁴ Cameron (2009) s. 83.

⁹⁵ Eckes (2012) s. 116.

⁹⁶ Nuotio (2013) s. 120–122.

⁹⁷ Asp (2013) s. 136.

⁹⁸ Danelius (2015) s. 538; *Case of Klass and Others v. Germany*.

⁹⁹ Cameron (2003) s. 192–193; Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och Europarådet (2016) s. 121–122; Harrison Mckee mot Ungern p. 26–27.

Artikel 6 och 13 i Europakonventionen motsvaras av artikel 47 i EU-stadgan. Enligt artikel 47 har var och en rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Dessutom har den vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol. EU-domstolen har beskrivit bestämmelsen som ett uttryck för rätten till ett effektivt domstolsskydd.¹⁰⁰ Bestämmelsen i EU-stadgan har en mer långtgående karaktär jämfört med bestämmelserna i Europakonventionen. Artikel 47 är, till skillnad från artikel 6 och 13 i Europakonventionen, inte begränsad till civila rättigheter och skyldigheter samt garanterar ett effektivt rättsmedel inför domstol istället för inför nationell myndighet.¹⁰¹ Rätten till ett effektivt domstolsskydd har en nära koppling till rätten till god förvaltning som följer av artikel 41 i EU-stadgan. Av artikel 41 (2) a i EU-stadgan framgår att var och en har rätt att bli hörd innan en åtgärd som berör denna negativt vidtas. Dessutom finns en skyldighet enligt 41 (2) (c) för unionens institutioner, organ och byråer att motivera sina beslut. Slutligen finns det i artikel 48 (2) en rätt till försvar för den som anklagats för en lagöverträdelse. Gällande EU-stadgan framgår det av EU-domstolens praxis att rättigheter, såsom de processuella rättigheterna, inte enbart kan åberopas av fysiska personer utan även av juridiska personer.¹⁰²

Rättigheterna som är lagstadgade i artikel 47 och 48 är inte absoluta utan begränsningar av rättigheterna kan göras. Begränsningarna måste dock vara proportionella och respektera innehållet i rättigheten. De får inte vara mer omfattande än vad som krävs för att uppfylla de mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller för att skydda andra fri och rättigheter. Staten ska välja den åtgärd som är minst ingripande.¹⁰³

¹⁰⁰ C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P *Kommissionen m.fl. mot Yassin Abdullah Kadi* p. 100.

¹⁰¹ Aalto, Pekka m.fl. (2014) s. 1210–1211.

¹⁰² Lebeck (2013) s. 285–286 och 290.

¹⁰³ FRA och Europarådet (2016) s. 123; C-317/08 och C-320/08 *Rosalba Alassini m.fl. mot Telecom Italia SpA*.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de aspekter av rättssäkerhetsbegreppet som kommer utgöra den måttstock som granskningen ska göras utifrån är tydliga och allmänna rättsregler, rättsreglernas långsamma förändringstakt och transparens samt domstolens oavhängighet. Dessutom är de grundläggande processuella rättigheterna som ligger till grund för granskningen rätten till en rättvis rättegång, rätten till ett effektivt rättsmedel, rätten till ett effektivt domstolsskydd, rätten till god förvaltning och rätten till försvar. Dessa rättssäkerhetsprinciper och processuella rättigheter utgör grunden för granskningen av EU:s sanktionsförfarande under CP931. I det följande avhandlas EU:s sanktionsförfarande under CP931 och utreds vilka krav som ställs på listning och omprövning.

3 Internationella sanktioner mot terrorism

3.1 Inledning

Syftet med uppsatsen är att utreda hur EU:s sanktionsförfarande under CP931 förhåller sig till grundläggande rättssäkerhetskrav. För att kunna utreda förhållandet mellan EU:s sanktionsförfarande och rättssäkerhet måste en kartläggning göras av EU:s sanktionsförfarande under CP931 för att fastställa vilka krav som ställs och hur förfarandet går till.

För att förstå hur EU:s sanktionsförfarande under CP931 fungerar krävs viss förståelse för hur systemet är uppbyggt och interaktionen mellan FN och EU. Därför inleds uppsatsen med en allmän beskrivning av internationella sanktioner och av FN:s två sanktionsregimer mot terrorism. Därefter behandlas genomförandet av FN:s sanktioner på EU-nivå samt de kriterier som gäller för listning, översyn och avlistning. Dessa uppgifter om EU:s sanktionsförfarande ligger till grund för analysen och granskas utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

3.2 Allmänt om internationella sanktioner

Internationella sanktioner är ett instrument för att skapa fred och säkerhet samt främja demokrati och mänskliga rättigheter. Sanktioner utgör tvångsåtgärder som kompletterar andra åtgärder inom diplomati och bistånd.¹⁰⁴ Med sanktioner menas att begränsningar införs i handlingsfriheten för en stat, grupp eller individ genom ett beslut av en eller flera stater.¹⁰⁵ Sanktioner skiljer sig från andra utrikespolitiska instrument genom att vara rättsligt reglerade. Brott mot sanktioner kan medföra straff. Dock är inte syftet med sanktioner att straffa utan att på fredlig väg förmå personer, företag och organisationer att ändra sina beteenden genom olika ekonomiska och

¹⁰⁴ Simonsson Brodén (2017).

¹⁰⁵ Ibid.

politiska åtgärder. Sanktioner är i sig inte tänkta att ersätta de straffrättsliga regelverken.¹⁰⁶

FN:s säkerhetsråd kan enligt bestämmelser i kapitel VII i FN-stadgan vidta kollektiva sanktionsåtgärder i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet.¹⁰⁷ För att säkerhetsrådet ska kunna fatta beslut om sanktioner krävs bifall av minst nio medlemmar varav de ständiga rådsmedlemmarna måste vara fem av dem.¹⁰⁸ När säkerhetsrådet har beslutat om sanktioner är medlemsstaterna folkrättsligt förpliktade att genomföra åtgärderna och införliva bestämmelserna i sina egna rättssystem.¹⁰⁹

EU kan besluta om internationella sanktioner inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp). Det kan antingen vara beslut om att gemensamt genomföra FN:s sanktioner eller självständiga beslut om sanktioner.¹¹⁰ Gusp regleras i kapitel 2 i avdelning V i FEU. När EU beslutar om sanktioner ska unionen respektera principerna om demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet samt respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet.¹¹¹

3.3 FN:s sanktionsregimer mot terrorism

För att motverka internationell terrorism har FN:s säkerhetsråd med bindande verkan för medlemsstaterna antagit två sanktionsregimer, sanktionsregim 1267/1989/2253¹¹² och 1373¹¹³. Sanktionsregimen 1267/1989/2253 har ändrats genom åren och avser numera åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida.¹¹⁴ Sanktionsregimen 1373 infördes genom resolution 1373 (2001) till

¹⁰⁶ SOU 2018:27 s. 33.

¹⁰⁷ Artikel 41–42 i FN-stadgan; SOU 2018:27 s. 34.

¹⁰⁸ Artikel 27.3 i FN-stadgan.

¹⁰⁹ Artikel 25 i FN-stadgan.

¹¹⁰ Simonsson Brodén (2017).

¹¹¹ Artikel 21.1 och 23 i FEU.

¹¹² UN Security Council Resolution 1267 (1999).

¹¹³ UN Security Council Resolution 1373 (2001).

¹¹⁴ UN Security Council Resolution 1988 (2011); UN Security Council Resolution 1989 (2011); UN Security Council Resolution 2253 (2015); SOU 2018:27 s. 43–45.

följd av terroristattacker i USA den 11 september 2001 och riktas mot personer, grupper och enheter som anses inblandade i terrorism utöver de som omfattas av 1267-regimen.¹¹⁵ Syftet med sanktionsregim 1373 är att bekämpa terrorism genom att identifiera och eliminera dess finansieringskällor.¹¹⁶ Genom resolution 1373 (2001) upprättades också underorganet Counter-Terrorism Committee (CTC) som består av representanter för säkerhetsrådets medlemsstater och som övervakar resolutionens genomförande.¹¹⁷ Dock har CTC inte fått i uppdrag att upprätta någon förteckning över vilka personer, grupper och enheter som ska träffas av sanktionerna utan det är upp till medlemsstaterna själva att besluta om listningar.¹¹⁸

3.4 Genomförandet i EU av FN:s resolution mot övrig terrorism

FN:s sanktionsregim 1373 har genomförts av EU:s medlemsländer genom två gemensamma ståndpunkter 2001/930/Gusp och CP931 samt förordning (EG) 2580/2001. De personer, grupper och enheter som omfattas av sanktionerna tas upp i en förteckning i bilagan till CP931¹¹⁹ och i en förteckning i en separat rättsakt till förordning (EG) 2580/2001¹²⁰. På så sätt finns det två förteckningar under EU:s sanktionsförfarande under CP931. Förteckningarna beslutas av rådet, fattas med enhällighet och ses över varje halvår.¹²¹ Resultatet av översynen fastställs genom nya rådsbeslut och förordningar med ändrade förteckningar.¹²² Förteckningen i CP931 uppdateras genom ett rådsbeslut och förteckningen avseende förordning (EG) 2580/2001 genom en förordning. De nuvarande lydelseerna av förteckningarna framgår av rådets

¹¹⁵ SOU 2018:27 s. 41.

¹¹⁶ Förorden i UN Security Council Resolution 1373 (2001).

¹¹⁷ Artikel 3 i UN Security Council Resolution 1373 (2001); SOU 2018:27 s. 48.

¹¹⁸ SOU 2018:27 s. 49.

¹¹⁹ Bilagan i Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (2001/931/GUSP).

¹²⁰ Rådets beslut av den 27 december 2001 om upprättande av den förteckning som avses i artikel 2.3 i rådets förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism.

¹²¹ Artikel 31 i FEU; Artikel 2.3 i Rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism; Artikel 1.6 i CP931; Regeringskansliet (2017); SOU 2018:27 s. 52.

¹²² Regeringskansliet (2017).

beslut (Gusp) 2021/142¹²³ och rådets genomförandeförordning (EU) 2021/138¹²⁴.

Förteckningen i CP931 omfattar både EU-externa och EU-interna terrorister och terroristorganisationer. Det finns ingen definition av dessa begrepp utan avgörande är om verksamheten har sina rötter, huvudsakliga aktiviteter och mål inom eller utanför EU:s territorium. De EU-externa terroristerna och terroristorganisationerna omfattas, förutom av CP931, av förteckningen i förordning (EG) nr 2580/2001. Till skillnad från de EU-externa terroristerna och terroristorganisationerna omfattas de EU-interna terroristerna och terroristorganisationerna endast av CP931.¹²⁵ De restriktiva åtgärder som aktualiseras enligt förordningen är åtgärder som rör frysning av penningmedel och finansiella tillgångar medan CP931 både innehåller åtgärder som rör polisiärt och rättsligt samarbete och frysning av finansiella medel.¹²⁶ Dock gäller frysningen av finansiella medel enligt CP931 endast för EU-interna terrorist och terroristorganisationer.¹²⁷ Det innebär att listade personer, grupper och enheter som kommer från länder utanför EU omfattas av båda dessa typer av restriktiva åtgärder. Däremot de listade personer, grupper och enheter som kommer från EU omfattas enbart av de åtgärder som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete.¹²⁸

När Lissabonfördraget trädde ikraft i december 2009 upphörde rådets regelbundna översyn av de EU-interna terroristerna och

¹²³ Rådets beslut (Gusp) 2021/142 av den 5 februari 2021 om uppdatering av förteckningen över personer, grupper och enheter som omfattas av artiklarna 2, 3 och 4 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av beslut (Gusp) 2020/1132.

¹²⁴ Rådets genomförandeförordning (EU) 2021/138 av den 5 februari 2021 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2020/1128.

¹²⁵ SOU 2018:27 s. 53.

¹²⁶ Artikel 2 i Rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism; Artikel 2 och 4 i Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (2001/931/Gusp).

¹²⁷ Artikel 4 och fotnot 1 i bilagan i Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (2001/931/Gusp).

¹²⁸ SOU 2018:27 s. 53.

terroristorganisationerna.¹²⁹ De har behållits i bilagan till rådets gemensamma ståndpunkt 2009/468/Gusp¹³⁰. Inga EU-interna terrorister eller terroristorganisationer har sedan Lissabonfördragets ikraftträdande lagts till eller avförts från listan.¹³¹ Det innebär att samtliga uppdateringar av förteckningen i CP931 är identiska med uppdateringarna av förteckningen i förordning (EG) nr 2580/2001.¹³² Därför benämns förteckningarna fortsättningsvis som en förteckning eller lista. Rådsbeslut om att sanktioner ska genomföras är inte direkt tillämpliga i medlemsländerna utan det krävs antingen nationell lagstiftning eller, om beslutet faller inom EU:s kompetens, en efterföljande EU-förordning. En sådan förordning är direkt tillämplig i medlemsländerna.¹³³ Det är därför främst förteckningen i förordning (EG) nr 2580/2001 som är relevant för uppsatsen eftersom den är direkt tillämplig i medlemsländerna.

Förslag om att föra upp en person, grupp eller enhet på förteckningen under CP931 kan både lämnas av medlemsländer och länder utanför EU.¹³⁴ Listningsförfarandet hanteras av en rådsarbetsgrupp som heter COMET. COMET har till uppgift att behandla och utvärdera information i syfte att lägga till eller ta bort poster från listan samt avge rekommendationer till rådet.¹³⁵ Vid listningar under CP931 kan listade personer, grupper och enheter väcka talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av det beslut som riktas mot dem. Tribunalens dom kan överklagas till EU-domstolen.¹³⁶ Om en rättsakt ogiltigförklaras av tribunalen träder domen inte ikraft omedelbart, om det inte

¹²⁹ SOU 2018:27 s. 128.

¹³⁰ Rådets gemensamma ståndpunkt 2009/468/Gusp av den 15 juni 2009 om uppdatering av gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2009/67/Gusp.

¹³¹ SOU 2018:27 s. 128.

¹³² Rådets beslut 2009/1004/Gusp av den 22 december 2009 om uppdatering av förteckningen över personer, grupper och enheter som omfattas av artiklarna 2, 3 och 4 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism; Rådets förordning (EG) nr 501/2009 av den 15 juni 2009 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av beslut 2009/62/EG.

¹³³ SOU 2018:27 s. 37.

¹³⁴ Ibid s. 53; Council of the European Union (2016) bilaga II p. 2.

¹³⁵ Council of the European Union (2016) bilaga I.

¹³⁶ Council of the European Union (A) p. 21.

uttryckligen anges i domen. Rättsakten som har ogiltigförklarats fortsätter att gälla till dess att tidsfristen för överklagande till EU-domstolen löper ut, vilket är två månader och tio dagar efter delgivningen av domen. Under denna period kan rådet åtgärda det som gjorde att rättsakten ogiltigförklarades genom att anta nya beslut om fortsatt listning av den berörda personen eller gruppen. Om rådet överklagar domen förblir den överklagade rättsakten i full kraft i avvaktan på överklagandet.¹³⁷

3.5 Kriterier för listning, översyn och avlistning

Det framgår av CP931 vilka krav som uppställs för att lista en person, grupp eller enhet under EU:s sanktionsförfarande under CP931. Först och främst ska det röra sig om personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar.¹³⁸ Med det menas bland annat personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som underlättar genomförandet av terroristhandlingar.¹³⁹ För att en handling ska anses utgöra en terroristhandling krävs att den omfattas av de handlingar som räknas upp i artikel 1.3 i CP931, att handlingen är avsiktlig samt att den på grund av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation. Det krävs även att handlingen definieras som ett brott enligt nationell lagstiftning.¹⁴⁰

Av artikel 1.4 i CP931 framgår att för att en person, grupp eller enhet ska kunna upptas i förteckningen i bilagan till CP931 krävs att ett beslut har fattats av en behörig myndighet avseende den berörda personen, gruppen eller enheten. Det kan röra sig om beslut om inledande av undersökningar eller rättsliga åtgärder i fråga om en terroristhandling, försök att begå, delta i eller underlätta en sådan handling. Beslutet kan även vara en dom för sådana handlingar. Beslutet ska vara grundat på bevis eller allvarliga och trovärdiga

¹³⁷ Ibid p. 22.

¹³⁸ Artikel 1.1 i CP931.

¹³⁹ Artikel 1.2 i CP931.

¹⁴⁰ Artikel 1.3 i CP931.

indicier. Med behörig myndighet avses en rättslig myndighet eller en likvärdig myndighet som är behörig på området.¹⁴¹ Personer, grupper och enheter som enligt FN:s säkerhetsråd är knutna till terrorism eller mot vilka sanktioner har utfärdats kan också upptas i förteckningen.¹⁴²

För varje person, grupp eller enhet som upptas i förteckningen ska rådet upprätta en tillräckligt detaljerad motivering av listningen så att den som omfattas av sanktionerna kan förstå skälen till beslutet, även kallat *statement of reason*.¹⁴³ Denna motivering får de listade personerna, grupperna och enheterna tillgång till men publiceras inte offentligt.¹⁴⁴ Det är inte heller möjligt för allmänheten att begära ut motiveringarna från rådet.¹⁴⁵

EU:s sanktioner under CP931 ska ses över regelbundet. Minst en gång var sjätte månad ska en översyn ske enligt artikel 1.6 i CP931.¹⁴⁶ Översynen innebär att rådsarbetsgruppen COMET genomför en grundlig granskning av huruvida kriterierna för varje listning fortfarande föreligger enligt artikel 1.4 i CP931. Om ny information framkommer vid granskningen ska skälen till listningsbesluten ändras i enlighet med den nya informationen.¹⁴⁷ COMET tar sedan fram en rekommendation avseende vilka som ska fortsätta listas och vilka som bör avlistas.¹⁴⁸ Rådet kan dock oavsett om COMET har genomfört en granskning och kommit med en rekommendation besluta om att lägga till samt avlista personer, grupper och enheter på förteckningen.¹⁴⁹ En begäran att tas bort från listan kan göras av de listade personerna, grupperna eller enheterna eller av det land som ursprungligen föreslog uppförandet.¹⁵⁰ Vid en

¹⁴¹ Artikel 1.4 i CP931.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Council of the European Union (2016) bilaga II p. 15.

¹⁴⁴ Ibid bilaga II p. 17 och 20.

¹⁴⁵ Bilaga B.

¹⁴⁶ Artikel 6.2 i rådets beslut (Gusp) 2016/1693 av den 20 september 2016 om restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt personer, grupper, företag och enheter som har samröre med dem och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2002/402/Gusp; Council of the European Union (2016) bilaga II p. 22.

¹⁴⁷ Council of the European Union (2016) bilaga II p. 22 b-c.

¹⁴⁸ Ibid bilaga II p. 22 d.

¹⁴⁹ Ibid bilaga II p. 23.

¹⁵⁰ SOU 2018:27 s. 53.

ansökan om avlistning ska all relevant information beaktas.¹⁵¹ Landet som ansökte om uppförandet av den ursprungliga listningen ska inkomma med sin inställning till avlistningen.¹⁵²

Sammanfattningsvis finns det ett antal kriterier som måste vara uppfyllda för att lista eller fortsätta lista en person, grupp eller enhet under EU:s sanktionsförfarande under CP931. Dessa kriterier framgår av bestämmelserna i CP931 och innebär exempelvis att rådet måste lägga ett nationellt beslut fattat av en behörig myndighet till grund för sitt listningsbeslut samt att rådet måste se över förteckningen under CP931 var sjätte månad. Dessa kriterier har förtydligats och utvecklats genom rättspraxis. Därför följer en genomgång av relevant rättspraxis på området.

¹⁵¹ Council of the European Union (A) p. 19.

¹⁵² Ibid p. 20.

4 Rättspraxis om EU:s sanktioner mot terrorism

4.1 Inledning

I föregående kapitel utreddes rättsläget gällande EU:s sanktionsförfarande under CP931 i syfte att besvara frågeställningen om EU:s sanktionsförfarande under CP931 är förenligt med grundläggande rättssäkerhetsaspekter. Utredningen gjordes främst utifrån bindande sekundärrätt såsom radsbeslut och förordningar samt icke-bindande sekundärrätt i form av riktlinjer för att tolka radsbesluten och förordningarna.

För att göra en heltäckande undersökning av EU:s sanktionsförfarande under CP931 måste dock dessa uppgifter kompletteras med rättspraxis på området. Därför följer en genomgång av EU-domstolens och tribunalens rättspraxis i syfte att utveckla de kriterier som gäller för listning, översyn och avlistning under CP931. Dessa uppgifter ligger till grund för analysen och granskas utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Rättsfallen syftar även till att åskådliggöra EU-domstolens och tribunalens inställning till EU:s sanktionsförfarandes förenlighet med grundläggande rättssäkerhetsprinciper.

4.2 OMPI

År 2001 tog Storbritannien upp Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (OMPI) i en förteckning över organisationer som är förbjudna enligt landets nationella terroristlagstiftning.¹⁵³ Året efter upptog rådet OMPI i sin förteckning under CP931.¹⁵⁴ OMPI väckte talan hos tribunalen år 2011 om ogiltigförklaring av listningsbeslutet.¹⁵⁵ Tribunalen fastställde i domen att rätten till försvar, rätten till ett effektivt domstolsskydd och motiveringsskyldigheten är tillämplig vid beslut om frysning enligt

¹⁵³ T-228/02 *OMPI mot rådet* (OMPI I) p. 2.

¹⁵⁴ OMPI I p. 13.

¹⁵⁵ *Ibid* p. 18.

förordning nr 2580/2001.¹⁵⁶ Vidare fastställde domstolen rättigheternas omfattning vid beslut om frysning samt vilka krav som ställs på rådet för upptagande och bibehållande av personer, grupper och enheter i EU:s förteckning under CP931.¹⁵⁷

För att rätten till försvar ska anses iakttagen krävs att rådet informerar den listade om de uppgifter som visar att beslutet uppfyller kraven enligt artikel 1.4 i CP931. Vidare krävs att den listade har möjlighet att yttra sig om dessa omständigheter.¹⁵⁸ Dock behöver den listade inte informeras innan det initiala beslutet om att lista denna eftersom det skulle kunna äventyra sanktionsåtgärdernas effektivitet.¹⁵⁹ Därför krävs det endast att den listade informeras samtidigt eller så snart som möjligt efter att beslutet har fattats.¹⁶⁰ Däremot vid beslut om fortsatt listning ska den listade informeras innan beslutet fattas.¹⁶¹

För att motiveringsskyldigheten ska anses iakttagen krävs att den listade underrättas om skälen för beslutet samtidigt som denna mottar listningsbeslutet.¹⁶² Det ska klart och tydligt framgå av motiveringen att kraven i artikel 1.4 och 1.6 i CP931 är uppfyllda. Motiveringen ska även innehålla de skäl som fått rådet att anse att den listade ska listas eller fortsätta listas.¹⁶³ För att rätten till ett effektivt domstolsskydd ska anses iakttagen krävs att domstolen kan kontrollera att beslutet är lagenligt och välgrundat.¹⁶⁴ I målet fann tribunalen att OMPI inte vid något tillfälle hade underrättats om de omständigheter som låg till grund för beslutet innan talan väcktes.¹⁶⁵ Tribunalen ansåg även att beslutet inte hade motiverats tillräckligt och ogiltigförklarade därmed beslutet.¹⁶⁶

¹⁵⁶ OMPI I p. 108–109 och 113.

¹⁵⁷ Ibid p. 137, 151 och 159.

¹⁵⁸ Ibid p. 126.

¹⁵⁹ Ibid p. 128.

¹⁶⁰ Ibid p. 129.

¹⁶¹ Ibid p. 131.

¹⁶² Ibid p. 139.

¹⁶³ Ibid p. 151.

¹⁶⁴ Ibid p. 155.

¹⁶⁵ Ibid p. 161.

¹⁶⁶ Ibid p. 164 och 174.

Efter förhandlingarna men innan domen meddelades i *OMPI I* antog rådet ett nytt beslut om att låta OMPI kvarstå i förteckningen.¹⁶⁷ Denna gång försökte rådet åtgärda de brister som påtalats såsom att upprätta en skriftlig motivering och låta OMPI yttra sig över uppgifterna.¹⁶⁸ OMPI väckte talan mot beslutet och yrkade att det skulle ogiltigförklaras.¹⁶⁹ I samband med det prövades även terroristpåståendena av den engelska domstolen som kom fram till att det efter år 2003 inte fanns några bevis för att OMPI bedrivit terroristverksamhet. Resultatet av prövningen var att Storbritannien avförde OMPI från sin förteckning över terroristorganisationer.¹⁷⁰ Eftersom Storbritannien hade avfört OMPI från sin lista som låg till grund för rådets listning av OMPI, konstaterade tribunalen att rådet inte tillräckligt hade motiverat sitt beslut om att fortsätta lista OMPI och ogiltigförklarade beslutet.¹⁷¹

Trots utgången i *OMPI II* valde rådet att fatta ett nytt beslut om att bibehålla OMPI i sin förteckning grundat på nya uppgifter i form av en rättslig utredning från Frankrike från år 2001 samt två ytterligare utredningar från år 2007.¹⁷² OMPI väckte talan mot beslutet om att fortsätta lista organisationen och yrkade att det skulle ogiltigförklaras. I målet *OMPI III* konstaterade tribunalen att rådet hade antagit beslutet utan att först ha låtit sökande ta del av de nya uppgifterna som låg till grund för den fortsatta listningen och att beslutet därmed inte hade antagits med iakttagande av rätten till försvar.¹⁷³ Vidare konstaterade tribunalen att varken uppgifterna i beslutet, dess motivering eller delgivningshandlingen uppfyllde de krav som tribunalen hade fastställt i *OMPI I*.¹⁷⁴ Rådet vägrade även att lämna över uppgifter till tribunalen som visade att den rättsliga utredningen från Frankrike och de två

¹⁶⁷ T-256/07 *OMPI mot rådet* (OMPI II) p. 2.

¹⁶⁸ OMPI II p. 5.

¹⁶⁹ *Ibid* p. 16 och 41.

¹⁷⁰ *Ibid* p. 22, 167–168.

¹⁷¹ *Ibid* p. 185–186.

¹⁷² T-284/08 *OMPI mot rådet* (OMPI III) p. 7–8 och 10; Rådets beslut 2008/583/EG av den 15 juli 2008 om genomförande av artikel 2(3) i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av beslut 2007/868/EG.

¹⁷³ OMPI III p. 36–37.

¹⁷⁴ *Ibid* p. 56.

ytterligare utredningarna uppfyllde kraven i artikel 1.4 i CP931.¹⁷⁵ Detta godtog inte tribunalen som fastställde att rådet inte kan grunda sitt beslut om fortsatt listning på uppgifter som en medlemsstat har överlämnat till rådet om medlemsstaten inte är beredd att tillåta att uppgifterna överlämnas till domstolen.¹⁷⁶ För att domstolen ska kunna kontrollera beslutets lagenlighet kan inte rådet åberopa uppgifter eller bevisning som är hemliga eller konfidentiella.¹⁷⁷ Tribunalen fastställde därmed att beslutet inte hade antagits i enlighet med artikel 1.4 i CP931 och artikel 2.3 i förordning 2580/2001 och att sökandes rätt till ett effektivt domstolsskydd hade åsidosatts.¹⁷⁸ Tribunalen ogiltigförklarade beslutet om att fortsätta lista OMPI.¹⁷⁹ *OMPI III* överklagades till EU-domstolen av Frankrike som invände att ogiltigförklaringen äventyrade sanktionernas effektivitet. EU-domstolen instämde dock i tribunalens bedömning och ansåg att beslutet om fortsatt listning skulle ogiltigförklaras.¹⁸⁰

4.3 Al-Aqsa

I de förenade målen *Stichting Al-Aqsa (Al-Aqsa) mot rådet och Konungariket Nederländerna (Nederländerna) mot Al-Aqsa, rådet och kommissionen* upphävde EU-domstolen tribunalens dom vari tribunalen ogiltigförklarade rådets beslut om att lista Al-Aqsa under CP931.¹⁸¹ Al-Aqsa är en stiftelse som har bildats enligt nederländsk rätt år 1993 och beskrivs som en islamsk institution för socialt bistånd. År 2003 antog Nederländernas utrikesminister en ministerförordning om sanktioner mot terrorism, kallad Sanctieregeling, där det föreskrevs att Al-Aqsas samtliga penningmedel och finansiella tillgångar skulle frysas. Det framgick av skälen till förordningen att den hade antagits i avvaktan på ett beslut från EU.¹⁸² Kort därefter uppfördes Al-Aqsa

¹⁷⁵ OMPI III p. 57.

¹⁷⁶ Ibid p. 73.

¹⁷⁷ Ibid p. 75; OMPI I p. 155.

¹⁷⁸ Ibid p. 78.

¹⁷⁹ Ibid p. 81.

¹⁸⁰ C-27/09 *Franska republiken (Frankrike) mot OMPI* p. 75.

¹⁸¹ C-539/10 P och C-550/10 P *Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, rådet och kommissionen* p. 31 och 150; T-348/07 *Al-Aqsa mot rådet* p. 186.

¹⁸² C-539/10 P och C-550/10 P *Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, rådet och kommissionen* p. 14; T-327/03 *Al-Aqsa mot rådet* p. 15–21.

på EU:s förteckning under CP931.¹⁸³ I augusti samma år upphävdes Sanctieregeling.¹⁸⁴ Al-Aqsa väckte talan vid tribunalen som konstaterade att eftersom Sanctieregeling upphävdes i den nederländska rättsordningen kunde den inte längre utgöra en giltig grund för beslutet om listning av Al-Aqsa på EU-nivå och ogiltigförklarade rådets listningsbeslut.¹⁸⁵

I motsats till tribunalen fastställde EU-domstolen att det inte krävs att det nationella beslutet, som ursprungligen låg till grund för listningsbeslutet, fortfarande är ikraft för att rådet ska kunna besluta om fortsatt listning av Al-Aqsa.¹⁸⁶ Den avgörande frågan vid prövningen av om en person, grupp eller enhet ska behållas i förteckningen är huruvida de faktiska omständigheterna har förändrats så att risken att den listade personen, gruppen eller enheten är inblandad i terroristverksamhet inte längre föreligger.¹⁸⁷ Anledningen till att det nationella beslutet hade upphävts var att beslutet överlappade med åtgärden att lista Al-Aqsa på EU-nivå.¹⁸⁸ Upphävandet berodde alltså inte på att nya omständigheter hade tillkommit som visade att Al-Aqsa inte längre var inblandad i terroristverksamhet. Därmed fick Al-Aqsa fortsätta listas trots att det nationella beslutet som låg till grund för det ursprungliga uppförandet hade upphävts.¹⁸⁹

4.4 Hamas

I målet *Hamas mot rådet* från år 2014 ogiltigförklarade tribunalen rådets beslut att behålla organisationen Hamas på EU:s förteckning under CP931.¹⁹⁰ Hamas uppfördes i förteckningen år 2001 när förteckningen först kom till.¹⁹¹ Skälen för uppförandet var en rad terroristhandlingar som Hamas påstods ha begått sedan år 2005, ett beslut från Storbritannien och Nordirland och två

¹⁸³ C-539/10 P och C-550/10 P *Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, rådet och kommissionen* p. 11.

¹⁸⁴ *Ibid* p. 14; T-327/03 *Al-Aqsa mot rådet* p. 15–21.

¹⁸⁵ C-539/10 P och C-550/10 P *Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, rådet och kommissionen* p. 17 och 28.

¹⁸⁶ *Ibid* p. 80.

¹⁸⁷ *Ibid* p. 81.

¹⁸⁸ *Ibid* p. 84.

¹⁸⁹ *Ibid* p. 89.

¹⁹⁰ T-400/10 *Hamas mot rådet*.

¹⁹¹ *Ibid* p. 1–2.

beslut av USA från år 2001.¹⁹² Rådet menade att dessa beslut hade antagits av behöriga myndigheter, att besluten fortfarande var ikraft och att de skäl som motiverade Hamas uppförande fortfarande var giltiga.¹⁹³

Hamas väckte talan hos tribunalen om ogiltigförklaring av listningsbesluten.¹⁹⁴ Till stöd för sin ogiltighetstalan åberopade Hamas ett antal olika grunder.¹⁹⁵ Tribunalen biföll två av Hamas grunder som var riktade mot rådets beslut från juli 2011 till juli 2014.¹⁹⁶ Den ena grunden innebar att rådet hade tagit otillräcklig hänsyn till hur situationen hade utvecklats med beaktande av den tid som förflutit och den andra att rådet gjort sig skyldigt till ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten.¹⁹⁷ Tribunalen ogiltigförklarade besluten.¹⁹⁸ Rådet överklagade tribunalens dom.¹⁹⁹

I överklagandet gjorde rådet gällande att tribunalen hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den fann att rådet regelbundet måste ange nya skäl till att låta Hamas kvarstå i förteckningen. De nationella beslut som låg till grund för det ursprungliga uppförandet av Hamas hade inte ogiltigförklarats eller återkallats och dessa kunde därmed fortsättningsvis ligga till grund för beslutet att behålla Hamas i förteckningen.²⁰⁰ I domen *Rådet mot Hamas* från år 2017 fastställde EU-domstolen att rådet efter översynen enligt artikel 1.6 i CP931 får låta den listade kvarstå i förteckningen om risken att den listade deltar i terroristverksamhet som motiverade det ursprungliga beslutet fortfarande föreligger.²⁰¹ Vid prövningen av huruvida det fortsättningsvis föreligger en risk att den listade deltar i terroristverksamhet, ska hänsyn tas till vad som har skett med det nationella beslut som legat till grund för det ursprungliga uppförandet, framför allt om det nationella beslutet har upphävts

¹⁹² C-79/15 P *Rådet mot Hamas* p. 10; T-400/10 *Hamas mot rådet* p. 82.

¹⁹³ C-79/15 P *Rådet mot Hamas* p. 10; T-400/10 *Hamas mot rådet* p. 82–83.

¹⁹⁴ T-400/10 *Hamas mot rådet* p. 7 och 55.

¹⁹⁵ *Ibid* p. 77–78.

¹⁹⁶ *Ibid* p. 137.

¹⁹⁷ *Ibid* p. 79.

¹⁹⁸ *Ibid* p. 147.

¹⁹⁹ C-79/15 P *Rådet mot Hamas* p. 13.

²⁰⁰ *Ibid* p. 18.

²⁰¹ *Ibid* p. 29.

eller återkallats på grund av nya faktiska omständigheter.²⁰² I målet är de nationella besluten fortfarande i kraft. Domstolen gör dock bedömningen att enbart den omständighet att de nationella besluten fortfarande är ikraft inte är tillräckligt utan hänsyn måste även tas till utvecklingen av omständigheterna i fallet samt den tid som har förflutit. Utifrån dessa aspekter ska en bedömning göras av om det nationella beslutet fortfarande leder till slutsatsen att risken att den listade deltar i terroristverksamhet kvarstår. Om inte, är rådet skyldigt att lägga en faktisk bedömning av situationen till grund för beslutet och därvid beakta nyare faktiska omständigheter som visar att risken kvarstår.²⁰³

I målet gjorde EU-domstolen bedömningen att en betydande tidsrymd hade förflutit mellan antagandet av de nationella beslut som låg till grund för det ursprungliga uppförandet av Hamas år 2001 och antagandet av de omtvistade besluten från år 2010 till 2014. Domstolen fastställde att rådet därmed var skyldigt att lägga nyare omständigheter till grund för beslutet att låta Hamas kvarstå i förteckningen.²⁰⁴ EU-domstolen fastställde att tribunalen inte hade gjort en felaktig bedömning och därmed att rådets överklagande inte kunde bifallas avseende denna del.²⁰⁵

I fråga om vilket material som rådet får använda sig av påpekade EU-domstolen att det enbart är det ursprungliga beslutet om att uppta någon i förteckningen som måste bygga på ett nationellt beslut av en behörig myndighet. Motsvarande krav finns inte när det gäller beslut om fortsatt listning enligt artikel 1.6 i CP931.²⁰⁶ Detta beror på att behöriga nationella myndigheter inte regelbundet antar beslut som kan utgöra underlag för den översyn som rådet är skyldigt att göra enligt artikel 1.6. Rådet har inte heller möjlighet att anmoda dessa myndigheter att anta sådana beslut.²⁰⁷

²⁰² C-79/15 P *Rådet mot Hamas* p. 30.

²⁰³ *Ibid* p. 32.

²⁰⁴ *Ibid* p. 33.

²⁰⁵ *Ibid* p. 34.

²⁰⁶ *Ibid* p. 36–38.

²⁰⁷ *Ibid* p. 45.

EU-domstolen ansåg, till skillnad från tribunalen, att rådet vid bedömningen av om Hamas skulle kvarstå på listan hade rätt att förlita sig på andra källor än de nationella beslut som antagits av de behöriga myndigheterna.²⁰⁸ I målet hade rådet i redogörelsen för skälen till de omtvistade besluten beskrivit Hamas som en terroristorganisation och hänvisat till en rad terroristhandlingar som Hamas påstods ha begått.²⁰⁹ Det saknades hänvisning till nationella beslut från behöriga myndigheter.²¹⁰ Dock menade domstolen att detta var tillåtet och att det inte finns något krav på nationella beslut från behörig myndighet vid fortsatt listning.²¹¹

EU-domstolen konstaterade att tribunalen hade ogiltigförklarat besluten uteslutande med motiveringen att rådet inte vid bedömningen förlitat sig på nationella beslut av behöriga myndigheter.²¹² EU-domstolen upphävde därför tribunalens dom och återförvisade målet till tribunalen för prövning av de faktiska omständigheterna som inte hade prövats i *Hamas mot rådet* från år 2014.²¹³ I målet *Hamas mot rådet* från år 2018 ogillade tribunalen samtliga av Hamas yrkanden och ogillade därmed talan i sin helhet.²¹⁴ Detsamma gällde för överklagandet till EU-domstolen där domstolen ogillade Hamas överklagande.²¹⁵

4.5 LTTE

Även i målet *LTTE mot rådet* från år 2014 ogiltigförklarade tribunalen rådets beslut att behålla organisationen LTTE på EU:s förteckning under CP931. LTTE upptogs i förteckningen år 2006 och skälen till uppförandet var en rad terroristhandlingar som LTTE påstods ha begått sedan år 2005, två beslut från Storbritannien och Nordirland från år 2001 samt ett beslut av indiska myndigheter som fastställdes år 2004.²¹⁶ LTTE väckte talan hos tribunalen år

²⁰⁸ C-79/15 P *Rådet mot Hamas* p. 50.

²⁰⁹ *Ibid* p. 10.

²¹⁰ *Ibid* p. 52.

²¹¹ *Ibid* p. 40.

²¹² *Ibid* p. 50–53.

²¹³ *Ibid* p. 54–56.

²¹⁴ T-400/10 RENV *Hamas mot rådet* p. 397.

²¹⁵ C-122/19 P *Hamas mot rådet, Frankrike, kommissionen* p. 65.

²¹⁶ T-208/11 och T-508/11 *LTTE mot rådet* p. 2; C-599/14 P *rådet mot LTTE* p. 10.

2011 om ogiltigförklaring av listningsbesluten.²¹⁷ Till stöd för sin ogiltighetstalan åberopade LTTE ett antal grunder.²¹⁸ Tribunalen biföll grunderna att rådets beslut utgjorde ett åsidosättande av rätten till försvar och ett effektivt domstolsskydd samt att ingen översyn hade gjorts enligt artikel 1.6 i CP931. Tribunalen biföll även delvis grunden att det inte förelåg något beslut till grund för uppförandet som hade antagits av behöriga myndigheter.²¹⁹ Tribunalen ogiltigförklarade besluten.²²⁰ Rådet överklagade tribunalens dom och hävdade att rådet inte var skyldigt att i motiveringen till listningsbesluten visa att det indiska beslutet hade antagits med iakttagande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd.²²¹ Rådet ansåg även att eftersom det nationella beslutet som låg till grund för det ursprungliga uppförandet fortfarande var ikraft behövde rådet inte ange några nya omständigheter till grund för beslutet om fortsatt listning av LTTE.²²²

I domen konstaterade EU-domstolen att begreppet behörig domstol i artikel 1.4 i CP931 inte enbart omfattar medlemsstaternas myndigheter utan även tredjeländers myndigheter.²²³ Rådet är dock skyldigt att kontrollera att nationella beslut från behöriga myndigheter i tredjeland har antagits med iakttagande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd innan rådet lägger besluten till grund för sitt listningsbeslut.²²⁴ Rådet ska i redogörelsen för skälen till sina beslut lämna sådana uppgifter som talar för att rådet har förväntat sig om att dessa rättigheter har iakttagits.²²⁵ Det är tillräckligt att rådet kortfattat anger på vilka grunder det anser att beslutet från tredjeland har antagits med iakttagande av dessa rättigheter.²²⁶ EU-domstolen fastställde i likhet med tribunalen att redogörelsen för skälen till de omtvistade besluten inte hänvisade till någon uppgift som talade för att rådet

²¹⁷ T-208/11 och T-508/11 *LTTE mot rådet* p. 4 och 9.

²¹⁸ *Ibid* p. 41.

²¹⁹ *Ibid* p. 225; C-599/14 P *rådet mot LTTE* p. 15.

²²⁰ T-208/11 och T-508/11 *LTTE mot rådet* p. 231.

²²¹ C-599/14 P *Rådet mot LTTE* p. 15 och 19.

²²² *Ibid* p. 40.

²²³ *Ibid* p. 22.

²²⁴ *Ibid* p. 24.

²²⁵ *Ibid* p. 31 och 33.

²²⁶ *Ibid* p. 33.

hade kontrollerat huruvida de indiska myndigheternas beslut hade antagits med iakttagande av de nämnda rättigheterna. Tribunalen hade därför gjort en korrekt bedömning av att de omtvistade besluten inte var tillräckligt motiverade.²²⁷

Vidare gjorde domstolen en bedömning av om rådet måste ange nya skäl för att låta LTTE kvarstå i förteckningen. Först konstaterade domstolen att eftersom de indiska myndigheternas beslut var otillräckligt motiverade får bedömningen göras av enbart besluten från Storbritannien och Nordirland.²²⁸ Sedan gjorde domstolen bedömningen att en betydande tidsrymd hade förflutit mellan antagandet av beslutet från år 2001 och antagandet av besluten om fortsatt listning av LTTE under åren 2011 till 2014. Rådet var därmed skyldigt att lägga nyare omständigheter till grund för besluten om att LTTE skulle kvarstå i förteckningen.²²⁹

Detta kan jämföras med domstolens bedömning i målet *K.P.* där domstolen tog ställning till giltigheten av beslut från år 2007 till 2009 i vilka det hade beslutats att LTTE skulle bibehållas i förteckningen under CP931.²³⁰ Målet rör *K.P.* som misstänktes för att vara den lokalt ansvariga för LTTE:s samordningskommitté i Saarland i Tyskland.²³¹ Efter en husrannsakan i *K.P.*'s bostad hittades kvittenser på finansiella donationer till förmån för LTTE och flygblad avseende en manifestation som organiserats av LTTE.²³² *K.P.* anklagades för brott vid domstolen i Tyskland på grund av finansiering av LTTE:s verksamhet från år 2007 till 2009.²³³ Under förhandlingen hävdade *K.P.* att upptagandet av LTTE i förteckningen inte var giltig och att den därför inte kunde ligga till grund för en fällande brottmålsdom.²³⁴ Den tyska

²²⁷ C-599/14 P *Rådet mot LTTE* p. 37–38.

²²⁸ *Ibid* p. 49.

²²⁹ *Ibid* p. 55.

²³⁰ C-458/15 *K.P.* p. 26.

²³¹ *Ibid* p. 18.

²³² *Ibid* p. 17.

²³³ *Ibid* p. 18.

²³⁴ *Ibid* p. 19.

domstolen beslutade att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende giltigheten av besluten från år 2007 till 2009.²³⁵

EU-domstolen kom fram till att endast en kortare tidsperiod hade förflutit mellan antagandet av de nationella beslut som låg till grund för det ursprungliga uppförandet av LTTE och antagandet av de aktuella besluten om fortsatt listning.²³⁶ Dessutom hade endast åtta månader förflutit mellan datumet för den senaste terroristhandlingen som rådet hade åberopat och det första beslutet. Det var därutöver mindre än två år mellan det första och det senaste beslutet. Domstolen fastställde att terroristhandlingarna från år 2006 tillsammans med det nationella beslutet från år 2001 utgjorde omständigheter som inte låg för långt tillbaka i tiden. De omständigheterna kunde därför ligga till grund för att upptagandet av LTTE bibehålls genom besluten från år 2007 till 2009.²³⁷ Det nationella beslutet från år 2001 och terroristhandlingarna från år 2006 var, till skillnad från besluten från år 2011 till 2014 i *Rådet mot LTTE*, tillräckliga för att motivera den fortsatta listningen.

I målet *Rådet mot LTTE* påpekade dock EU-domstolen, i motsats till tribunalen, att översynen enligt artikel 1.6 i CP931 inte kräver att varje ny omständighet som rådet anför för att motivera beslutet har varit föremål för ett nationellt beslut som antagits av en behörig myndighet.²³⁸ Vidare görs samma motivering som i *Rådet mot Hamas* från år 2017.²³⁹ Det innebar att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning och att förteckningen över terroristhandlingar som LTTE påstods ha begått sedan år 2005 kunde ligga till grund för den fortsatta listningen.²⁴⁰ Dock kom domstolen fram till att underlaget inte förändrade faktumet att besluten inte var tillräckligt motiverade. Anledningen till detta var att LTTE hade drabbats av ett militärt nederlag år 2009. Det militära nederlaget ansåg domstolen utgjorde en väsentlig förändring av omständigheterna som innebar att det

²³⁵ C-458/15 K.P. p. 26.

²³⁶ Ibid p. 56.

²³⁷ Ibid p. 57.

²³⁸ C-599/14 P *Rådet mot LTTE* p. 62.

²³⁹ Ibid p. 63–71; C-79/15 P *Rådet mot Hamas* p. 36–38 och 45.

²⁴⁰ C-599/14 P *Rådet mot LTTE* p. 72.

kunde ifrågasättas huruvida risken för att LTTE deltog i terroristverksamhet kvarstod.²⁴¹

I förteckningen över terroristhandlingar var det endast tre av handlingarna som hade skett efter att LTTE besegrats militärt. Efter en uppdatering av besluten strök rådet hänvisningen till dessa tre terroristhandlingar. Det innebär att samtliga terroristhandlingar som nämndes i redogörelsen för skälen hänförde sig till tiden före det militära nederlaget.²⁴² Då det militära nederlaget utgjorde en väsentlig förändring av omständigheterna och andra relevanta uppgifter saknades, fanns det ingen omständighet som kunde läggas till grund för rådets bedömning att LTTE hade för avsikt att fortsättningsvis utföra terroristhandlingar.²⁴³ EU-domstolen ogillade därmed rådets överklagande av tribunalens dom.²⁴⁴

Detta kan jämföras med domstolens bedömning i *K.P.* Domstolen konstaterade att samtliga beslut förutom ett antogs före det militära nederlaget och därmed innan den väsentliga förändringen av omständigheterna hade inträffat.²⁴⁵ Dessa beslut ansågs därför vara giltiga.²⁴⁶ Angående beslutet som antogs efter det militära nederlaget konstaterade domstolen att sexmånadersperioden mellan varje omprövning av listningarna är en kort tidsfrist. Därför kan det anses vara en försiktighetsåtgärd att låta ett upptagande kvarstå under en ny period även om den listade inte har begått någon terroristhandling. Domstolen menade att detta även omfattar situationer då ett militärt nederlag har inträffat månaden före det att denna frist löper ut.²⁴⁷ Besluten var därmed inte ogiltiga på denna grund.²⁴⁸ EU-domstolen fastställde i sitt förhandsbesked att besluten från år 2007 till 2009 avseende fortsatt listning av LTTE var giltiga.²⁴⁹

²⁴¹ C-599/14 P *Rådet mot LTTE* p. 79.

²⁴² *Ibid* p. 78.

²⁴³ *Ibid* p. 79.

²⁴⁴ *Ibid* p. 86–87.

²⁴⁵ C-458/15 *K.P.* p. 58–59.

²⁴⁶ *Ibid* p. 63.

²⁴⁷ *Ibid* p. 60.

²⁴⁸ *Ibid* p. 61.

²⁴⁹ *Ibid* p. 64.

4.6 PKK

År 2002 tog rådet upp PKK på förteckningen under CP931.²⁵⁰ PKK väckte talan vid tribunalen år 2002 och yrkade att beslutet om att fortsätta lista PKK skulle ogiltigförklaras.²⁵¹ Tribunalen fastställde att beslutet om fortsatt listning helt saknade motivering till varför PKK hade upptagits i förteckningen och vilket nationellt beslut från en behörig myndighet som låg till grund för listningen. Rådet hade därmed inte uppfyllt de krav som ställs på motiveringsskyldigheten.²⁵² Tribunalen ogiltigförklarade listningsbeslutet i de delar som rörde PKK.²⁵³

Två år efter att rådet tog upp PKK på förteckningen under CP931 lade rådet till att Kongra-Gel ska likställas med PKK.²⁵⁴ Kongra-Gel väckte talan vid tribunalen år 2004 och yrkade att beslutet från samma år om att lista Kongra-Gel skulle ogiltigförklaras.²⁵⁵ Tribunalen gjorde samma bedömning som i *PKK mot rådet* från år 2008. Enda skillnaden var att det i *Kongra-Gel m.fl. mot rådet* rörde sig om en prövning av det ursprungliga beslutet att lista Kongra-Gel enligt artikel 1.4 i CP931 och inte om beslutet om fortsatt listning. Tribunalen fastställde att listningsbeslutet saknade motivering till varför Kongra-Gel hade upptagits i förteckningen och vilket nationellt beslut från en behörig myndighet som låg till grund för listningen. Rådet hade därmed inte uppfyllt de krav som ställs på motiveringsskyldigheten.²⁵⁶ Tribunalen ogiltigförklarade listningsbeslutet i de delar som rörde Kongra-Gel.²⁵⁷

Flera år senare väckte PKK återigen talan vid tribunalen. Denna gång yrkade PKK att beslut om fortsatt listning från år 2014 till 2017 skulle

²⁵⁰ T-229/02 *Osman Öcalan som för talan för PKK mot rådet* p. 10–11.

²⁵¹ *Ibid* p. 17 och 34.

²⁵² *Ibid* p. 65.

²⁵³ *Ibid* p. 70.

²⁵⁴ T-253/04 *Kongra-Gel m.fl. mot rådet* p. 15–16.

²⁵⁵ *Ibid* p. 28 och 40.

²⁵⁶ *Ibid* p. 98.

²⁵⁷ *Ibid* p. 104.

ogiltigförklaras i de delar som avsåg PKK.²⁵⁸ PKK gjorde gällande att rådet hade åsidosatt sin motiveringsskyldighet genom att inte ange de verkliga och specifika skälen till beslutet att behålla PKK i förteckningen.²⁵⁹ Tribunalen konstaterade att motiveringsskyldigheten framgår av artikel 296 2 st. i FEUF och artikel 41.2 c i EU-stadgan samt följer av principen om rätt till försvar.²⁶⁰ Undantag från motiveringsskyldigheten får endast göras på grund av tvingande hänsyn.²⁶¹ Vidare påpekade tribunalen att lång tid hade förflutit mellan det ursprungliga upptagande av PKK och de omtvistade besluten. Även vissa av de omständigheter som hade legat till grund för besluten om fortsatt listning inträffade så långt tillbaka i tiden att de inte kunde motivera att risken att PKK deltar i terroristverksamhet fortfarande kvarstår.²⁶² Tribunalen konstaterade även att rådet inte hade visat att de nyare omständigheterna som rådet hade lagt till grund för beslutet var styrkta, kunde tillskrivas PKK eller uppfyllde kriterierna i artikel 1.3 i CP931.²⁶³ Tribunalen fastställde därmed att de omtvistade besluten skulle ogiltigförklaras i de delar som avsåg PKK.²⁶⁴ Tribunalens dom har överklagats till EU-domstolen men målet har ännu inte avgjorts.²⁶⁵

4.7 Övriga rättsfall

År 2002 tog rådet upp Al-Gama'a al-Islamiyya Egypt i förteckningen under CP931.²⁶⁶ Al-Gama'a al-Islamiyya Egypt väckte talan vid tribunalen år 2016 om ogiltigförklaring av beslut från år 2016 till 2018 som innebar att Al-Gama'a al-Islamiyya Egypt var fortsatt listad på förteckningen.²⁶⁷ Al-Gama'a al-Islamiyya Egypt grundade sitt yrkande bland annat på att skälen till besluten saknade den exakthet som krävs, att de inte var fastställda och att de låg alltför långt tillbaka i tiden för att ligga till grund för beslutet.²⁶⁸ Ett beslut

²⁵⁸ T-316/14 *PKK mot rådet* p. 37.

²⁵⁹ *Ibid* p. 41.

²⁶⁰ *Ibid* p. 43.

²⁶¹ *Ibid* p. 48.

²⁶² *Ibid* p. 70, 96–97 och 100.

²⁶³ *Ibid* p. 78, 99 och 105.

²⁶⁴ *Ibid* p. 116.

²⁶⁵ C-46/19 P *Rådet mot PKK*.

²⁶⁶ T-643/16 *Gamaa Islamiya Égypte mot rådet* p. 5.

²⁶⁷ *Ibid* p. 38, 42, 47, 54 och 56.

²⁶⁸ *Ibid* p. 151.

från Storbritannien låg till grund för det ursprungliga beslutet om listning från år 2001 medan de omtvistade besluten var från år 2016 till 2018.²⁶⁹ Tribunalen bedömde att en betydande tidsrymd hade förflutit mellan det nationella beslutet och besluten om fortsatt listning, vilket innebar att rådet måste göra en ny bedömning av om risken fortfarande kvarstår för deltagande i terroristverksamhet.²⁷⁰ Som underlag för en sådan ny bedömning hade rådet hänvisat till Storbritanniens översyn av det nationella beslutet år 2013 där det framgick att Al-Gama'a al-Islamiyya Egypt innehade vapen och var besluten att använda våld för att uppnå sitt mål att upprätta en islamisk stat.²⁷¹ Detta ansåg tribunalen inte uppfyllde de krav på exakthet och tydlighet som ställs på motiveringsskyldigheten.²⁷²

Rådet hade även hänvisat till det amerikanska utrikesministeriets administrativa ärende där det framgick att den senaste prövningen av upptagandet av Al-Gama'a al-Islamiyya Egypt som utländsk terroristorganisation genomfördes i december 2010.²⁷³ Dock kunde rådet inte lägga det amerikanska beslutet till grund för beslutet om fortsatt listning bland annat på grund av att rådet inte hade kontrollerat att kraven i fråga om rätten till försvar var uppfyllda.²⁷⁴ Tribunalen fastställde därmed att besluten om fortsatt listning skulle ogiltigförklaras i den del de avsåg Al-Gama'a al-Islamiyya Egypt.²⁷⁵

Sofiane Fahas (Fahas) är en algerisk medborgare som sedan år 1990 är bosatt i Tyskland samt gift med en tysk medborgare.²⁷⁶ År 2000 utfärdade förundersökningsdomaren i Neapel i Italien en tillfällig arresteringsorder mot Fahas där han anklagades för att ha deltagit i en konspiration med avsikt att i Italien skapa en cell av gruppen Al-Takfir och Al-Hijra.²⁷⁷ Två år senare

²⁶⁹ T-643/16 *Gamaa Islamiya Égypte mot rådet* p. 156.

²⁷⁰ *Ibid* p. 157.

²⁷¹ *Ibid* p. 158.

²⁷² *Ibid* p. 164.

²⁷³ *Ibid* p. 168.

²⁷⁴ *Ibid* p. 183.

²⁷⁵ *Ibid* p. 189 och 230.

²⁷⁶ T-49/07 *Sofiane Fahas mot rådet* p. 10.

²⁷⁷ *Ibid* p. 11.

upptogs Fahas i EU:s förteckning under CP931.²⁷⁸ År 2007 väckte Fahas talan vid tribunalen och yrkade att beslutet om fortsatt listning av Fahas från år 2006 skulle ogiltigförklaras.²⁷⁹ Som grund för sitt yrkande hade Fahas bland annat åberopat ett åsidosättande av oskuldspresumtionen från rådets sida.²⁸⁰ Tribunalen fastställde att oskuldspresumtion, som framgår av artikel 6.2 i Europakonventionen och artikel 48.1 i EU-stadgan, inte hindrar att det beslutas om säkerhetsåtgärder som varken utgör påföljder eller på förhand förutsätter skuld eller oskuld.²⁸¹ Ett krav är dock att säkerhetsåtgärderna är föreskrivna i lag, har beslutats av en behörig myndighet och är tidsmässigt begränsade.²⁸² Vidare konstaterade domstolen att frysningen av Fahas finansiella medel var föreskriven i lag genom CP931, beslutet hade fattats av rådet som utgör en behörig myndighet och att översyn av besluten ska ske var sjätte månad enligt artikel 1.6 i CP931, vilket innebär att åtgärden är tidsmässigt begränsad.²⁸³ Slutligen påpekade tribunalen att EU:s sanktionsåtgärder mot terrorism inte utgör en påföljd och inte innebär en anklagelse om brott utan endast är ett administrativt förfarande.²⁸⁴ Det omtvistade beslutet kunde inte ogiltigförklaras på denna grund.²⁸⁵ Även övriga grunder ogillades av tribunalen och Fahas talan kunde därmed inte vinna bifall.²⁸⁶

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det har tillkommit ett antal betydelsefulla rättsfall på området som har utvecklat de kriterier som gäller för listning och fortsatt listning av personer, grupper och enheter under CP931. Exempelvis har EU-domstolen fastställt att det inte krävs att det nationella beslutet som ursprungligen låg till grund för listningen fortfarande är ikraft för att rådet ska kunna besluta om fortsatt listning samt att de nyare omständigheterna som rådet lägger till grund för beslut om fortsatt listning

²⁷⁸ T-49/07 *Sofiane Fahas mot rådet* p. 12.

²⁷⁹ *Ibid* p. 19 och 21.

²⁸⁰ *Ibid* p. 43.

²⁸¹ *Ibid* p. 63–64.

²⁸² *Ibid* p. 64.

²⁸³ *Ibid* p. 65–66.

²⁸⁴ *Ibid* p. 67–68.

²⁸⁵ *Ibid* p. 71.

²⁸⁶ *Ibid* p. 62, 72, 75, 89, 96 och 98.

inte måste vara nationella beslut från behöriga myndigheter. Rättsfallen åskådliggör även EU-domstolens och tribunalens inställning till EU:s sanktionsförfarandes förenlighet med grundläggande rättssäkerhetsprinciper, vilket har kommenterats i doktrin. Därför följer en redogörelse av de framträdande ståndpunkterna inom doktrin gällande EU:s sanktionsförfarandes förenlighet med grundläggande rättssäkerhetsprinciper i syfte att ge en nyanserad bild av EU:s sanktionsförfarande under CP931:s förhållande till rättssäkerhetskravet.

5 EU:s sanktioner mot terrorisms förenlighet med rättssäkerhet

5.1 Inledning

Utgångspunkten för framställningen är att utreda förhållandet mellan EU:s sanktionsförfarande under CP931 och grundläggande rättssäkerhetskrav och processuella rättigheter. Av EU:s riktlinjer om riktade sanktioner framgår att sanktionslistningar av personer, grupper och enheter måste respektera de grundläggande rättigheterna i FEU. I synnerhet måste hänsyn tas till rättssäkerhet och de listades processuella rättigheter såsom rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd.²⁸⁷ Det framgår även att det är viktigt med ett transparent och effektivt avlistningsförfarande för pålitligheten och legitimiteten hos sanktionsåtgärderna då det kan förbättra kvaliteten på listningsbesluten.²⁸⁸ Dessutom har den svenska regeringen i ett antal sammanhang som rör terrorism förklarat att alla åtgärder för bekämpande av terrorism inom EU görs med beaktande av den enskildes integritet och rättssäkerhet.²⁸⁹

Trots detta har kritik framförts mot EU:s sanktionsförfarande under CP931 i doktrin avseende förfarandets förenlighet med rättssäkerhetskrav och processuella rättigheter.²⁹⁰ För att skapa tydlighet har utdrag ur doktrin grupperats utifrån de mest framträdande bristerna som har lyfts fram.

Det som främst har kritiserats inom doktrin är att listningsbesluten är bristfälligt motiverade, att besluten är grundade på konfidentiell information samt att kriterierna för listning är vaga och otydliga.²⁹¹ Vidare har förfarandet

²⁸⁷ Council of the European Union (B) p. 15.

²⁸⁸ Council of the European Union (A).

²⁸⁹ Sveriges riksdag (2008) anf. 6 Justitieminister Beatrice Ask (m); Kruse (2009) s. 193; SOU 2018:27.

²⁹⁰ SOU 2018:27 s. 46; Andersson (2013) s. 93; Thunberg Schunke (2013) s. 158–159; Eckes (2013) s. 191; Eckes (2012) s. 113; Eriksson (2009) s. 26–27.

²⁹¹ Eckes (2013) s. 197; Cameron (2013) s. 24; Thunberg Schunke (2013) s. 158.

kritiserats på grund av dess blandade karaktär, att besluten inte har någon begränsning i tid och att det saknas garantier till skydd för processuella rättigheter.²⁹²

5.2 Bristfälliga motiveringar

Ett av problemen med EU:s sanktionsförfarande under CP931 som har kritiserats i doktrin är listningsbeslutens bristfälliga motiveringar. Det finns en motiveringsskyldighet för unionens institutioner, organ och byråer som följer av 41 (2) (c) i EU-stadgan. Denna skyldighet gäller för rådet vid beslut om listning eller fortsatt listning under CP931. Personer som är föremål för beslut som går dem emot har en rätt att få yttra sig över beslutet samt en rätt att överklaga beslutet vid en domstol. För att båda dessa rättigheter ska garanteras krävs det att personen får tillgång till alla relevanta uppgifter som ligger till grund för beslutet. Det är endast då som de listade har möjlighet att aktivt delta i det rättsliga förfarandet.²⁹³

I målet *OMPI III* fastställde domstolen att rådet inte kan grunda sitt beslut om listning på konfidentiell information som domstolen inte får tillgång till. Dock diskuterade domstolen inte i vilken utsträckning den listade bör få tillgång till konfidentiell information för att kunna tillvarata sina rättigheter. Detta har kritiserats i doktrin.²⁹⁴ Thunberg Schunke menar att eftersom inte domstolen har fastställt att det finns någon rätt för den listade att få tillgång till konfidentiella uppgifter som ligger till grund för listningsbeslutet har inte de processuella rättigheterna någon effekt på sanktionsområdet.²⁹⁵ Dessutom finns det flera exempel på rättsfall där rådet inte har uppfyllt kraven som ställs på motiveringen till listningsbesluten och då domstolen har fastställt att motiveringarna har varit så bristfälliga att besluten ska ogiltigförklaras.²⁹⁶

²⁹² Cameron (2013) s. 23; Thunberg Schunke (2013) s. 158; Andersson (2013) s. 93.

²⁹³ Eckes (2013) s. 197.

²⁹⁴ Thunberg Schunke (2013) s. 159.

²⁹⁵ Ibid s. 158–159.

²⁹⁶ *OMPI I*; *OMPI II*; C-599/14 P *Rådet mot LTTE*; T-229/02 *Osman Öcalan som för talan för PKK mot rådet*; T-253/04 *Kongra-Gel m.fl. mot rådet*.

5.3 Beslut grundade på konfidentiell information

Ett annat problem med EU:s sanktionsförfarande under CP931 som ifrågasatts i doktrin är att listningarna ofta är grundad på konfidentiell information. I målet *OMPI III* hade rådet fått tillgång till information som var klassad som sekretessbelagd av den franska regeringen.²⁹⁷ Dock hade den franska regeringen uttryckligen vägrat att dela denna information med EU-domstolen.²⁹⁸ Domstolen fastställde att rådet inte kan grunda sitt beslut om listning på information som en medlemsstat har lämnat om denna inte är beredd att tillåta att informationen även överlämnas till domstolen, vars uppgift är att kontrollera beslutets lagenlighet.²⁹⁹ Enligt Cameron är detta avgörande ett steg i rätt riktning men det löser inte hela problemet. Problemet är att medlemsstaterna inte vill dela med sig av sina uppgifter om terroristverksamhet på EU-nivå eftersom de inte kan vara säkra på att få lika värdefull information tillbaka. Det resulterar i att rådet inte får tillgång till tillräckligt med information på området som kan ligga till grund för listningarna.³⁰⁰

Även Eckes hävdar att det huvudsakliga problemet med EU:s sanktionsförfarande under CP931 är att rådet inte lyckas informera varken EU-domstolen eller de listade om samtliga omständigheter som ligger till grund för listningsbeslutet eller beslutet om fortsatt listning.³⁰¹ I målet *OMPI III* fick EU-domstolen inte tillgång till dokument som låg till grund för listningsbeslutet på grund av att Frankrike hade klassificerat informationen som konfidentiell.³⁰² Rådet gjorde ingen egen bedömning av huruvida det var nödvändigt att klassa dokumenten som konfidentiella.³⁰³ Eckes menar att det kan ifrågasättas att dokumenten var konfidentiella i förhållande till EU-

²⁹⁷ Cameron (2013) s. 23.

²⁹⁸ Ibid s. 23–24.

²⁹⁹ Ibid s. 24; *OMPI III* p. 73.

³⁰⁰ Cameron (2015) s. 343; Cameron (2013) s. 24.

³⁰¹ Eckes (2013) s. 183.

³⁰² *OMPI III* p. 58; Eckes (2013) s. 184–185.

³⁰³ Eckes (2013) s. 184–185.

domstolen men inte i förhållande till rådet, där informationen blev tillgänglig för 27 medlemsstater.³⁰⁴

Problemet är att informationen som ligger till grund för EU:s listningsbeslut under CP931 kommer från medlemsstaterna. Frågan är därför vem som bestämmer vilken information som är konfidentiell. Enligt rådets beslut om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter³⁰⁵ framgår att det är medlemsstaterna som avgör huruvida informationen är konfidentiell och hur den får spridas.³⁰⁶ Om information har klassats som konfidentiell av en medlemsstat kan inte EU ändra klassificeringen utan medlemsstatens samtycke.³⁰⁷ Information från en medlemsstat får inte heller överföras till en annan medlemsstat, organisation eller institution utan medlemsstatens samtycke.³⁰⁸ Dock föreskrivs det inte vad som gäller för överlämnande av information till EU-domstolen.³⁰⁹

Av COMET:s arbetsbeskrivning framgår att reglerna om allmänhetens tillgång till rådets handlingar är tillämplig på arbetsgruppens verksamhet.³¹⁰ Det innebär att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 är tillämplig på sanktionsförfarandet.³¹¹ Av artikel 4(5) i förordning (EG) nr 1049/2001 framgår att en medlemsstat får begära att institutionen inte ska lämna ut en handling från denna medlemsstat utan att medlemsstaten har gett sitt samtycke. Dock framgår det inte vad som gäller för handlingar som klassas som konfidentiella enligt medlemsstatens nationella rättsordning. Eckes menar att även om det inte är klarlagt vem som beslutar om vilken information som får lämnas ut, visar detta att beslutet ska fattas inom ramen

³⁰⁴ OMPI III p. 72.

³⁰⁵ Rådets beslut av den 23 september 2013 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter (2013/488/EU).

³⁰⁶ Eckes (2013) s. 186–187; artikel 3(2) och artikel 13(4) i rådets beslut av den 23 september 2013 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter (2013/488/EU).

³⁰⁷ Artikel 3(2) i rådets beslut av den 23 september 2013 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter (2013/488/EU).

³⁰⁸ Artikel 13(4) i rådets beslut av den 23 september 2013 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter (2013/488/EU).

³⁰⁹ Eckes (2013) s. 188.

³¹⁰ Council of the European Union (2007) bilaga I.

³¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

för EU-rätten och att det inte finns något generellt undantag som gäller för information som är klassificerad som konfidentiell enligt nationell rätt.³¹² Det innebär enligt Eckes att varken rådet eller medlemsstaterna kan åberopa nationella regler som klassificerar information som konfidentiell som grund för att neka EU-domstolen tillgång till information.³¹³

5.4 Vaga kriterier

Thunberg Schunke anser att kriterierna som måste vara uppfyllda för att lista en person, grupp eller enhet under CP931 är vaga och otydliga. Exempelvis kan en listning grundas på ett beslut om att påbörja en utredning från en nationell säkerhetspolis på ett tidigt stadium.³¹⁴ Även Eckes menar att listningsförfarandet är otydligt, framför allt kriterierna som måste vara uppfyllda för att en person, grupp eller enhet ska kunna listas. Anledningen till detta är dels hur CP931 är formulerad, dels att de nationella rättsordningarna skiljer sig åt och hanterar åtgärder mot terrorism på olika sätt. Eckes påpekar även att EU-domstolen ännu aldrig har utvecklat de krav som måste vara uppfyllda för att lista någon i sin rättspraxis.³¹⁵

5.5 Blandat förfarande på nationell och EU-nivå

Cameron hävdar att ett problem med EU:s sanktionsförfarande under CP931 är att rådets beslut om listning är en blandning av principen om ömsesidigt erkännande och en centraliserad bedömning av EU. I de förenade målen *Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, rådet och kommissionen* fastställde domstolen att när ett nationellt beslut från en behörig myndighet har upphävts får rådet endast bibehålla en listning om det finns tydliga grunder för den fortsatta listningen som stöds av trovärdig bevisning.³¹⁶ Cameron menar att detta mål visar på problemet med det blandade

³¹² Eckes (2013) s. 188.

³¹³ Ibid s. 189.

³¹⁴ Thunberg Schunke (2013) s. 158.

³¹⁵ Eckes (2013) s. 180.

³¹⁶ Cameron (2013) s. 22.

förfarandet. Rådet kan endast göra en bedömning av vad som utgör en behörig myndighet och vad som utgör ett nationellt beslut. Utöver det kan rådet inte pröva innehållet i eller grunderna till det nationella beslutet. Det innebär att om det nationella beslutet inte kan granskas enligt nationell rätt eller granskningen inte inkluderar en bedömning av nya och ändrade omständigheter har den listade svårt att få en prövning av listningsbeslutet. Det uppstår alltså luckor i det rättsliga skyddet på grund av att beslutet delvis fattas på nationell nivå och delvis på EU-nivå.³¹⁷

Vidare menar Eckes att det blandade förfarandet resulterar i tre problem kopplade till skyddet för de processuella rättigheterna.³¹⁸ För det första har rådet vid upprepade tillfällen inte överlämnat all relevant information till EU-domstolen för att domstolen ska kunna göra en bedömning av listningsbeslutet.³¹⁹ För det andra uppstår det en lucka i individens skydd för processuella rättigheter eftersom att rätten att yttra sig först ska garanteras på nationell nivå avseende beslutet från den behöriga myndigheten och sedan på EU-nivå avseende listningsbeslutet. Slutligen finns det en överhängande risk att misstag som begås på nationell nivå kvarstår även på EU-nivån. Det innebär att om det nationella beslutet fattas på ett felaktigt sätt av den behöriga myndigheten kan beslutet trots det resultera i ett listningsbeslut av rådet.³²⁰

5.6 Ingen tidsbegränsning

EU:s sanktioner under CP931 har inga begränsningar i tid. Det innebär att en person, grupp eller enhet kan vara listad för all framtid, trots att sanktionsåtgärder anses utgöra temporära åtgärder. Detta menar Thunberg Schunke är en av bristerna med EU:s sanktionsförfarande under CP931.³²¹ Tribunalen fastställde i målet *Yassin Abdullah Kadi (Kadi) mot kommissionen* att de aktuella sanktionerna inte kunde ses som en tillfällig åtgärd eftersom sanktioner hade pågått i nästan tio år.³²² *Kadi mot kommissionen* rörde dock

³¹⁷ Cameron (2015) s. 344; Cameron (2013) s. 23.

³¹⁸ Eckes (2012) s. 125.

³¹⁹ Ibid s. 125–126.

³²⁰ Ibid s. 126.

³²¹ Thunberg Schunke (2013) s. 158.

³²² T-85/09 *Kadi mot kommissionen* p. 150.

EU:s sanktionsförfarande mot Isil (Daish) och al-Qaida.³²³ Detta kan jämföras med EU:s sanktionsförfarande under CP931 där exempelvis Al-Nasser, Izz-Al-Din, Al-Aqsa Martyrs Brigade, Hamas och PKK har varit listade i 18 år³²⁴, LTTE har varit listad i snart 15 år³²⁵ samt Hizballah Military Wing har varit listad i snart 8 år.³²⁶ Det faktum att sanktionsåtgärderna inte kan anses utgöra temporära åtgärder motsäger enligt Andersson samtliga argument som stödjer att EU:s listningsförfarande är förenligt med de rättssäkerhetskrav som ställs på förfarandet.³²⁷

5.7 Avsaknad av processuellt skydd

Andersson menar att ett processuellt skydd saknas för EU:s sanktionsförfarande under CP931. Även om EU-domstolen i OMPI-målen fastställde att rätten till en rättvis rättegång, motiveringsskyldigheten och rätten till ett effektivt domstolsskydd är tillämpliga vid EU:s listningar under CP931 får rättigheterna ingen större effekt eftersom de är föremål för omfattande inskränkningar. EU-domstolen kan inte heller pröva huruvida nationella beslut från en behörig myndighet inskränker grundläggande fri- och rättigheter utan det provas istället av den nationella domstolen. Det är

³²³ T-85/09 *Kadi mot kommissionen* p. 2.

³²⁴ Rådets beslut av den 22 december 2003 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av beslut 2003/646/EG; Rådets genomförandeförordning (EU) 2021/138 av den 5 februari 2021 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2020/1128.

³²⁵ Rådets beslut av den 29 maj 2006 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av beslut 2005/930/EG; Rådets genomförandeförordning (EU) 2021/138 av den 5 februari 2021 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2020/1128.

³²⁶ Rådets genomförandeförordning (EU) nr 714/2013 av den 25 juli 2013 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av genomförandeförordning (EU) nr 1169/2012; Rådets genomförandeförordning (EU) 2021/138 av den 5 februari 2021 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2020/1128.

³²⁷ Andersson (2013) s. 94–95.

endast när rådet har grundat sitt beslut på andra omständigheter utöver det nationella beslutet som EU-domstolen kan granska innehållet i uppgifterna.³²⁸

I likhet med Andersson hävdar Cameron att det processuella skyddet vid EU:s sanktioner under CP931 är bristfälligt eftersom EU-domstolen är begränsad i sin prövning av rådets beslut. Domstolen kan inte ersätta rådets bedömning och är begränsad till att endast kontrollera att reglerna för handläggning och motivering har följts, att uppgifterna om de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk.³²⁹ Cameron menar att denna begränsade prövning innebär att innehållet i listningsbesluten i princip aldrig kan ifrågasättas.³³⁰ Däremot utvidgade domstolen sina möjligheter till granskning i OMPI III. Domstolen fastställde att den inte bara ska pröva om de bevis som har åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även om dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma situationen och om de styrker de slutsatser som dragits.³³¹ Trots denna utvidgning av domstolens möjlighet att granska bevisningen hävdar Cameron att den juridiska granskningen av rådets beslut fortfarande är bristfällig. Han menar att målet OMPI III innebär att endast fall som tydligt visar på godtycklighet kan ogiltigförklaras men att fall som inte lika tydligt är godtyckliga inte ifrågasätts av EU-domstolen.³³²

Till skillnad från Andersson och Cameron hävdar Kruse att det processuella skyddet inte är bristfälligt i och med OMPI-målen. Han menar att det fastställdes i OMPI I att tribunalen inte bortser från de grundläggande rättigheterna enbart på grund av att det är fråga om kampen mot den internationella terrorismen. När det gäller beslut inom EU som fattas efter egna bedömningar och uppställda kriterier gäller kraven om skydd för de grundläggande rättigheterna fullt ut. Kruse anser att det enda undantaget som är accepterat gällande EU:s sanktionsförfarande under CP931 är att rådet får

³²⁸ Andersson (2013) s. 93.

³²⁹ Cameron (2013) s. 21; OMPI I p. 159.

³³⁰ Cameron (2013) s. 21.

³³¹ Ibid s. 21; OMPI III p. 55.

³³² Cameron (2013) s. 22.

fatta sitt första beslut om sanktioner utan att först höra den listade och ange skälen till beslutet, eftersom sanktionerna annars skulle förlora sin verkan.³³³

Thunberg Schunke däremot menar att efter att ha granskat det processuella skydd som finns för EU:s sanktionsförfarande under CP931 bör systemet helt tas bort. Hon menar att den typen av makt som besluten om listning innebär är problematiskt.³³⁴ Även om EU-domstolen har konstaterat att den ska göra en omfattande granskning av lagenligheten av sanktionsåtgärderna är frågan huruvida det är möjligt i praktiken.³³⁵ Enligt Eckes är den främsta anledningen till varför rådets beslut om listning eller fortsatt listning under CP931 har ogiltigförklarats av EU-domstolen att rådet har inskränkt enskildas processuella rättigheter. I de flesta fall har det handlat om att rådet inte har lämnat relevant information till EU-domstolen.³³⁶

³³³ Kruse (2007) s. 467.

³³⁴ Thunberg Schunke (2013) s. 158.

³³⁵ Ibid s. 159.

³³⁶ Eckes (2013) s. 191.

6 Analys

6.1 Inledning

För att besvara frågan om EU:s sanktionsförfarande under CP931 är förenligt med grundläggande rättssäkerhetskrav kan det konstateras att de aspekter av rättssäkerhetsbegreppet som sanktionsförfarandet utvärderas utifrån är tydliga och allmänna rättsregler, rättsreglernas långsamma förändringstakt och transparens samt domstolens oavhängighet. Även rättssäkerhetsgarantier i form av processuella rättigheter ligger till grund för granskningen. De processuella rättigheter som behandlas är rätten till en rättvis rättegång, rätten till ett effektivt rättsmedel, rätten till ett effektivt domstolsskydd, rätten till god förvaltning och rätten till försvar. Rättsreglernas transparens behandlas tillsammans med rätten till god förvaltning och rätten till försvar då det finns en koppling mellan att sanktionsförfarandet ska vara öppet och transparent samt att den listade ska få tillgång till tillräcklig information för att kunna tillvarata sina intressen. Domstolens oavhängighet diskuteras tillsammans med rätten till en rättvis rättegång, rätten till ett effektivt rättsmedel och rätten till ett effektivt domstolsskydd då det finns ett nära samband mellan att EU-domstolen självständigt ska kontrollera lagligheten i rådets listningsbeslut och att de listade ska få tillgång till en rättvis och offentlig prövning av listningsbeslutet.

6.2 Tydliga och allmänna rättsregler

För att EU:s sanktionsförfarande ska vara förenligt med grundläggande rättssäkerhetsaspekter krävs att de rättsregler som listningsbesluten grundar sig på är tydliga och allmänna. Ju klarare och tydligare de kriterier är som måste vara uppfyllda för beslut om listning desto mer förutsebart är sanktionsförfarandet. För att lista någon under CP931 krävs att den som ska listas deltar i terroristhandlingar, att handlingen är avsiktlig och att den allvarligt kan skada ett land eller en organisation. Det krävs även att handlingen definieras som ett brott enligt nationell lagstiftning. Vidare krävs

att ett nationellt beslut har fattats av en behörig myndighet enligt artikel 1.4 i CP931 som rådet kan lägga till grund för sitt listningsbeslut. För varje person, grupp eller enhet som upptas i förteckningen ska rådet upprätta en tillräckligt detaljerad motivering av listningen. Enligt artikel 1.6 i CP931 måste rådet se över förteckningen minst var sjätte månad och genomföra en granskning av huruvida kriterierna för listningen fortfarande föreligger. Om ny information framkommer vid granskningen ska skälen till listningsbesluten ändras i enlighet med den nya informationen. Av CP931 framgår vad som menas med att delta i terroristhandlingar, vad som utgör en terroristhandling, vad ett nationellt beslut innebär och vad som är en behörig myndighet. Utöver det finns det inga krav som måste vara uppfyllda för att en person, grupp eller enhet ska upptas eller bibehållas i EU:s förteckning under CP931.

Utifrån rättsreglernas ordalydelse framgår det att de är allmängiltiga. Det som däremot kan ifrågasättas är huruvida de uppfyller kravet på tydlighet. Kriterierna har kritiserats av Thunberg Schunke som menar att de är vaga och otydliga. Thunberg Schunke påpekar att bristen på tydlighet gör att listningar exempelvis kan grundas på ett beslut om att påbörja en utredning från en nationell säkerhetspolis på ett tidigt stadium. Även Eckes anser att kriterierna är otydliga. Anledningen till detta är dels hur CP931 är formulerad, dels att de nationella rättsordningarna skiljer sig åt och hanterar åtgärder mot terrorism på olika sätt. Eckes hävdar dessutom att EU-domstolen ännu aldrig har utvecklat de krav som måste vara uppfyllda för att lista någon i sin praxis. Dock riktades denna kritik mot sanktionsförförandet år 2013. Efter att denna kritik riktades mot EU:s sanktionsförfarande under CP931 har det tillkommit ett antal betydelsefulla rättsfall på området som har utvecklat kriterierna. Först fastställde EU-domstolen i de förenade målen *Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, rådet och kommissionen* att det inte krävs att det nationella beslutet, som ursprungligen låg till grund för listningsbeslutet, fortfarande är ikraft för att rådet ska kunna besluta om fortsatt listning. Det som är avgörande är om de faktiska omständigheterna har ändrats på så sätt att risken att den listade deltar i terroristverksamhet inte längre kvarstår.

Detta utvecklade EU-domstolen i målen *Rådet mot Hamas* från år 2017 och *Rådet mot LTTE*. Domstolen konstaterade att vid en översyn enligt artikel 1.6 i CP931 får den listade fortsätta listas om risken att den listade deltar i terroristverksamhet fortfarande föreligger. Vid prövningen av huruvida det fortfarande föreligger en risk, ska hänsyn tas till vad som har skett med det ursprungliga nationella beslutet. Enbart den omständighet att det nationella beslutet fortfarande är ikraft är dock inte tillräckligt utan hänsyn måste även tas till utvecklingen av omständigheterna i fallet samt den tid som har förflutit. Om en väsentlig förändring av omständigheterna har inträffat eller en betydande tidsrymd har förflutit är inte det ursprungliga nationella beslutet längre tillräckligt för att visa att risken fortfarande föreligger. Rådet är då skyldigt att lägga nyare omständigheter till grund för listningsbeslutet som visar att risken kvarstår. Vid en jämförelse mellan målen *Rådet mot Hamas* från år 2017, *Rådet mot LTTE*, *K.P.* och *Gamaa Islamiya Égypte mot rådet* kan det konstateras att 9 till 17 år mellan utfärdandet av det ursprungliga nationella beslutet och beslutet om fortsatt listning anses utgöra en betydande tidsrymd medan 6 till 8 år utgör en kortare tidsperiod enligt domstolen. I *Rådet mot LTTE* fastställde även domstolen att ett militärt nederlag kan anses utgöra en väsentlig förändring av omständigheterna. Vad som utöver det anses vara en tillräcklig förändring för att rådet ska vara skyldigt att lägga nyare omständigheter till grund för sina listningsbeslut har ännu inte klarlagts. Utifrån domstolens bedömning i *K.P.* är det dock tillåtet att låta en listad kvarstå i förteckningen efter att en väsentlig förändring av omständigheterna har inträffat utan att lägga nyare omständigheter till grund för beslutet under en kortare period.

Vidare förtydligade domstolen att de nyare omständigheterna som rådet lägger till grund för beslutet om fortsatt listning inte måste vara nationella beslut från behöriga myndigheter. Dock har domstolen inte preciserat vilka typer av omständigheter eller källor som kan användas för att motivera fortsatt listning utöver nationella beslut. Det framgår inte heller av EU-domstolens praxis vilka krav som ställs på informationen för att den ska anses vara tillförlitlig. I *Gamaa Islamiya Égypte mot rådet* har domstolen förtydligat

att begreppet behörig myndighet enligt artikel 1.4 i CP931 även omfattar tredjeländers myndigheter. Dock måste nationella beslut från tredjeländers behöriga myndigheter kontrolleras av rådet så att de har antagits med iakttagande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd.

Sammanfattningsvis kan det konstaterats att det under de senaste åren har tillkommit betydelsefull rättspraxis som har utvecklat och förtydligat de krav som ställs på att lista personer, grupper eller enheter samt på översynen av förteckningen. Dock är det svårt att få en överblick över gällande rätt och att förstå vilka krav som ställs utan att göra en omfattande utredning på området. Dessutom kvarstår den problematik som Thunberg Schunke tar upp om att en listning kan grundas på ett beslut om att påbörja en utredning från en nationell säkerhetspolis på ett tidigt stadium. Däremot har EU-domstolen genom sin nya praxis visat att fokus ligger på att risken för deltagande i terroristverksamhet föreligger snarare än det nationella beslutet och att rådet kan behöva lägga nya omständigheter till grund för listningsbeslutet om utredningen läggs ner, omständigheterna ändras eller lång tid har förflutit.

Eckes kritik om hur CP931 är formulerad och att EU-domstolen inte har utvecklat de krav som måste vara uppfyllda för att lista någon i sin praxis har dock till viss del förlorat sin relevans. CP931 är formulerad på samma sätt idag som vid tidpunkten för hennes kritik men den nya rättspraxisen på området har utvecklat kriterierna så att de inte längre är lika otydliga. Eckes kritik att de nationella rättsordningarna skiljer sig åt och hanterar åtgärder mot terrorism på olika sätt är dock fortfarande aktuell. Däremot måste samtliga medlemsländer följa den rättspraxis från EU-domstolen som har tillkommit på området. Den slutsats som kan dras är att kriterierna för listning och översyn är allmänna samt mer exakta och tydliga nu jämfört med tidigare på grund av den rättspraxis som har utvecklats de senaste åren. Dock finns det aspekter som gör att reglerna fortfarande kan förtydligas. Utifrån aspekten tydliga och allmänna rättsregler måste EU:s sanktionsförfarande under CP931 anses vara förenlig med grundläggande rättssäkerhetskrav.

6.3 Långsam förändringstakt

För att EU:s sanktionsförfarande ska vara förenligt med grundläggande rättssäkerhetsaspekter krävs att rättsreglernas förändringstakt är långsam. Alltför snabba ändringar resulterar i att varken myndigheter eller individer hinner anpassa sitt beteende till gällande rätt. Rättsreglerna som gäller för listning av personer, grupper och enheter under CP931 har varit desamma sedan FN:s sanktionsregim 1373 genomfördes på EU-nivå och de två gemensamma ståndpunkterna samt förordning (EG) 2580/2001 infördes. Det talar för att förändringstakten har varit långsam och därmed skapat goda förutsättning för förutsebarhet. Om hänsyn tas till den rättspraxis som har utvecklats på området och som har påverkat tolkningen av rättsreglerna kan det dock konstateras att det under en kort tid har tillkommit ett flertal rättsfall som har fått betydelse för vilka krav som ställs på listningen och bibehållandet av personer, grupper och enheter under CP931. Det har påverkat rättssäkerheten positivt på så sätt att de tidigare otydliga kraven har förtydligats och preciserats.

Däremot har det resulterat i att rättsreglerna har förändrats på kort tid och gjort dem mindre stabila, vilket påverkar förutsebarheten negativt. Det har även gjort det svårare att få en överblick över gällande rätt och vilka rättsregler som gäller, både för myndigheter och för rådet. Rådet har i flera av målen argumenterat för en ståndpunkt som EU-domstolen har motsatt sig. Rådet och EU-domstolen har haft olika syn på vad som utgör gällande rätt. Exempelvis har rådet hävdats att om det nationella beslutet fortfarande är ikraft är det tillräckligt som grund för fortsatt listning eller att rådet inte är skyldigt att i motiveringen till listningsbesluten visa att nationella beslut från behöriga myndigheter i tredjeland har antagits med iakttagande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd. Orsaken till detta kan dels bero på att kriterierna för listning och fortsatt listning har varit för otydliga, dels att förändringstakten har varit så hög att rådet inte har hunnit anpassa sitt beteende efter gällande rätt. Det är även sex mål som är under behandling av

EU-domstolen, vilket innebär att tolkningen av rättsreglerna kan komma att ändras ytterligare inom en kort framtid.

Sammanfattningsvis har rättsreglernas ordalydelse inte förändrats sedan dess tillkomst, vilket skapar förutsebarhet. Dock har betydelsefull rättspraxis tillkommit under de senaste åren som har utvecklat och förändrat de krav som ställs för att lista en person, grupp eller enhet samt för översynen av förteckningen. Det har haft en negativ påverkan på reglernas stabilitet, förutsebarhet och gjort det svårare för rådet att hinna anpassa sitt beteende till gällande rätt. Dessutom kommer det att tillkomma ytterligare rättspraxis på området som återigen kan förändra tolkningen av kraven på området. Utifrån aspekten långsam förändringstakt kan det därför konstateras att EU:s sanktionsförfarande under CP931 inte är förenligt med grundläggande rättssäkerhetskrav.

6.4 Transparens

För att EU:s sanktionsförfarande ska vara förenligt med grundläggande rättssäkerhetsaspekter krävs att rättsreglernas innehåll och rättstillämpningspraxis är öppen för allmänhetens insyn. Det är även viktigt att domstolen offentliggör alla relevanta skäl för sina avgöranden. Rättsreglerna ska vara offentliga, myndighetspersoner ska agera öppet och medborgarna ska ha insyn i allmänna handlingar. Av artikel 15(1) i FEUF framgår att EU ska agera så öppet som möjligt och av artikel 42 i EU-stadgan följer att alla unionsmedborgare ska ha tillgång till EU:s handlingar.

Rättsreglerna som gäller för listning av personer, grupper och enheter under CP931 samt den rättstillämpningspraxis som finns på området är öppna för allmänheten. Däremot kan det ifrågasättas hur öppet rådet agerar eftersom motiveringarna till listningsbesluten och besluten om fortsatt listning inte finns tillgängliga för allmänhetens insyn. Det är heller inte möjligt att begära ut motiveringarna, vilket innebär att de inte kan granskas av allmänheten. Det är endast de listade och EU-domstolen som får tillgång till motiveringarna. Det innebär även att allmänheten inte får tillgång till alla omständigheter som

ligger till grund för EU-domstolens domar. Utifrån detta kan det argumenteras för att alla relevanta skäl som ligger till grund för domstolens avgöranden inte är offentliga.

Rättssäkerhetskravet på transparens har en koppling till de processuella rättigheterna rätten till god förvaltning och rätten till försvar. Rätten till god förvaltning följer av artikel 41 i EU-stadgan och innebär att var och en har rätt att bli hörd innan en åtgärd som berör denna negativt vidtas. Det innebär även en skyldighet för unionens institutioner, organ och byråer att motivera sina beslut. Denna motiveringsskyldighet följer även av artikel 296 2 st. i FEUF och principen om rätt till försvar. Genom målet *OMPI I* fastställde domstolen att motiveringsskyldigheten är tillämplig vid beslut om listning och fortsatt listning under CP931. För att motiveringsskyldigheten ska vara uppfylld krävs att den listade underrättas om skälen för beslutet samtidigt som denna mottar listningsbeslutet. Det ska framgå av motiveringen varför den listade är listad och att samtliga krav för listningen är uppfyllda. I målet *PKK mot rådet* från år 2018 fastställde tribunalen att undantag från motiveringsskyldigheten endast får göras på grund av tvingande hänsyn.

Kritik kan dock riktas mot rådets motiveringar till listningsbesluten eftersom rådet vid ett flertal tillfällen har åsidosatt sin motiveringsskyldighet på grund av att motiveringarna har varit bristfälliga. Så var fallet i målen *OMPI I*, *OMPI II*, *Rådet mot Hamas* från år 2017 samt *Rådet mot LTTE*. I målen *PKK mot rådet* från år 2008 samt *Kongra-Gel m.fl. mot rådet* saknades motiveringar helt till listningsbesluten. I målet *Gamaa Islamiya Égypte mot rådet* konstaterade tribunalen att rådets motivering inte hade uppfyllt kravet på exakthet och tydlighet då motiveringen endast innehöll information om att Al-Gama'a al-Islamiyya Egypt innehade vapen och var besluten att använda våld för att uppnå sitt mål att upprätta en islamisk stat. Sammantaget visar dessa rättsfall att bristfälliga motiveringar är ett vanligt förekommande problem på området. Bristfälliga motiveringar resulterar i att listade och domstolen inte får tillgång till relevant information som ligger till grund för listningsbesluten. För den listade innebär det att denna inte kan tillvarata sina

intressen på ett effektivt sätt och för domstolen innebär det att den inte kan göra en korrekt bedömning av beslutets lagenlighet. Det faktum att EU:s sanktionsförfarande under CP931 vid upprepade tillfällen har åsidosatt rätten till god förvaltning visar även att sanktionsförfarandet inte lever upp till rättssäkerhetskravet på transparens.

Rättssäkerhetskravet på transparens har även en koppling till rätten till försvar. Rätten till försvar framgår av artikel 48 (2) i EU-stadgan och enligt domstolen i målet *OMPI I* är rätten till försvar tillämplig vid beslut om listning under CP931. Rätten till försvar innebär ett krav på att informera den listade om de uppgifter som ligger till grund för beslut om listning och att den listade ska få yttra sig över beslutet. För att rätten till försvar ska garanteras krävs det att de listade får tillgång till relevanta uppgifter som ligger till grund för listningsbesluten. Vid beslut om listning ska den listade meddelas samtidigt eller så snart som möjligt efter att beslutet har fattats. Vid beslut om fortsatt listning ska den listade informeras innan beslutet fattas.

EU:s sanktionsförfarande under CP931:s förenlighet med rätten till försvar kan ifrågasättas på grund av ett antal olika anledningar. Först och främst har rådet åsidosatt rätten till försvar vid ett flertal tillfällen såsom i målen *OMPI I* och *OMPI II* då den listade inte hade underrättats i tid. Kruse menar dock att det fastställdes i *OMPI I* att tribunalen inte bortser från de grundläggande rättigheterna och att de gäller fullt ut. Kruse anser att det enda undantaget som är accepterat gällande rätten till försvar är att rådet får fatta sitt första beslut om sanktioner utan att först höra den listade och ange skälen till beslutet, eftersom sanktionerna annars skulle förlora sin verkan.

Vidare har EU:s sanktionsförfarande under CP931 fått kritik på grund av att listningsbesluten vanligtvis grundar sig på konfidentiell information. Problemet är att medlemsstaterna inte vill dela med sig av sina uppgifter om terroristverksamhet på EU-nivå eftersom de inte kan vara säkra på att få lika värdefull information tillbaka. Det resulterar i att rådet inte får tillgång till tillräckligt med information på området som kan ligga till grund för

listningarna. Det leder i sin tur till att rådet inte kan motivera sina listningsbeslut och inte kan informera de listade om de uppgifter som ligger till grund för besluten. Det faktum att besluten grundar sig på konfidentiell information innebär att rätten till försvar åsidosätts eftersom de listade inte får tillgång till de uppgifter som ligger till grund för listningsbesluten samt inte får en möjlighet att yttra sig över dessa uppgifter. Kritik har även riktats mot domstolens uttalanden i *OMPI III*. Thunberg Schunke kritiserar att det fastställdes att domstolen har en rätt att få tillgång till konfidentiell information men inte i vilken utsträckning listade ska få tillgång till sådan information som ligger till grund för listningsbesluten. Thunberg Schunke anser att eftersom domstolen inte har fastställt att det finns någon rätt för listade att få tillgång till konfidentiella uppgifter som ligger till grund för listningsbeslutet har rätten till försvar inte någon effekt på sanktionsområdet.

Även förfarandets blandade karaktär kan få negativa konsekvenser för rätten till försvar. Förfarandets blandade karaktär gör att det finns en risk att det uppstår luckor i den listades rätt till försvar eftersom rätten att yttra sig först ska garanteras på nationell nivå avseende beslutet från den behöriga myndigheten och sedan på EU-nivå avseende listningsbeslutet. Det finns därför en risk att den listade inte får möjlighet att yttra sig över uppgifter som på nationell nivå anses tillhöra beslutet på EU-nivå och på EU-nivå anses tillhöra beslutet på nationell nivå.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de rättsregler och den rättstillämpningspraxis som finns på området är öppna för allmänheten. Däremot agerar inte rådet öppet eftersom motiveringarna till listningsbesluten inte finns tillgängliga för allmänhetens insyn. Det är inte heller möjligt att begära ut motiveringarna. Det kan även argumenteras för att alla relevanta skäl som ligger till grund för domstolens avgörande inte är offentliga. Sammantaget tyder detta på att EU:s sanktionsförfarande under CP931 inte är förenligt med rättssäkerhetskravet på transparens. Vidare har rådet vid ett flertal tillfällen åsidosatt sin motiveringsskyldighet på grund av bristfälliga eller avsaknaden av motiveringar, vilket utgör ett åsidosättande av rätten till

god förvaltning. Slutligen kan det konstateras att rådet har åsidosatt rätten till försvar vid ett flertal tillfällen då den listade inte har underrättats i tid. Andra aspekter som innebär att rätten till försvar åsidosätts är att besluten grundar sig på konfidentiell information och förfarandets blandade karaktär. Utifrån aspekten transparens kan det därför konstateras att EU:s sanktionsförfarande under CP931 inte är förenligt med grundläggande rättssäkerhetskrav.

6.5 Domstolens oavhängighet

För att EU:s sanktionsförfarande ska vara förenligt med grundläggande rättssäkerhetsaspekter krävs att domstolen åtnjuter oavhängighet. Domstolarnas självständiga ställning gentemot lagstiftaren och regeringen utgör ett viktigt skydd för individen. Individen ska ha en möjlighet att överklaga beslut inför en domstol och domstolen har till uppgift att kontrollera lagligheten i lagstiftarens verksamhet. Det finns en möjlighet för listade att begära avlistning från förteckningen under CP931 samt att väcka talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av listningsbesluten. Tribunalens dom kan även överklagas till EU-domstolen. Det finns inte något som tyder på att tribunalen och EU-domstolens verksamhet inte är självständig i förhållande till övriga EU-institutioner. Däremot har kritik riktats mot domstolens uppgift att kontrollera lagligheten i rådets verksamhet.

Rättssäkerhetskravet på domstolens oavhängighet har en koppling till rätten till en rättvis rättegång, rätten till ett effektivt rättsmedel och till rätten till ett effektivt domstolsskydd. Rätten till en rättvis rättegång framgår av artikel 6 i Europakonventionen och innebär att var och en har rätt till en rättvis och offentlig prövning inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Rätten till ett effektivt rättsmedel framgår av artikel 13 i Europakonventionen. Rätten till ett effektivt domstolsskydd som framgår av artikel 47 i EU-stadgan motsvarar rätten till en rättvis rättegång och rätten till ett effektivt rättsmedel. Tribunalen fastställde i målet *OMPI I* att rätten till ett effektivt domstolsskydd är tillämplig vid beslut om listning och innebär att domstolen ska kontrollera att listningsbeslutet är lagenligt och välgrundat.

Kritik kan riktas mot sanktionsförfarandets förenlighet med rätten till ett effektivt domstolsskydd eftersom rådet vid ett flertal tillfällen har åsidosatt rättigheten på grund av att rådet inte har överlämnat tillräckligt med uppgifter till domstolen för att den ska kunna pröva beslutets lagenlighet. Orsaken till detta är att besluten ofta är grundade på konfidentiell information. Problemet är att informationen som ligger till grund för EU:s listningsbeslut under CP931 kommer från medlemsstaterna, att de klassificerar informationen som konfidentiell och vägrar att lämna över informationen till EU-domstolen. Dock kan det ifrågasättas att information är konfidentiell i förhållande till EU-domstolen men inte i förhållande till rådet, där informationen är tillgänglig för 27 medlemsstater.

Vem som beslutar om vilken information som får lämnas ut till EU-domstolen är dock inte klarlagt. Däremot framgår det att beslutet ska fattas inom ramen för EU-rätten och att det inte finns något generellt undantag som gäller för information som är klassificerad som konfidentiell enligt nationell rätt. Det innebär att varken rådet eller medlemsstaterna kan åberopa nationella regler som klassificerar information som konfidentiell som grund för att neka EU-domstolen tillgång till information. Dessutom fastställde domstolen i målet *OMPI III* att rådet inte kan grunda sina listningsbeslut på information som en medlemsstat har lämnat om denna inte är beredd att tillåta att informationen även överlämnas till domstolen eftersom domstolen annars inte kan genomföra sin uppgift att kontrollera beslutets lagenlighet. Det tyder på att problemet med att besluten ofta grundas på konfidentiell information, vilket innebär ett åsidosättande av rätten till ett effektivt domstolsskydd, inte längre är ett problem då det inte är tillåtet.

Vidare har EU:s sanktionsförfarande under CP931 fått kritik på grund av förfarandets blandade karaktär. Vid beslut om listning kan rådet endast göra en bedömning av vad som utgör en behörig myndighet och vad som utgör ett nationellt beslut. Utöver det kan rådet inte pröva innehållet i eller grunderna till det nationella beslutet som ligger till grund för listningsbeslutet. Det

innebär att inte heller EU-domstolen kan göra en prövning av innehållet i eller grunderna till det nationella beslutet utan denna prövning får istället göras av den nationella domstolen. Detsamma gäller en prövning av huruvida det nationella beslutet inskränker grundläggande fri- och rättigheter. Om det nationella beslutet inte kan granskas enligt nationell rätt eller granskningen inte inkluderar en bedömning av nya och ändrade omständigheter har den listade svårt att få en omfattande prövning av listningsbeslutet. Det är endast när rådet har grundat sitt beslut på andra omständigheter utöver det nationella beslutet som EU-domstolen kan granska innehållet i uppgifterna. Det uppstår därmed luckor i det rättsliga skyddet på grund av att beslutet delvis fattas på nationell nivå och delvis på EU-nivå.

Dessutom kan EU-domstolen inte ersätta rådets bedömning utan är begränsad till att kontrollera att reglerna för handläggning och motivering har följts, att uppgifterna om de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen inte är uppenbart oriktig och att det inte har förekommit maktmissbruk. Denna begränsade prövning innebär att innehållet i listningsbesluten sällan kan ifrågasättas. Däremot utvidgade domstolen sina möjligheter till granskning i målet *OMPI II*, dock endast för tydligt godtyckliga beslut. Det kan dessutom argumenteras för att även om EU-domstolen har konstaterat att den ska göra en omfattande granskning av lagenligheten av sanktionsåtgärderna är frågan huruvida det är möjligt i praktiken.

Slutsatsen som kan dras är att sanktionsförfarandets blandade karaktär innebär att EU-domstolens kontroll av lagenligheten av listningsbesluten är begränsad och det är upp till den nationella domstolen att säkerställa att innehållet i och grunderna till det nationella beslutet som ligger till grund för listningsbeslutet granskas. Eftersom alla nationella rättsordningar är utformade på olika sätt finns det en risk för att innehållet i listningsbesluten inte kan ifrågasättas och rätten till ett effektivt domstolsskydd åsidosätts. Då rätten till ett effektivt domstolsskydd motsvarar rätten till en rättvis rättegång och rätten till ett effektivt rättsmedel åsidosätts även dessa.

Rätten till en rättvis rättegång inkluderar även en oskuldspresumtion enligt artikel 6.2 i Europakonventionen. Oskuldspresumtionen är även föreskriven i artikel 48 i EU-stadgan. Tribunalen fastställde i målet *Fahas mot rådet* att oskuldspresumtionen inte hindrar att det beslutas om sanktioner eftersom de varken utgör påföljder eller på förhand förutsätter skuld eller oskuld. Ett krav är att sanktionerna är föreskrivna i lag, har beslutats av en behörig myndighet och är tidsmässigt begränsade. Tribunalen fastställde i målet att frysningen av Fahas finansiella medel var föreskriven i lag genom CP931, att beslutet hade fattats av rådet som utgör en behörig myndighet och att översynen av beslutet ska ske var sjätte månad, vilket innebär att åtgärden är tidsmässigt begränsad.

Domstolens inställning kan dock kritiseras utifrån att EU:s sanktioner under CP931 inte har några begränsningar i tid. Det faktum att sanktionerna ska ses över var sjätte månad innebär inte att det finns någon begränsning i tid gällande hur länge någon kan vara listad under CP931. Det innebär att en person, grupp eller enhet kan vara listad för all framtid, trots att sanktionsåtgärder anses utgöra temporära åtgärder. Tribunalens ställningstagande i *Fahas mot rådet* kan jämföras med tribunalens uttalande i målet *Kadi mot kommissionen* där domstolen menade att sanktioner som hade pågått i nästan tio år inte kunde ses som en tillfällig åtgärd. Bland de som är listade under CP931 har ett stort antal varit föremål för sanktioner i betydligt längre tid än tio år. Utifrån rättspraxis och det faktum att många av de listade under CP931 har varit listade i över tio år kan tribunalens ställningstagande om att sanktionsåtgärderna under CP931 är tidsmässigt begränsade ifrågasättas. Det tyder även på att oskuldspresumtionen bör vara tillämplig på sanktionsförfarandet.

Även i doktrin har det diskuterats huruvida sanktionsåtgärder mot terrorism utgör en straffrättslig åtgärd eftersom det får betydelse för vilka processuella rättigheter som är tillämpliga på EU:s sanktionsförfarande under CP931. Om sanktionsförfarandet utgör en straffrättslig påföljd blir oskuldspresumtionen tillämplig på förfarandet och de listade får ett bredare processuellt skydd.

Cameron hävdar att riktade sanktioner mot terrorism utgör en brottsbekämpningsmetod och därför bör betraktas som en straffrättslig åtgärd. Även Eckes menar att sanktioner mot terrorism utgör straffrättsliga åtgärder på grund av deras ingripande natur. Nuotio menar att restriktiva åtgärder mot terrorism har likheter med åtgärder mot internationell och organiserad brottslighet samt att åtgärderna både är av administrativ och straffrättslig karaktär, vilket gör de svåra att klassificera.

Asp däremot menar att för att utgöra en straffrättslig åtgärd krävs en tydlig koppling mellan utkrävandet av ansvar och en specifik handling. En sådan tydlig koppling mellan gärning och ansvar saknas för riktade sanktioner. Det är denna argumentationslinje som tribunalen valde i *Fahas mot rådet*. Eftersom tribunalens uttalanden har en starkare ställning som rättskälla jämfört med uttalanden i doktrin kan det konstateras att EU:s sanktioner under CP931 inte utgör straffrättsliga åtgärder. Även som sanktionerna under CP931 inte utgör straffrättsliga åtgärder krävs det enligt *Fahas mot rådet* att sanktionerna är föreskrivna i lag, har beslutats av en behörig myndighet och är tidsmässigt begränsade för att utgöra ett godtagbart undantag från oskuldspresumtionen. Det kan ifrågasättas om sanktionsåtgärderna utgör ett godtagbart undantag från oskuldspresumtionen eftersom de inte utgör en tillfällig åtgärd i praktiken.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns en möjlighet för listade att begära avlistning och att väcka talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av listningsbeslut. Tribunalens dom kan överklagas till EU-domstolen. Det finns inget som tyder på att tribunalens och EU-domstolens verksamhet inte är självständig i förhållande till övriga EU-insitutioner. Vidare framgår det att listningsbesluten inte kan grundas på konfidentiell information som inte domstolen får tillgång till eftersom det skulle hindra EU-domstolen från att kontrollera listningsbeslutens lagenlighet. Utifrån dessa omständigheter måste EU:s sanktionsförfarande under CP931 anses vara förenlig med rättssäkerhetskravet på domstolens oavhängighet.

Däremot innebär sanktionsförfarandets blandade karaktär att EU-domstolens kontroll av lagenligheten av listningsbesluten är begränsad och att det finns en risk för att rätten till ett effektivt domstolsskydd åsidosätts om inte den nationella rätten säkerställer en granskning av det nationella beslutets lagenlighet. Dessutom kan det ifrågasättas om sanktionsåtgärderna under CP931 utgör ett godtagbart undantag från oskuldspresumtionen eftersom de inte kan anses utgöra tillfälliga åtgärder och inte är begränsade i tid. Det kan därför argumenteras för att EU:s sanktionsförfarande under CP931 innebär ett åsidosättande av oskuldspresumtionen. Utifrån aspekten domstolens oavhängighet kan det konstateras att EU:s sanktionsförfarande under CP931 inte är förenligt med grundläggande rättssäkerhetskrav.

6.6 Avslutande kommentar

Slutsatsen som kan dras är att EU:s sanktionsförfarande mot personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism är förenligt med grundläggande rättssäkerhetskrav utifrån aspekten tydliga och allmänna rättsregler men inte utifrån aspekterna långsam förändringstakt, transparens och domstolens oavhängighet. EU:s sanktionsförfarande uppfyller kravet på tydliga och allmänna rättsregler framför allt på grund av att det har tillkommit betydelsefull rättspraxis som har utvecklat och förtydligat de krav som ställs på förfarandet. Dock har det resulterat i att förändringstakten för hur rättsreglerna ska tolkas är hög, vilket innebär att EU:s sanktionsförfarande inte uppfyller kravet på långsam förändringstakt.

Anledningen till att EU:s sanktionsförfarande inte lever upp till rättssäkerhetskravet på transparens är framför allt att rådet inte agerar öppet. Motiveringarna till listningsbesluten finns inte tillgängliga för allmänheten och alla relevanta skäl som ligger till grund för domstolens avgöranden är inte offentliga. Dessutom är listningsbesluten ofta grundade på konfidentiell information, vilket innebär att de listade inte får tillgång till de uppgifter som ligger till grund för listningsbesluten. Slutligen lever inte EU:s sanktionsförfarande upp till rättssäkerhetskravet på domstolens oavhängighet. Det beror främst på att sanktionsförfarandets blandade karaktär

innebär att EU-domstolens kontroll av lagenligheten av listningsbesluten är begränsad och att det finns en risk att rätten till ett effektivt domstolsskydd åsidosätts om inte den nationella rätten säkerställer en granskning av det nationella beslutets lagenlighet. Dessutom kan det ifrågasättas om EU:s sanktionsförfarande mot terrorism utgör ett godtagbart undantag från oskuldspresumtionen eftersom sanktionerna inte kan anses utgöra tillfälliga åtgärder som är begränsade i tid.

Käll- och litteraturförteckning

Böcker

Aalto, Pekka m.fl. (2014) 'Article 47: Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial', i: Peers, Steve, Tamara, Hervey, Kenner, Jeff och Ward, Angela (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Hart Publishing s. 1197–1276.

Andersson, Torbjörn (2013), 'Developing Multiple EU Personalities: Ten Years of Blacklisting and Mutual Trust', i: Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issue Concerning Restrictive Measures*, Intersentia s. 65–96.

Asp, Petter (2013), 'Blacklisting Sanctions and Principles of Criminal Law', i: Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia s. 131–138.

Asp, Petter, Ulväng, Magnus och Jareborg, Nils (2013), *Kriminalrättens grunder*. Iustus.

Biersteker, Thomas, Eckert, Sue och Tourinho, Marcos (2016), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press.

Cameron, Iain (2013), 'Introduction', i: Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia s. 1–40.

Danelius, Hans (2015), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. Norstedts juridik.

Eckes, Christina (2009), *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions*. Oxford University Press.

Eckes, Christina (2013), 'Decision-Making in the Dark?: Autonomous EU Sanctions and National Classification', i: Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia s. 177–198.

Emberland, Marius (2006), *The Human Rights of Companies: Exploring the Structure of ECHR Protection*. Oxford University Press.

Eriksson, Mikael (2009), *In Search of Due Process: Listing and Delisting Practices of the European Union*. Uppsala University.

Eriksson, Mikael (2011), *Targeting peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions*. Ashgate.

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och Europarådet (2016) *Handbok om europeisk rätt rörande tillgång till rättslig prövning*. Europeiska unionens publikationsbyrå.

Harris, David m.fl. (2009), *Law of the European Convention on Human Rights Law of the European Convention on Human Rights*. 2:a upplagan. Oxford University Press.

Harris, David m.fl. (2018), *Law of the European Convention on Human Rights Law of the European Convention on Human Rights*. 4:e upplagan. Oxford University Press.

Hettne, Jörgen och Otoken Eriksson, Ida (2011), *EU-rättslig metod: Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*. 2:a upplagan. Nordstedts juridik.

Hjertstedt, Mattias (2019), 'Beskrivningar av rättsdogmatisk metod: Om innehållet i metodavsnitt vid användning av ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt', i: Mannelqvist, Ruth, Ingmanson, Staffan och Ulander-Wänman, Carin (red.), *Festskrift till Örjan Edström*. Juridiska institutionen, Umeå universitet s. 165–173.

Jareborg, Nils (2011), *Prolog till straffrätten*. Iustus.

Lebeck, Carl (2016), *EU-stadgan: Om grundläggande rättigheter*. Studentlitteratur.

Nuotio, Kimmo (2013), 'How, if at All, do Anti-Terrorist Blacklisting Sanctions Fit into (EU) Criminal Law?', i: Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia s. 117–130.

Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (2018), *Juridisk metodlära*. Studentlitteratur.

Peczenik, Aleksander (1995), *Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. 1:a upplagan. Fritze.

Stenhammar, Fredrik (2008), *Riktade FN-sanktioner och Rule of Law i folkrätten*, Jure.

Sullivan, Gavin (2020), *The law of the list: UN Counterterrorism sanctions and the politics of global security law*. Cambridge University Press.

Thunberg Schunke, Malin (2013), 'Procedural Safeguards for Blacklisting Sanctions: A Comparison with the EU Framework Decision on Orders Freezing Property or Evidence', i: Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia s. 151–160.

Artiklar

Beyer, Claes (1991), 'Rättssäkerhet: En formsak'. *Juridisk tidskrift*, nr 3, år 1990–1991. S. 389–402.

Cameron, Iain (2003), 'UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights'. *Nordic Journal of International Law*. Volume 72. Issue 2. s. 159–214.

Cameron, Iain (2009), 'Sökandet efter en rättvis lösning på FN:s riktade sanktioner: ett sisyfosarbete'. *Svensk juristtidning*. Häfte 1. s. 64–83.

Cameron, Iain (2015), 'EU Sanctions and Defence Rights'. *New Journal of European Criminal Law*. Volume 6. Issue 3. s. 335–350.

de Búrca, Grainne (2010), 'The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi'. *Harvard International Law Journal*. Volume 51. Issue 1. s. 1–50.

Eckes, Christina (2012), 'EU Counter-Terrorist Sanctions against Individuals: Problems and Perils'. *European Foreign Affairs Review*. Volume 17. Issue 1. s. 113–132.

Feinberg, Myriam (2015), 'International Counterterrorism: National Security and Human Rights: Conflicts of Norms or Checks and Balances?'. *International Journal of Human Rights*. Volume 19. No. 4. s. 388–407.

Frändberg, Åke (2001), 'Om rättssäkerhet'. *Juridisk tidskrift*, nr 2, år 2000–2001. s. 269–281.

Garvey, Jack (2016), 'Targeted Sanctions: Resolving the International Due Process Dilemma'. *Texas International Law Journal*. Volume 50. Issue 4. s. 551–602.

Halberstam, Daniel och Stein, Eric (2009), 'The United Nations, the European Union and the King of Sweden: Economic Sanctions and individual rights in a plural world order'. *Common Market Law Review*. Volume 46. Issue 1. s. 13–72.

Kruse, Anders (2005), 'Financial and Economic Sanctions: From a Perspective of International Law and Human rights'. *12 Journal of Financial Crime*. s. 217–220.

Kruse, Anders (2007) 'Internationella sanktioner mot enskilda och rättssäkerhet: En lägesrapport', *Europarättslig tidskrift*. Nr 2. s. 441–476.

Kruse, Anders (2009), 'Internationella sanktioner mot enskilda: rättssäkerheten i vågskålen'. *Europarättslig tidskrift*. Nr 1. s. 189–195.

Lebeck, Carl (2013), 'Grundläggande rättigheter: till skydd för vem? Något om EU-stadgans skyddsobjekt i gränslandet mellan privat och offentligt'. *JFT*. Nr 4 s. 275–313.

Ramberg, Anne (2007), 'Tvångsmedel, rättssäkerhet och integritet: går det att förena?'. *Svensk juristtidning*. Häfte 1. s. 154–170.

Södergren, Jan (2007), 'Kan bolag tillerkännas mänskliga rättigheter?'. *Europarättslig tidskrift*. Nr 3. s. 673–688.

Österdahl, Inger (2009), 'EU från Venus, FN från Mars: Om Kadi och Al-Barakaat i EG-domstolen'. *Svensk juristtidning*. Häfte 5–6. s. 654–668.

Offentligt tryck

Cameron, Iain, 'The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions'. Council of Europe. Strasbourg, publicerad 17 augusti 2006.

Council of the European Union, 'Fight Against the Financing of Terrorism: Establishment of a Council Working Party on restrictive measures to combat terrorism (COMET WP)', publicerad 23 november 2016.

Council of the European Union, 'Fight Against the Financing of Terrorism: Implementation of Common Position 2001/931/CFSP', publicerad 28 juni 2007.

Council of the European Union (A), 'Restrictive Measures (Sanctions): Update of the EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures', No. prev. doc. 15530/16, 8519/19, publicerad 4 maj 2018.

Council of the European Union (B), 'Sanctions Guidelines: Update', 5664/18, publicerad 4 maj 2018.

Domstolens yttrande 2/13, 'Unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna'. 18 december 2014 EU:C:2014:2454.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar EGT L 145, 31.5.2001, s. 43–48.

Jazairy, Idriss, 'Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights'. A/HRC/33/48, publicerad 4 augusti 2016.

Justitiedepartementet, Grundlagsenheten, 'Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIK) den 7–8 oktober 2019'. Rådspromemoria, publicerad 30 september 2019.

Rådets beslut 2008/583/EG av den 15 juli 2008 om genomförande av artikel 2(3) i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av beslut 2007/868/EG EUT L 188, 16.7.2008, s. 21–25.

Rådets beslut 2009/1004/Gusp av den 22 december 2009 om uppdatering av förteckningen över personer, grupper och enheter som omfattas av artiklarna 2, 3 och 4 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism EUT L 346, 23.12.2009, s. 58–60.

Rådets beslut av den 27 december 2001 om upprättande av den förteckning som avses i artikel 2.3 i rådets förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism EGT L 344, 28.12.2001, s. 83–84.

Rådets beslut av den 22 december 2003 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa

personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av beslut 2003/646/EG, EUT L 340, 24.12.2003, s. 63–64.

Rådets beslut av den 29 maj 2006 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av beslut 2005/930/EG EUT L 144, 31.5.2006, s. 21–23.

Rådets beslut av den 23 september 2013 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter (2013/488/EU) EUT L 274, 15.10.2013, s. 1–50.

Rådets beslut (Gusp) 2016/1693 av den 20 september 2016 om restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt personer, grupper, företag och enheter som har samröre med dem och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2002/402/Gusp EUT L 255, 21.9.2016, s. 25–32.

Rådets beslut (Gusp) 2021/142 av den 5 februari 2021 om uppdatering av förteckningen över personer, grupper och enheter som omfattas av artiklarna 2, 3 och 4 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av beslut (Gusp) 2020/1132 EUT L 43, 8.2.2021, s. 14–17.

Rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism, EGT L 344 28.12.2001, s. 70–75.

Rådets förordning (EG) nr 501/2009 av den 15 juni 2009 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av beslut 2009/62/EG EUT L 151, 16.6.2009, s. 14–16.

Rådets gemensamma ståndpunkt 2009/468/Gusp av den 15 juni 2009 om uppdatering av gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av

särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2009/67/Gusp EUT L 151, 16.6.2009, s. 45–50.

Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om bekämpande av terrorism (2001/930/Gusp) EGT L 344, 28.12.2001, s. 90–92.

Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (2001/931/Gusp) EGT L 344 28.12.2001, s. 93.

Rådets genomförandeförordning (EU) 2018/999 av den 16 juli 2018 om genomförande av förordning (EU) 2016/1686 om införande av ytterligare restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt fysiska och juridiska personer, enheter eller organ som har samröre med dem *EUT L 178I*, 16.7.2018, s. 1–2.

Rådets genomförandeförordning (EU) 2018/1539 av den 15 oktober 2018 om genomförande av förordning (EU) 2016/1686 om införande av ytterligare restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt fysiska och juridiska personer, enheter eller organ som har samröre med dem EUT L 257I, 15.10.2018, s. 1–2.

Rådets genomförandeförordning (EU) 2019/270 av den 18 februari 2019 om genomförande av förordning (EU) 2016/1686 om införande av ytterligare restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt fysiska och juridiska personer, enheter eller organ som har samröre med dem EUT L 46I, 18.2.2019, s. 1–2.

Rådets genomförandeförordning (EU) 2019/1943 av den 25 november 2019 om genomförande av förordning (EU) 2016/1686 om införande av ytterligare restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt fysiska och juridiska personer, enheter eller organ som har samröre med dem EUT L 303I, 25.11.2019, s. 1–2.

Rådets genomförandeförordning (EU) 2020/1124 av den 30 juli 2020 om genomförande av förordning (EU) 2016/1686 om införande av ytterligare restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt fysiska och juridiska personer, enheter eller organ som har samröre med dem EUT L 246, 30.7.2020, s. 1–3.

Rådets genomförandeförordning (EU) 2021/138 av den 5 februari 2021 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2020/1128, EUT L 43, 8.2.2021, s. 1–4.

Rådets genomförandeförordning (EU) nr 714/2013 av den 25 juli 2013 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av genomförandeförordning (EU) nr 1169/2012, EUT L 201, 26.7.2013, s. 10–13.

Skr. 2007/08:64 Nationellt ansvar och internationellt engagemang: En nationell strategi för att möta hotet från terrorismen.

Skr. 2014/15:146 Förebygga, förhindra och försvåra: Den svenska strategin mot terrorism.

Skr. 2016/17:62 Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i svensk utrikespolitik.

SOU 2018:27 Ekonomiska sanktioner mot terrorism.

UN Security Council Resolution 1267, UN Doc. S/RES/1267, 15 oktober 1999.

UN Security Council Resolution 1373, UN Doc. S/RES/1373, 28 september 2001.

UN Security Council Resolution 1988, UN Doc. S/RES/1988, 17 juni 2011.

UN Security Council Resolution 1989, UN Doc. S/RES/1989, 17 juni 2011.

UN Security Council Resolution 2253, UN Doc. S/RES/2253, 17 december 2015.

Elektroniska källor

Council of the European Union, 'EU renews its sanctions regime against ISIL/Da'esh and Al-Qaida until 31 October 2021', Press release, publicerad 19 oktober 2020. <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/19/eu-renews-its-sanctions-regime-against-isil-da-esh-and-al-qaida-until-31-october-2021/>> (besökt 13 november 2020).

Estonian Presidency of the Council of the EU, 'EU Sanctions Map', senast uppdaterad 21 december 2020. <<https://www.sanctionsmap.eu/#/main>> (besökt 11 januari 2020).

Regeringskansliet, 'Sanktioner mot terrorism', Sanktioner, senast uppdaterad 9 november 2017. <<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/utrikes--och-sakerhetspolitik/sanktioner/sanktioner-mot-terrorism/>> (besökt 10 oktober 2020).

Simonsson Brodén, Josefin, 'Sanktioner', Utrikes- och säkerhetspolitik, senast uppdaterad 9 november 2017. <<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/utrikes--och-sakerhetspolitik/sanktioner>> (besökt 10 oktober 2020).

Sveriges riksdag, 'Fredagen den 21 november 2008: EU-nämndens uppteckningar 2008/09:11', Dokument och lagar, publicerad 21 november 2008. <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/eu-namndens-uppteckningar/fredagen-den-21-november-2008_GW0A11> (besökt 17 januari 2020).

Rättsfallsförteckning

Europadomstolen

Case of Klass and Others v. Germany, No. 5029/71, 6 september 1978.

Harrison Mckee mot Ungern, No. 22840/07, 3 juni 2014.

Segi and Others and Gestoras Pro-Amnistia and Others v. 15 States of the EU, Nos 6422/02 and 9916/02, 23 maj 2002.

Europeiska unionen

EU-domstolen

C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P *Europeiska kommissionen m.fl. mot Yassin Abdullah Kadi* EU:C:2013:518.

C-79/15 P *Europeiska unionens råd mot Hamas* EU:C:2017:584.

C-833/19 P *Europeiska unionens råd mot Hamas* EUT C 10, 13.1.2020, s. 26–27.

C-46/19 P *Europeiska unionens råd mot Kurdistan Workers' Party (PKK)* EUT C 103, 18.03.2019, s.17–18.

C-599/14 P *Europeiska unionens råd mot Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)* ECLI:EU:C:2017:583.

C-27/09 *Franska republiken mot People's Mojahedin Organization of Iran* EU:C:2011:853.

C-354/04 P *Gestoras Pro Amnistia m. fl. mot Europeiska unionens råd* EU:C:2007:115.

C-122/19 P *Hamas mot Europeiska unionens råd, Republiken Frankrike, Europeiska kommissionen* EU:C:2020:690.

C-458/15 *K.P.* EU:C:2019:522.

C-229/05 P *Osman Öcalan, på Kurdistan Workers' Party:s (PKK) vägnar och Serif Vanly, på Kurdistan National Congress (KNK) vägnar mot Europeiska unionens råd* EU:C:2007:32.

C-317/08 och C-320/08 *Rosalba Alassini m.fl. mot Telecom Italia SpA* EU:C:2010:146.

C-355/04 P *Segi m. fl. mot Europeiska unionens råd* EU:C:2007:116.

C-539/10 P och C-550/10 P *Stichting Al-Aqsa mot Europeiska unionens råd och Konungariket Nederländerna mot Stichting Al-Aqsa, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen* EU:C:2012:711.

C-402/05 P och C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi och Al Barakaat International Foundation mot Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen* EU:C:2008:461.

Tribunalen

T-299/04 *Abdelghani Selmani mot Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen* EU:T:2005:404.

T-206/02 *Congrès national du Kurdistan (KNK) mot Europeiska unionens råd* EU:T:2005:47.

T-76/07, T-362/07 och T-409/08 *El Fatmi mot Europeiska unionens råd* EUT C 174, 16.6.2012, s. 22–22.

T-338/03 *Eridania Sadam S.p.A. m.fl. mot Europeiska gemenskapernas kommission* EUT C 289, 29.11.2003, s. 33–34.

T-643/16 *Gamaa Islamiya Égypte mot Europeiska unionens råd* EU:T:2019:238.

T-333/02 *Gestoras Pro Amnistia m. fl. mot Europeiska unionens råd* EGT C 19, 25.1.2003.

T-531/11 *Hamas mot Europeiska unionens råd* EU:T:2012:317.

T-400/10 *Hamas mot Europeiska unionens råd* EU:T:2014:1095.

T-400/10 RENV *Hamas mot Europeiska unionens råd* EU:T:2018:966.

T-289/15 *Hamas mot Europeiska unionens råd (A)* EU:T:2019:138.

T-308/18 *Hamas mot Europeiska unionens råd (B)* EU:T:2019:557.

T-110/03, T-150/03 och T-405/03 *Jose Maria Sison mot Europeiska unionens råd* EU:T:2005:143.

T-47/03 *Jose Maria Sison mot Europeiska unionens råd* EU:T:2007:207.

T-341/07 *Jose Maria Sison mot Europeiska unionens råd* EU:T:2011:687.

T-253/04 *Kongra-Gel m.fl. mot Europeiska unionens råd* EU:T:2008:88.

T-316/14 *Kurdistan Workers' Party (PKK) mot Europeiska unionens råd* EU:T:2018:788.

T-148/19 *Kurdistan Workers' Party (PKK) mot Europeiska unionens råd* EUT C 164, 13.5.2019, s. 55–56.

T-107/12 *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) mot Europeiska unionens råd* EU:T:2012:543.

T-208/11 och T-508/11 *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) mot Europeiska unionens råd* EU:T:2014:885.

T-160/19 *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) mot Europeiska unionens råd* EUT C 155, 6.5.2019, s. 54–55.

T-37/07 och T-323/07 *Mohamed El Morabit mot Europeiska unionens råd* EU:T:2009:296.

T-228/02 *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mot Europeiska unionens råd* EU:T:2006:384.

T-229/02 *Osman Öcalan som för talan för Kurdistan Workers' Party (PKK) mot Europeiska unionens råd* ECLI:EU:T:2008:87.

T-256/07 *People's Mojahedin Organization of Iran mot Europeiska unionens råd* EU:T:2008:461.

T-284/08 *People's Mojahedin Organization of Iran mot Europeiska unionens råd* EU:T:2008:550.

T-585/18 *Sanli mot mot Europeiska unionens råd* EUT C 436, 3.12.2018, s. 59–59.

T-157/19 *Sanli mot mot Europeiska unionens råd* EUT C 172, 20.5.2019, s. 36–37.

T-49/07 *Sofiane Fahas mot Europeiska unionens råd* EU:T:2010:499.

T-327/03 *Stichting Al-Aqsa mot Europeiska unionens råd* EU:T:2007:211.

T-348/07 *Stichting Al-Aqsa mot Europeiska unionens råd* EU:T:2010:373.

T-85/09 *Yassin Abdullah Kadi mot Europeiska kommissionen* EU:T:2010:418.

Bilaga A



Council of the European Union
General Secretariat

Brussels, 28 August 2020

WK 8582/2020 INIT

LIMITE

COMET
CFSP/PESC
CORLX

WORKING PAPER

This is a paper intended for a specific community of recipients. Handling and further distribution are under the sole responsibility of community members.

INFORMATION

From:	General Secretariat of the Council
To:	Working Party on restrictive measures to combat terrorism (COMET) Working Party of Foreign Relations Counsellors
Subject:	COMET: overview of terrorist Court cases

WK 8582/2020 INIT

LIMITE

EN

Database of jurisprudence on sanctions against terrorism

(Total number of cases: 74)

I. Cases won (19) and preliminary rulings (2)

a) Autonomous EU designations - Common Position 931 and Regulation (EC) 2580/2001 (18)

Case number	Parties	Date of judgment
T-333/02	Gestoras Pro-Amnistía and others v. Council	7/06/2004
T-338/02	SEGI and others v. Council	7/06/2004
T-206/02	KNK v. Council	15/02/2005
T-110/03 T-150/03 T-405/03	Sison v. Council	26/04/2005
T-299/04	Selmani v. Council and Commission	18/11/2005
C-229/05 P	PKK and KNK v. Council	18/01/2007
C-354/04P	Gestoras Pro Amnistia and others v. Council	27/02/2007
C-355/04 P	Segi and others v. Council	27/02/ 2007
T-37/07 T-323/07	El Morabit v. Council	2/09/2009
T-49/07	Fahas v. Council	7/12/2010
T-531/11	Hamas v. Council	21/06/2012
T-107/12	LTTE v. Council	15/10/2012
C-539/10 P C -550/10 P	Al Aqsa v. The Netherlands	15/11/2012
C-599/14 P	Council v. LTTE	26/07/2017
C-158/14	A and others (LTTE Preliminary ruling)	14/03/2017
T-400/10 RENV	Hamas vs. Council ("Hamas I")	14/12/2018
T-289/15	Hamas v. Council ("Hamas IV")	06/03/2019
C-458/15	K.P. (LTTE preliminary ruling)	20/06/2019

b) Implementation of decisions by the UN Al Qaida Sanctions Committee - Regulation 881/2002¹ (3)

Case number	Parties	Date
T-2/06	Yusef v. Council	31/05/2006
T-134/11	Al Faqih and others v. Council	28/10/2015
T-248/13	Al-Ghabra v Commission	13/12/2016

II. Cases lost (29)

a) Autonomous EU designations - CP 931 and Regulation (EC)2580/2001 (17)

Case number	Parties	Date
T-228/02	People's Mojahedine Organization of Iran (PMOI) v. Council	12/12/ 2006
T-47/03	J M Sison v. Council	11/7/2007
T-327/03	Al-Aqsa v. Council	11/7/2007
T-229/02	Kurdistan Workers Party (PKK) and KNK v. Council	3/4/2008
T-253/04	Kongra-Gel v. Council	3/4/2008
T-256/07	PMOI v. Council	23/10/2008
T-284/08	PMOI v. Council	4/12/2008
T-341/07	J M Sison v Council	30/9/2009
T-348/07	Al-Aqsa v Council	9/09/2010
C-550/09	E and F v. Council	29/06/2010
T-76/07 T-362/07 T-409/08	El Fatmi v. Council	24/04/2012
T-208/11 T-508/11	LTTE v. Council	16/10/2014
T-400/10	Hamas v. Council	17/12/2014
C-79/15 P	Council v. Hamas	26/07/2017
T- 316/14	PKK v. Council	15/11/2018

¹ The list UN Al Qaida Sanctions Committee cases only include cases in which the Council is a party.

T-643/16	Gama'a Islamiya Egypte v. Council	10/04/2019
T-308/18	Hamas vs. Council	04/09/2019

b) Implementation of decisions by the UN Al Qaida Sanctions Committee - Regulation 881/2002² (12)

Case number	Parties	Date
C-402/05 P C-415/05 P (incl. T-306/01 and T-315/01)	Yassin A Kadi and Al Barakaat Foundation v. Council and Commission	3/09/2008
T-318/01	OM Othman v. Council and Commission	11/06/2009
C-399/06 P (incl. T-49/04)	F Hassan v. Council and Commission	3/12/2009
C-403/06 P (incl. T-253/02)	C Ayadi v. Council	3/12/2009
T-135/06	Al-Bashir Al-Faqih v. Council	29/09/2010
T-136/06	Sanabel Relief Agency Ltd v. Council	29/09/2010
T-137/06	G Abdrabbah v. Council	29/09/2010
T-138/06	T Nasuf v. Council	29/9/2010
C-584/10 P C-593/10 P C-595/10 P (incl. T-85/09)	Yassin A Kadi v. Commission	18 July 2013
T-306/10	El Sayyed Elsebai Yusef v. Commission	21/3/2014
T-127/09	Abdulrahim v. Council and Commission	14/01/2015
C-19/16 P	Al-Faqih and Others v Commission	15/16/2017

III. Pending cases (8)

a) Autonomous EU designations - CP 931 and Regulation (EC)2580/2001 (8)

² The list UN Al Qaida Sanctions Committee cases only include cases in which the Council is a party.

Case number	Parties	Date of judgment
T-585/18	Sanli v. Council	PENDING
C-46/19 P	Council vs. PKK	PENDING
T-148/19	PKK vs. Council	PENDING
T-160/19	LTTE vs. Council	PENDING
T-157/19	Sanli vs. Council	PENDING
C-386/19 P	Hamas vs. Council	PENDING
C-122/19 P	Hamas vs. Council	PENDING
C-833/19 P	Council vs. Hamas	PENDING

b) Implementation of decisions by the UN Al Qaida Sanctions Committee Regulation (EC) 881/2002³ (0)

IV. Other cases (16)

a) Applications withdrawn or removed from Council's registrar or no need to adjudicate (16)

i) Autonomous EU designations - CP 931 and Regulation (EC) 2580/2001 (8)

Case number	Parties	Date
T-75/07 T-363/07	Hamdi v. Council	2/09/2008
T-157/07	People's Mojahedin Organization of Iran v. Council	3/03/2009
C-576/08 P	People's Mojahedin Organization of Iran v. Council	3/06/2009
T-276/08	Al-Aqsa v. Council	9/04/2014
T-503/11	Stichting Al -Aqsa v. Council	9/04/2014
T-702/14	Hamas v. Council	27/01/2015
C-7/15	Staatsanwaltschaft Essen v. Kanapathippilai	10/03/2015

³ The list UN Al Qaida Sanctions Committee cases only include cases in which the Council is a party.

	Kanageswaran	
C-2/16	J. S. R. (LTTE preliminary ruling)	17/10/2017

ii) Implementation of decisions by the UN Al Qaida Sanctions Committee - Regulation (EC) 881/2002⁴ (5)

Case number	Parties	Date
T-45/09	Al Barakaat International Foundation v. Commission	22/03/2010
T-4/10	Al Saadi v. Commission	30/06/2011
T-322/09	Al-Faqih and MIRA v. Council and Commission	13/05/2013
C-239/12 P	Abdulrahim v. Council and Commission	28/05/2013
C-183/12 P	Ayadi v. Commission	6/06/2013

b) Legal aid granted to applicant (3)

Case number	Parties	Date
T-101/09	Maftah v. Commission	1/09/2011
T-102/09	Elosta v. Commission	1/09/2011
T-527/09	Ayadi v. Commission	31/01/2012

⁴ The list UN Al Qaida Sanctions Committee cases only include cases in which the Council is a party.

Bilaga B



Council of the European Union
General Secretariat
Directorate-General Communication and Information - COMM
Directorate Information and Outreach
Information Services Unit / Transparency
[REDACTED]

Brussels, 21 December 2020

[REDACTED]

[REDACTED]

Request made on: 06.11.2020 (to the Public Information Service)
Forwarded to the Transparency Service on: 16.11.2020
Deadline extension: 27.11.2020

Dear [REDACTED],

Thank you for your request for access to documents/information related to the Council of the European Union.¹

Your request focused on "documents containing the Council's statements (motivations) to add someone to the EU's terrorist lists" and to know whether they are public or, if not, whether they can be requested.

The website of the Council of the European Union has a comprehensive thematic page dedicated to this topic (last reviewed on 1st December 2020):

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>

available also in Swedish:

<https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>

which explains the principles, the legislative acts concerned (all downloadable), the chronology and the dynamics (full working methods) of the processes in this field, and provides the latest update of the list of persons, groups and entities (which is also published in the Official Journal of the European Union).

¹ The General Secretariat of the Council has examined your request in line with the Code of good administrative behaviour for relations with the public (public information service standards) and on the basis of the applicable transparency-access to documents rules: Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (OJ L 145, 31.5.2001, p. 43) and the specific provisions concerning public access to Council documents set out in Annex II to the Council's Rules of Procedure (Council Decision No 2009/937/EU, OJ L 325, 11.12.2009, p. 35).

Having due regard to the sensitive information concerned, the documents containing the motivations/evidence are not disclosed to the public since, owing to their confidential nature, their disclosure would undermine public interest with regard to public security and, depending on the international implications, often also EU's international relations (see the exceptions in Article 4(1)(a) of Regulation (EC) No 1049/2001).

Such statements of reasons may, only after thoroughly examination of individual requests and if deemed appropriate, be provided to listed persons and their lawyers, but not to the wide public.

You may also wish to consult the following additional relevant pages of the Council website:

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/>

<https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/fight-against-terrorism/>

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/>

<https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/>

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/timeline/>

<https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/timeline/>

Finally, you may also wish to carry out specific search in the public register of Council documents

<https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/public-register-search/>

<https://www.consilium.europa.eu/sv/documents-publications/public-register/public-register-search/>

using key words on this topic. This search will enable you to visualise lists of different documents on this topic, some of which are directly downloadable.

For those documents that are not accessible, you may wish to introduce specific requests for access (see the relevant page

<https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/request-document/>

<https://www.consilium.europa.eu/sv/documents-publications/public-register/request-document/>

that will be examined in line with Regulation (EC) No 1049/2001.

Yours sincerely,

[Redacted signature]