



## Samling af Afgørelser

Forenede sager T-208/11 og T-508/11

**Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)**  
**mod**  
**Rådet for Den Europæiske Union**

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme — indefrysning af midler — anvendelighed af forordning (EF) nr. 2580/2001 på væbnede konflikter — mulighed for, at en myndighed i et tredjeland kan anses for en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931/FUSP — retsgrundlag for afgørelserne om indefrysning af midler — henvisning til terrorhandlinger — nødvendigheden af en afgørelse fra en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931«

Sammendrag – Rettens dom (Sjette Udvidede Afdeling) af 16. oktober 2014

1. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme — indefrysning af midler — forordning nr. 2580/2001 — anvendelsesområde — væbnet konflikt i den humanitære folkerets forstand — omfattet*

*(Rådets fælles holdning 2001/931; Rådets forordning nr. 2580/2001)*

2. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme — afgørelse om indefrysning af midler — vedtagelse eller opretholdelse på grundlag af en national afgørelse om indledning af en undersøgelse eller en retsforfølgelse — myndighed, der har kompetence til at vedtage den nævnte nationale afgørelse — begreb — administrativ myndighed — omfattet — betingelser*

*(Rådets fælles holdning 2001/931, art. 1, stk. 4)*

3. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme — afgørelse om indefrysning af midler — vedtagelse eller opretholdelse på grundlag af en national afgørelse om indledning af en undersøgelse eller en retsforfølgelse — intet krav om en national afgørelse, der træffes inden for rammerne af en i snæver forstand strafferetlig proces — betingelser*

*(Rådets fælles holdning 2001/931, art. 1, stk. 4)*

4. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme — afgørelse om indefrysning af midler — vedtagelse eller opretholdelse på grundlag af en national afgørelse om indledning af en*

*undersøgelse eller en retsforfølgelse — forpligtelse til loyalt samarbejde — ingen anvendelse på forbindelserne mellem Unionen og tredjelande — ingen betydning for kvalificeringen af myndigheder i et tredjeland som kompetente myndigheder*

*(Art. 4, stk. 3, TEUF; Rådets fælles holdning 2001/931, art. 1, stk. 4; Rådets forordning nr. 2580/2001, art. 2, stk. 3)*

5. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme — afgørelse om indefrysning af midler — vedtagelse eller opretholdelse på grundlag af en national afgørelse om indledning af en undersøgelse eller en retsforfølgelse — myndighed, der har kompetence til at vedtage den nævnte nationale afgørelse — myndighed i et tredjeland — omfattet — betingelser — Rådets kontrol med, at der foreligger en lovgivning, som opfylder de betingelser, der er fastsat for kompetente myndigheder som omhandlet i Rådets fælles holdning 2001/931*

*(Rådets fælles holdning 2001/931, art. 1, stk. 4)*

6. *Institutionernes retsakter — begrundelse — forpligtelse — rækkevidde — afgørelse om indefrysning af midler truffet mod visse personer og enheder, der er mistænkt for terrorhandlinger — afgørelse vedrørende en person eller enhed, som tidligere har begået terrorhandlinger — mindstekrav — afgørelsens faktiske grundlag, som skal hvile på forhold, der konkret er blevet undersøgt og anført i afgørelser fra kompetente nationale myndigheder*

*(Rådets fælles holdning 2001/931)*

7. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme — afgørelse om indefrysning af midler — vedtagelse eller opretholdelse på grundlag af en national afgørelse om indledning af en undersøgelse eller en retsforfølgelse — fornyet gennemgang med henblik på at begrunde opretholdelsen på listen over indefrysning af midler — begrundelsespligt, der påhviler Rådet — rækkevidde*

*(Rådets fælles holdning 2001/931, art. 1, stk. 4; Rådets forordning nr. 2580/2001)*

8. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme — afgørelse om indefrysning af midler — vedtagelse eller opretholdelse på grundlag af en national afgørelse om indledning af en undersøgelse eller en retsforfølgelse — fornyet gennemgang med henblik på at begrunde opretholdelsen på listen over indefrysning af midler — samarbejde mellem Rådet og de kompetente myndigheder — rækkevidde*

*(Rådets fælles holdning 2001/931, art. 1, stk. 4; Rådets forordning nr. 2580/2001)*

9. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme — afgørelse om indefrysning af midler — personer eller enheder, som tidligere har begået terrorhandlinger — omfattet — betingelser*

*(Rådets fælles holdning 2001/931; Rådets forordning nr. 2580/2001)*

10. *Annulatio*ns

(Art. 264, stk. 2, TEUF; statuten for Domstolen, art. 56, stk. 1, og art. 60, stk. 2; gennemførelsesforordning nr. 790/2014)

1. Den humanitære folkerets anvendelighed på en væbnet konflikt og på de herunder begåede handlinger indebærer ikke, at en terrorlovgivning ikke finder anvendelse på disse omstændigheder.

Den omstændighed, at der foreligger en væbnet konflikt i den humanitære folkerets forstand, udelukker for det første ikke, at de EU-retlige terrorbestemmelser finder anvendelse på eventuelle terrorhandlinger begået i den forbindelse. I fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme foretages der nemlig for det første ikke nogen sondring for så vidt angår dens anvendelsesområde i forhold til, om den pågældende handling er begået inden for rammerne af en væbnet konflikt i den humanitære folkerets forstand eller ej. For det andet er Unionens og dens medlemsstaters mål at bekæmpe terrorisme, uanset de former, den måtte antage, i overensstemmelse med målene i den gældende folkeret.

For det andet behandler og fordømmer den humanitære folkeret udtrykkeligt de terrorhandlinger som sådan, der udføres af parterne i en væbnet konflikt. Den omstændighed, at der foreligger en væbnet konflikt i den humanitære folkerets forstand, synes desuden ikke at udelukke, at folkeretlige bestemmelser, der specifikt vedrører terrorisme, i tilfælde af terrorhandlinger begået under denne konflikt finder anvendelse sammen med bestemmelserne i nævnte folkeret om overtrædelse af reglerne for krigsførelse.

(jf. præmis 56-58, 62 og 63)

2. Selv om artikel 1, stk. 4, andet afsnit, i fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme indeholder en præference for afgørelser hidrørende fra judicielle myndigheder, udelukker den på ingen måde, at der tages hensyn til afgørelser hidrørende fra administrative myndigheder, når disse myndigheder i national ret for det første faktisk har beføjelse til at vedtage restriktive foranstaltninger over for grupperinger, der deltager i terrorisme, og når disse myndigheder, selv om de blot er administrative, for det andet ikke desto mindre kan anses for at »tilsvare[...]« judicielle myndigheder.

(jf. præmis 107)

3. Fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme kræver ikke, at den kompetente myndigheds afgørelse træffes inden for rammerne af en i snæver forstand strafferetlig proces, selv om dette oftest vil være tilfældet. Henset til de formål, som fælles holdning 2001/931 forfølger i forbindelse med gennemførelsen af De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001), skal den omhandlede nationale procedure imidlertid ikke desto mindre have til formål at bekæmpe terrorisme i vid forstand.

Desuden skal en afgørelse, hvorved der er »indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse« som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, for gyldigt at kunne påberåbes af Rådet træffes inden for rammerne af en national procedure, der direkte og principalt sigter mod at pålægge den berørte en foranstaltning med karakter af forebyggelse eller sanktion, som et led i terrorbekæmpelse og på grund af dennes involvering i terrorisme.

(jf. præmis 113 og 114)

4. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 132-136)

5. Det kan ikke udelukkes, at en myndighed i et tredjeland kan anses for en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme. Det påhviler imidlertid Rådet, inden det støtter sig på en afgørelse fra en myndighed i et tredjeland, nøje at kontrollere, om den relevante lovgivning i dette land sikrer en beskyttelse af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, der svarer til den, der sikres på EU-plan. Der må desuden ikke foreligge forhold, der viser, at dette tredjeland i praksis tilsidesætter denne lovgivning. Såfremt dette er tilfældet, vil den omstændighed, at der foreligger en lovgivning, som formelt opfylder de ovenfor nævnte betingelser, ikke gøre det muligt at konkludere, at der er tale om en afgørelse fra en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931, til trods for denne lovgivning.

Hvis det beskyttelsesniveau, der sikres ved lovgivningen i tredjelandet, ikke svarede til det på EU-plan sikrede beskyttelsesniveau, ville det, såfremt en national myndighed i et tredjeland blev anerkendt som en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931, medføre en forskelsbehandling af de personer, som er omfattet af Unionens foranstaltninger om indefrysning af midler, afhængig af om de nationale afgørelser, der ligger til grund for disse foranstaltninger, hidrører fra myndigheder i tredjelande eller myndigheder i medlemsstater.

(jf. præmis 135, 139 og 140)

6. Fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme kræver for så vidt angår beskyttelsen af de pågældende personer og henset til, at Unionen ikke selv har midler til at foretage undersøgelser, at det faktiske grundlag for en EU-afgørelse om indefrysning af midler på terrorområdet ikke hviler på forhold, som Rådet har hentet fra aviserne eller internettet, men på forhold, der konkret er blevet undersøgt og anført i afgørelser fra kompetente nationale myndigheder som omhandlet i fælles holdning 2001/931.

Det er kun på grundlag af et sådant pålideligt faktisk grundlag, at det efterfølgende tilkommer Rådet at udøve den vide skønsmæssige beføjelse, som det har i forbindelse med vedtagelsen af afgørelser om indefrysning af midler på EU-plan, navnlig for så vidt angår de hensigtsmæssighedsbetragtninger, som sådanne afgørelser er støttet på.

(jf. præmis 187 og 188)

7. Selv om det spørgsmål, der er afgørende i forbindelse med en fornyet gennemgang, er spørgsmålet om, hvorvidt den faktuelle situation siden opførelsen af den pågældende person på listen over indefrysning af midler eller siden den foregående fornyede gennemgang har ændret sig på en sådan måde, at det ikke længere er muligt at drage den samme konklusion vedrørende denne persons deltagelse i terroraktiviteter med den konsekvens, at Rådet i givet fald og i forbindelse med sin vide skønsmæssige beføjelse kan beslutte at bevare en person på listen over indefrysning af midler, når den faktuelle situation ikke har ændret sig, forholder det sig ikke desto mindre således, at enhver ny terrorhandling, som Rådet med henblik på at begrunde opretholdelsen af den pågældende person på listen over indefrysning af midler indfører i sin begrundelse i forbindelse med denne fornyede gennemgang, i det beslutningssystem i to niveauer i fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme og i mangel på midler hos Rådet til selv at udføre efterforskning skal have været genstand for en prøvelse foretaget af og en afgørelse truffet af en kompetent myndighed i denne fælles holdnings forstand. Rådets forpligtelse til at støtte sine afgørelser om indefrysning af midler på terrorområdet på et faktisk grundlag udledt af afgørelser fra kompetente myndigheder følger direkte af det system i to niveauer, der er indført ved fælles holdning 2001/931. Denne forpligtelse er således ikke betinget af den pågældende persons eller gruppes adfærd. Rådet skal i medfør af

begrundelsespligten, som er et væsentligt formkrav, i begrundelsen til sine afgørelser om indefrysning af midler angive afgørelserne fra de kompetente nationale myndigheder, der konkret har prøvet og lagt de terrorhandlinger til grund, som Rådet har gengivet som faktisk grundlag for sine egne afgørelser.

(jf. præmis 204 og 206)

8. I systemet i to niveauer i fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme og med henblik på at sikre en effektiv bekæmpelse af terrorismen tilkommer det medlemsstaterne regelmæssigt at fremsende til Rådet, og sidstnævnte at indsamle, såvel de afgørelser fra kompetente myndigheder, der er truffet inden for disse medlemsstater, som begrundelsen til disse afgørelser. Såfremt Rådet til trods for denne fremsendelse af oplysninger ikke råder over nogen afgørelse truffet af en kompetent myndighed vedrørende en bestemt handling, der kan udgøre en terrorhandling, påhviler det Rådet i mangel af midler til selv at foretage efterforskning at anmode en kompetent national myndighed om en bedømmelse på dette grundlag med henblik på en afgørelse fra denne myndighed. Med henblik herpå kan Rådet rette henvendelse til de 28 EU-medlemsstater og nærmere bestemt de medlemsstater blandt disse, der eventuelt allerede har undersøgt situationen for den pågældende person eller gruppe. Rådet kan også rette henvendelse til et tredjeland, der opfylder de krævede betingelser for så vidt angår beskyttelsen af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Den omhandlede afgørelse, der i henhold til ordlyden af fælles holdning 2001/931 skal være en »indled[ning af] en undersøgelse eller en retsforfølgelse [...] eller [en domfældelse]«, behøver ikke nødvendigvis at være den nationale afgørelse om periodisk fornyet gennemgang af opførelsen af den pågældende person eller gruppe på den nationale liste over indefrysning af midler. Selv i sidstnævnte tilfælde kan den omstændighed, at der på nationalt plan foreligger en tidsmæssig rytme for periodisk fornyet gennemgang, der er forskellig fra den, som gælder på EU-plan, imidlertid ikke begrunde, at den omhandlede medlemsstat udsætter den af Rådet anmodede undersøgelse af den pågældende handling. Henset til såvel strukturen med to niveauer i det ved fælles holdning 2001/931 indførte system som den gensidige forpligtelse til loyalt samarbejde, der eksisterer mellem medlemsstaterne og Unionen, skal de medlemsstater, som Rådet har fremsat en anmodning til, straks efterkomme Rådets anmodninger om at få en bedømmelse og i givet fald en afgørelse fra en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931 vedrørende en handling, der kan udgøre en terrorhandling.

(jf. præmis 210, 212 og 213)

9. Den omstændighed, at der ikke foreligger nogen ny terrorhandling i løbet af et bestemt halvår, indebærer på ingen måde, at Rådet skal slette personen eller den pågældende gruppe fra listen over indefrysning af midler. Der er nemlig intet i bestemmelserne i forordning nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme eller fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme, som forbyder, at der over for personer eller enheder, som tidligere har begået terrorhandlinger, pålægges eller opretholdes restriktive foranstaltninger, uanset at der ikke foreligger beviser, som godtgør, at de aktuelt begår sådanne handlinger eller deltager i sådanne, såfremt det efter omstændighederne er begrundet. Forpligtelsen til kun at foretage nye tilregnelser af terrorhandlinger på grundlag af afgørelser fra kompetente myndigheder er således på ingen måde i strid med Rådets ret til at opretholde den pågældende person på listen over indefrysning af midler, selv efter indstillingen af selve terrorvirksomheden, såfremt det efter omstændighederne er begrundet.

(jf. præmis 215)

10. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 228 og 229)