

Sag T-228/02

Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet for Den Europæiske Union

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger truffet mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme — indefrysning af midler — annullationssøgsmål — ret til kontradiktion — begrundelse — ret til en effektiv domstolsbeskyttelse — erstatningssøgsmål«

Rettens dom (Anden Afdeling) af 12. december 2006 II - 4674

Sammendrag af dom

1. *Retspleje — beslutning, der under en sag erstatter den anfægtede beslutning*
2. *Annullationssøgsmål — Fællesskabets retsinstansers kompetence — søgsmål anlagt til prøvelse af en fælles holdning, der er vedtaget i medfør af afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union*
(Art. 230 EF; art. 15 EU, 34 EU, 35 EU og 46 EU)

3. *Fællesskabsret — principper — ret til kontradiktion — afgørelse om indefrysning af midler truffet mod visse personer og enheder, der er mistænkt for terrorhandlinger*
(Art. 249 EF; Rådets forordning nr. 2580/2001, art. 2, stk. 3; Rådets afgørelse 2005/930)
4. *Fællesskabsret — principper — ret til kontradiktion — resolution vedtaget af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd, som kræver, at der vedtages restriktive foranstaltninger mod ikke-identificerede personer og enheder, der er mistænkt for terrorhandlinger — Fællesskabets iværksættelse under udøvelsen af en enekompetence*
(Art. 60 EF, 301 EF og 308 EF; Rådets forordning nr. 2580/2001)
5. *Fællesskabsret — principper — ret til kontradiktion — afgørelse om indefrysning af midler truffet mod visse personer og enheder, der er mistænkt for terrorhandlinger*
(Fælles holdning 2001/931, art. 1, stk. 4; Rådets forordning nr. 2580/2001, art. 2, stk. 3)
6. *Den Europæiske Union — fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager — forpligtelse til loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner*
(Art. 10 EF; fælles holdning 2001/931, art. 1, stk. 4; Rådets forordning nr. 2580/2001, art. 2, stk. 3)
7. *Fællesskabsret — principper — ret til kontradiktion — afgørelse om indefrysning af midler truffet mod visse personer og enheder, der er mistænkt for terrorhandlinger*
(Fælles holdning 2001/931, art. 1, stk. 4 og 6)
8. *Institutionernes retsakter — begrundelse — forpligtelse — rækkevidde*
(Art. 253 EF; Rådets forordning nr. 2580/2001)
9. *Institutionernes retsakter — begrundelse — forpligtelse — rækkevidde*
(Art. 253 EF; fælles holdning 2001/931, art. 1, stk. 4 og 6; Rådets forordning nr. 2580/2001)
10. *De Europæiske Fællesskaber — domstolskontrol med lovligheden af institutionernes retsakter*
(Art. 230, stk. 2, EF; fælles holdning 2001/931, art. 1, stk. 4 og 6; Rådets forordning nr. 2580/2001, art. 2, stk. 3)

1. Når en beslutning under en sag erstattes af en anden med samme genstand, skal denne betragtes som et nyt element, der gør det muligt for sagsøgeren at ændre sine påstande og anbringender. Det ville således stride mod retsplejehensyn og procesøkonomiske hensyn at tvinge

sagsøgeren til at anlægge en ny sag. Det ville i øvrigt være ubilligt, hvis den pågældende institution for at imødegå de indsigelser, der i en stævning for en af Fællesskabets retsinstanser rettes mod en beslutning, kunne ændre den anfægtede beslutning eller lade en anden

træde i stedet og under sagen påberåbe sig denne ændring eller nye beslutning for at hindre modparten i at udvide de oprindelige påstande og anbringender til at omfatte den senere beslutning eller i at fremsætte supplerende påstande og anbringender angående denne. Det samme er tilfældet, når en forordning, som direkte og individuelt berører en enkeltperson, under sagen erstattes af en forordning med samme genstand.

(jf. præmis 28 og 29)

2. Rettens kompetence til at prøve et annullationssøgsmaal, der er rettet mod en fælles holdning, der er vedtaget i medfør af artikel 15 EU i afsnit V om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) og artikel 34 EU i afsnit VI om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (RIA), er begrænset til tilfælde, hvor det til støtte for et sådant søgsmaal er anført, at Fællesskabets beføjelser er blevet tilsidesat.

Det er nemlig hverken muligt at anlægge et annullationssøgsmaal til prøvelse af en

fælles holdning for Fællesskabets retsstanser inden for rammerne af EU-traktatens afsnit V vedrørende FUSP eller inden for rammerne af EU-traktatens afsnit VI vedrørende RIA.

Domstolens kompetence i forbindelse med EU-traktaten i den affattelse, der følger af Amsterdam-traktaten, er nemlig udtømmende opregnet i artikel 46 EU. Denne artikel foreskriver ikke nogen kompetence for Domstolen inden for rammerne af EU-traktatens afsnit V, og inden for rammerne af EU-traktatens afsnit VI følger det af artikel 35 EU og 46 EU, at de eneste retsmidler, der kan finde anvendelse i forbindelse med en sag vedrørende en retsakts gyldighed eller et annullationssøgsmaal, er dem, der er rettet mod rammeafgørelser, andre afgørelser og gennemførelsesforanstaltninger til konventioner, som opført i artikel 34, stk. 2, litra b), c) og d), EU med undtagelse af de fælles holdninger, der er omfattet af artikel 34, stk. 2, litra a), EU.

(jf. præmis 46-49, 52 og 56)

3. Retten til at blive hørt i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler i henhold til forordning nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme kan ikke nægtes de berørte

parter alene med den begrundelse, at hverken den europæiske menneskerettighedskonvention eller de almindelige fællesskabsretlige principper tildeler enkeltpersoner nogen ret til at blive hørt forud for vedtagelsen af en normativ retsakt.

lemsstater — og i den foreliggende sag Fællesskabet, hvorigennem medlemsstaterne har besluttet at handle — i henhold til deres egen retsorden konkret at udpege de personer, grupper og enheder, hvis midler skal indefrysnes i henhold til denne resolution.

Selv om afgørelse 2005/930, der gennemfører artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001, har samme almengyldige rækkevidde som denne forordning, og ligesom denne gælder umiddelbart i hver medlemsstat, og selv om den til trods for sin titel har forordningskarakter i artikel 249 EF's forstand, er den imidlertid ikke udelukkende af normativ karakter, for selv om den har virkning erga omnes, berører den disse personer umiddelbart og individuelt, idet den nævner dem ved navn blandt dem, der skal optages på listen over personer, grupper og enheder, hvis midler skal indfrysnes i medfør af forordningen.

Dels nævner resolutionen ikke individuelt de personer, grupper og enheder, som skal være omfattet af disse foranstaltninger, og den fastlægger ikke særlige retsregler vedrørende proceduren for indefrysning af midler og heller ikke garantier eller retsmidler, der sikrer de personer eller enheder, som er berørt af en sådan indefrysning, en effektiv adgang til at anfægte de foranstaltninger, der blev truffet over for dem af staterne.

(jf. præmis 95, 97 og 98)

Dels handler Fællesskabet ikke i medfør af en kompetence, der er bundet af Unionens og dens medlemsstaters vilje, når Rådet vedtager foranstaltninger i form af økonomiske sanktioner i medfør af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF.

4. Inden for rammerne af Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001) påhviler det således De Forenede Nationers med-

Eftersom identificeringen af de personer, grupper og enheder, der er omfattet af

Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001), og vedtagelsen af den efterfølgende indefrysning af midler henhører under udøvelsen af en enekompetence, der indebærer en skønsmæssig vurdering fra Fællesskabets side, er de berørte fællesskabsinstitutioner, i det foreliggende tilfælde Rådet, forpligtede til at sikre overholdelse af den berørte parts ret til kontradiktion, når de handler med henblik på at efterkomme resolutionen. Det følger heraf, at garantien for retten til kontradiktion i princippet fuldt ud finder anvendelse inden for rammerne af vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler i henhold til forordning nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme.

(jf. præmis 101, 102 og 106-108)

5. I forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler, der er truffet i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme, kan retten til kontradiktion i henhold til denne forordning kun udøves for så vidt angår de faktiske og retlige oplysninger, der kan påvirke anvendelsen af den omhandlede foranstaltning på den berørte part.

Spørgsmålet vedrørende retten til kontradiktion i denne sammenhæng kan imidlertid opstå på to niveauer:

For det første skal den berørtes ret til kontradiktion sikres inden for rammerne af den nationale procedure, der førte til de nationale myndigheders vedtagelse af den i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 omhandlede afgørelse om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme. Det er i det væsentlige inden for disse nationale rammer, at den berørte skal sættes i stand til på hensigtsmæssig måde at tilkendegive sit synspunkt vedrørende de omstændigheder, der lægges vedkommende til last, og som ligger til grund for den pågældende afgørelse, med forbehold af de eventuelle begrænsninger af retten til kontradiktion, der lovligt er berettiget i national ret, navnlig af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed eller af hensyn til opretholdelsen af internationale forbindelser.

For det andet skal den berørte persons ret til kontradiktion sikres i forbindelse med den fællesskabsprocedure, der skal munde ud i Rådets vedtagelse af en afgørelse om at omfatte eller opretholde vedkommende på den omtvistede liste i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001. I denne sammenhæng skal den berørte part i princippet kun have mulighed for på hensigtsmæssig måde at tilkendegive sit synspunkt vedrørende de lovfæstede betingelser for anvendelsen af den omhandlede fællesskabsforanstaltning, nemlig om

der er tale om en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler, om der er præcise oplysninger eller forhold i sagen, der viser, at der er truffet en afgørelse som defineret i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 af en kompetent national myndighed over for vedkommende, og — hvis der er tale om en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler — begrundelsen for stadig at opretholde vedkommende på den omtvistede liste.

(jf. præmis 114, 115 og 118-120)

6. Forholdet mellem medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne bygger i henhold til artikel 10 EF på gensidige forpligtelser til loyalt samarbejde. Dette princip gælder generelt, og det finder navnlig anvendelse i forbindelse med det politimæssige og retlige samarbejde i medfør af EU-traktatens afsnit VI, der i øvrigt fuldt ud bygger på samarbejdet mellem medlemsstaterne og institutionerne.

Ved anvendelsen af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme og artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/201 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at

bekæmpe terrorisme — hvilke bestemmelser indfører en særlig form for samarbejde mellem Rådet og medlemsstaterne i forbindelse med kampen mod terrorisme — indebærer en forpligtelse for Rådet til i videst muligt omfang at henholde sig til den kompetente nationale myndigheds skøn, og navnlig for så vidt som der er tale om en dømmende myndighed, både hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger »seriøse og troværdige beviser eller indicier«, som myndigheden har baseret sin afgørelse på, og hvad angår anerkendelse af eventuelle begrænsninger i adgangen til beviser eller indicier, der lovligt er berettiget i national ret på grundlag af tvingende hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller af hensyn til opretholdelsen af internationale forbindelser.

Disse bemærkninger kan imidlertid ikke gøres gældende, medmindre de omhandlede beviser eller indicier er blevet vurderet af den kompetente nationale myndighed. Hvis Rådet derimod under sagens behandling baserer sin oprindelige afgørelse eller en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler på oplysninger eller beviser, som det har fået stillet til rådighed af repræsentanter for medlemsstaterne, uden at de kompetente nationale myndigheder har vurderet disse, skal oplys-

ningerne anses for nye oplysninger, der i princippet skal være genstand for en meddelelse og høring på fællesskabsplan, medmindre dette allerede er sket på nationalt plan.

(jf. præmis 123-125)

7. Det almindelige princip om overholdelse af retten til kontradiktion kræver — medmindre tvingende hensyn, der er forbundet med Fællesskabets og medlemsstaternes sikkerhed eller varetagelsen af deres internationale forbindelser, er til hinder herfor — at de omstændigheder, der lægges den berørte til last, i videst muligt omfang meddeles vedkommende, enten samtidig med eller hurtigst muligt efter vedtagelsen af den oprindelige afgørelse om indefrysning af midler. Forud for enhver efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler og med de samme forbehold skal de oplysninger, der lægges den pågældende til last, i princippet meddeles, og der skal i princippet foretages en høring. Derimod kræver overholdelsen af retten til kontradiktion hverken, at de omstændigheder, der lægges den pågældende til last, meddeles denne forud for vedtagelsen af indefrysningen af midler, eller at vedkommende i den forbindelse efterfølgende høres *ex officio*.

I tilfælde af en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler skal Rådet i princippet ved meddelelsen af de

omstændigheder, der lægges den pågældende til last, for det første meddele den berørte part de præcise oplysninger eller omstændigheder i sagen, som viser, at der af en kompetent myndighed i en medlemsstat er truffet en afgørelse over for den pågældende, der opfylder definitionen i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme, samt i givet fald de nye oplysninger, der fremgår af de oplysninger eller beviser, som Rådet har fået stillet til rådighed af repræsentanter for medlemsstaterne, uden at de kompetente nationale myndigheder har vurderet disse, og for det andet give den berørte part mulighed for på hensigtsmæssig måde at give sin mening til kende for så vidt angår disse oplysninger eller omstændigheder.

Hvad angår en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler kræver overholdelse af retten til kontradiktion dels, at den berørte bliver meddelt de oplysninger og omstændigheder, som ifølge Rådet berettiger opretholdelsen af vedkommende på de omtvistede lister, og i givet fald de nye oplysninger, dels at vedkommende får mulighed for på hensigtsmæssig måde at give sin mening om disse omstændigheder til kende.

(jf. præmis 125, 126 og 137)

8. Garantien for, at den i artikel 253 EF omhandlede begrundelsespligt overholdes, finder fuldt ud anvendelse i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler i medfør af forordning nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme.

beviser meddeles dem under den administrative procedure.

(jf. præmis 109, 146 og 148)

Begrundelsen for en indefrysning af midler i medfør af forordning nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme skal i princippet henvise til såvel de lovfæstede betingelser for anvendelsen af denne forordning som til baggrunden for, at Rådet ved udøvelsen af dets skønsmæssige beføjelser antager, at den pågældende skal være genstand for en sådan foranstaltning.

Tvingende hensyn, der er forbundet med Fællesskabets og medlemsstaternes sikkerhed og varetagelsen af deres internationale forbindelser, kan imidlertid være til hinder for, at de berørte parter får meddelelse om de præcise og fuldstændige hensyn, der ligger til grund for den oprindelige eller efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler, ligesom de kan være til hinder for, at bebyrdende

9. Medmindre tvingende hensyn, der er forbundet med Fællesskabets og medlemsstaternes sikkerhed og varetagelsen af deres internationale forbindelser, er til hinder herfor, og såfremt det kun er konklusionen og en generel begrundelse, der er offentliggjort i EU-Tidende, skal begrundelsen for en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme i det mindste præcist og udførligt henvise til de præcise oplysninger eller forhold, der viser, at afgørelsen er truffet over for den pågældende af en kompetent myndighed i en medlemsstat. Begrundelsen for en sådan afgørelse skal endvidere angive årsagen til, at Rådet ved udøvelsen af sine skønsmæssige beføjelser antager, at den pågældende skal være genstand for en sådan foranstaltning. Desuden skal begrundelsen for en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler som omhandlet i artikel 1, stk. 6, i den fælles holdning med samme forbehold angive de særlige og konkrete årsager til, at Rådet efter en periodisk

fornyset gennemgang fortsat anser det for berettiget at indefryse den pågældendes midler, og dette i givet fald på baggrund af nye oplysninger eller beviser.

(jf. præmis 116, 125, 126, 147 og 151)

10. Domstolskontrollen med lovligheden af en afgørelse om indefrysning af midler i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme er den kontrol, som er omhandlet i artikel 230, stk. 2, EF, hvorefter Fællesskabets retsinstanter har kompetence til at træffe afgørelse i annullationssøgsmål, der indbringes under påberåbelse af inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af traktaten eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse samt af magtfordrejning.

I forbindelse med denne kontrol og henset til de anbringender om annullation, der enten er blevet fremført af den berørte part eller ex officio, påhviler det bl.a. Retten at efterprøve efterlevelsen af de lovfæstede betingelser for anvendelsen af forordning nr. 2580/2001 på et konkret tilfælde, således som disse er opstillet i forordningens artikel 2, stk. 3, og ved henvisning til artikel 1, stk. 4, eller artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke

foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme, afhængigt af, hvorvidt der er tale om en oprindelig afgørelse eller en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler. Dette indebærer, at domstolskontrollen med den omhandlede afgørelses lovlighed udstrækker sig til også at omfatte en vurdering af de forhold og omstændigheder, der er påberåbt som begrundelse herfor, og til de beviser og oplysninger, som denne vurdering er baseret på. Retten skal ligeledes sikre sig, at retten til kontradiktion overholdes, og at begrundelseskravet iagttages og i givet fald, at de tvingende hensyn, som Rådet undtagelsesvis har anført som begrundelse herfor, er velbegrundede.

Denne kontrol er så meget desto mere påkrævet, når den er den eneste proceduremæssige garanti, der sikrer balancen mellem kampen mod den internationale terrorisme og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. Eftersom de af Rådet indførte begrænsninger i de pågældendes ret til kontradiktion skal modsvares af en streng uafhængig og upartisk domstolskontrol, skal Fællesskabets retsinstanter være i stand til at kontrollere lovligheden og berettigelsen af indefrysningen af midler, uden at der kan rejses indsigelser om hemmelighed og fortrolighed for så vidt angår de beviser og oplysninger, som Rådet har lagt til grund.

(jf. præmis 153-155)