



Samling af Afgørelser

Sag C-79/15 P

Rådet for Den Europæiske Union mod Hamas

»Appel – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – bekæmpelse af terrorisme – restriktive foranstaltninger truffet over for visse personer og enheder – indefrysning af midler – fælles holdning 2001/931/FUSP – artikel 1, stk. 4 og 6 – forordning (EF) nr. 2580/2001 – artikel 2, stk. 3: – opretholdelse af en organisation på listen over personer, grupper og enheder, som er involveret i terrorhandlinger – betingelser – retsgrundlag for afgørelserne om indefrysning af midler – afgørelse truffet af en kompetent myndighed – begrundelsespligt«

Sammendrag – Domstolens dom (Store Afdeling) af 26. juli 2017

1. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik - specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme - afgørelse om indefrysning af midler - opretholdelse på grundlag af en national afgørelse om indefrysning af midler - national afgørelse, der ikke længere i sig selv gør det muligt at fastslå, at risikoen for involvering i terrorhandlinger fortsat består - Rådets forpligtelse til at tage hensyn til de seneste faktiske forhold, der godtgør, at risikoen fortsat består*

(Rådets fælles holdning 2001/931, art. 1, stk. 6)

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 indefrysning af midler - nye forhold, der begrundet opretholdelsen, og som skal være genstand for en national afgørelse truffet efter den afgørelse, der tjente som grundlag for den oprindelige opførelse - foreligger ikke*

(Rådets fælles holdning 2001/931, art. 1, stk. 4 og 6)

3. *Den Europæiske Union - domstolskontrol af lovligheden af institutionernes retsakter - specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme - afgørelse om indefrysning af midler - opretholdelse på grundlag af en national afgørelse om indefrysning af midler - omfanget af kontrollen - kontrol, der udstrækker sig til samtlige de forhold, som er anført med henblik på at godtgøre, at risikoen for involvering i terrorhandlinger fortsat består - forhold, der ikke alle hidrører fra en national afgørelse truffet af en kompetent myndighed - ingen indvirkning*

(Art. 296 TEUF)

1. Hvad angår de efterfølgende afgørelser om indefrysning af midler er det spørgsmål, som har betydning ved undersøgelsen af opretholdelsen af en person eller en enhed på liste om indefrysning af midler, hvorvidt den faktuelle situation har ændret sig på en sådan måde siden opførelsen af denne

person eller denne enhed på listen eller siden den foregående fornyede gennemgang, at den ikke længere tillader at drage den samme konklusion angående personens eller enhedens involvering i terroraktiviteter.

Det følger af det ovenstående, at Rådet i forbindelse med en fornyet gennemgang i henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme kan opretholde den pågældende person eller enhed på den nævnte liste, hvis det konkluderer, at risikoen for, at denne er involveret i terrorhandlinger, der begrundede dennes oprindelige opførelse på listen, fortsat foreligger. Opretholdelsen af en person eller en enhed på den nævnte liste udgør således i det væsentlige en forlængelse af den oprindelige opførelse.

I forbindelse med kontrollen af, om risikoen for den pågældende persons eller enheds involvering i terroraktiviteter fortsat foreligger, skal der tages behørigt hensyn til den videre skæbne for den nationale afgørelse, der har tjent som grundlag for den oprindelige opførelse af denne person eller denne enhed på listen om indefrysning af midler, navnlig om denne nationale afgørelse bliver ophævet eller trukket tilbage som følge af nye faktiske omstændigheder eller forhold eller som følge af, at den kompetente nationale myndigheds vurdering har ændret sig.

Når dette er sagt, opstår spørgsmålet endvidere, om opretholdelsen af den nationale afgørelse, der har tjent som grundlag for den oprindelige opførelse på den nævnte liste, i sig selv er tilstrækkelig til at opretholde den pågældende person eller enhed på denne liste.

I denne henseende bemærkes, at såfremt den omstændighed alene, at den nationale afgørelse, der har tjent som grundlag for den oprindelige opførelse, fortsat er gældende, i lyset af den forløbne tid og udviklingen af de faktiske omstændigheder i den konkrete sag ikke længere gør det muligt at fastslå, at der fortsat består en risiko for, at den pågældende person eller enhed er involveret i terroraktiviteter, er Rådet forpligtet til at støtte opretholdelsen af denne person eller enhed på listen på en ajourført vurdering af situationen, idet Rådet herved skal tage hensyn til de seneste faktiske forhold, der godtgør, at risikoen fortsat foreligger.

(jf. præmis 25 og 29-32)

2. I overensstemmelse med artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme forudsætter den oprindelige opførelse af en person eller enhed på listen om indefrysning af midler, at der foreligger en national afgørelse, som hidrører fra en kompetent myndighed, eller en afgørelse fra FN's Sikkerhedsråd, hvorved der er beordret sanktioner.

En sådan betingelse er derimod ikke fastsat i denne fælles holdnings artikel 1, stk. 6.

Denne sondring forklares ved den omstændighed, at opretholdelsen af en person eller enhed på listen om indefrysning af midler i det væsentlige udgør en forlængelse af den oprindelige opførelse, og at den derfor forudsætter, at risikoen for den pågældende persons eller enheds involvering i terroraktiviteter fortsat består, således som denne risiko oprindeligt blev fastslået af Rådet på grundlag af den nationale afgørelse, der tjente som grundlag for denne oprindelige opførelse.

Skønt artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 således kræver, at Rådet mindst en gang hvert halve år foretager »en fornyet gennemgang« for at sikre, at det fortsat er begrundet at »opretholde« en person eller enhed, der allerede er blevet opført på denne liste, på listen på grundlag af en national afgørelse truffet af en kompetent myndighed, opstiller bestemmelsen imidlertid ikke et krav om, at ethvert nyt forhold, som Rådet har påberåbt sig med henblik på at begrunde opretholdelsen af den pågældende person eller enhed på listen, har været genstand for en national afgørelse truffet af en kompetent myndighed efter den afgørelse, der tjente som grundlag for den oprindelige opførelse. Ved

at opstille et sådant krav tilsidesættes den sondring, der foreligger mellem den oprindelige opførelse af en person eller enhed på den nævnte liste og den efterfølgende afgørelse, som består i at opretholde den pågældende person eller enhed på denne liste.

Dernæst er en sådan fortolkning af artikel 1 i fælles holdning 2001/931 i det mindste implicit støttet på den betragtning, hvorefter det enten forholder sig således, at de kompetente nationale myndigheder regelmæssigt vedtager afgørelser, der kan tjene som grundlag for den fornyede gennemgang, der påhviler Rådet i henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, eller at Rådet råder over en mulighed for at anmode disse myndigheder om at vedtage sådanne afgørelser, såfremt der skulle opstå behov herfor.

Sidstnævnte betragtning finder imidlertid ingen støtte i EU-retten.

I denne henseende bemærkes for det første, at den omstændighed, at medlemsstaterne underretter Rådet om de afgørelser, som deres kompetente myndigheder træffer, og fremsender disse afgørelser til det, ikke indebærer, at disse myndigheder er forpligtet til regelmæssigt eller i det mindste, såfremt der skulle opstå behov herfor, at træffe afgørelser, der kan tjene som grundlag for disse fornyede gennemgange.

For det andet forholder det sig således, at når der ikke foreligger noget specifikt grundlag i forbindelse med det system med restriktive foranstaltninger, som er indført ved fælles holdning 2001/931, giver det princip om loyalt samarbejde, der er sikret ved artikel 4, stk. 3, TEU, ikke Rådet beføjelse til at forpligte medlemsstaternes kompetente myndigheder til, såfremt der skulle opstå behov herfor, at træffe nationale afgørelser, der kan tjene som grundlag for den fornyede gennemgang, der påhviler Rådet i henhold til artikel 1, stk. 6, i den nævnte fælles holdning.

Det skal tværtimod bemærkes, at dette system ikke fastsætter nogen mekanisme, der kan gøre det muligt for Rådet, såfremt der skulle opstå behov herfor, at råde over nationale afgørelser, som er truffet efter den oprindelige opførelse af den pågældende person eller enhed på listen om indefrysning af midler, med henblik på at foretage den fornyede gennemgang, der påhviler det i henhold til artikel 1, stk. 6, i den nævnte fælles holdning, og i forbindelse med hvilken Rådet er forpligtet til at kontrollere, om risikoen for denne persons eller denne enheds involvering i terroraktiviteter fortsat består. Når der ikke foreligger et sådant system, kan det ikke antages, at dette system kræver af Rådet kun at foretage denne fornyede gennemgang på grundlag af sådanne nationale afgørelser, idet de midler, som Rådet råder over i denne henseende, ville blive unødigt begrænset.

(jf. præmis 37-45)

3. For så vidt angår den oprindelige opførelse på en liste om indefrysning af midler er den pågældende person eller enhed bl.a. beskyttet gennem muligheden for at påklage de nationale afgørelser, der har tjent som grundlag for denne opførelse, til de nationale domstole og for at anlægge sag ved Unionens retsinstanser til prøvelse af selve opførelsen.

Hvad angår de efterfølgende afgørelser om indefrysning af midler er den pågældende person eller enhed bl.a. beskyttet derved, at de har mulighed for at anlægge søgsmål til prøvelse af disse ved Unionens retsinstanser. De sidstnævnte skal navnlig efterprøve, om den i artikel 296 TEUF fastsatte begrundelsespligt for det første er overholdt, og dermed, om den anførte begrundelse er tilstrækkeligt præcis og konkret, og for det andet, om denne begrundelse er understøttet.

I denne sammenhæng kan den pågældende person eller enhed i forbindelse med det søgsmål, vedkommende anlægger til prøvelse af sin opretholdelse på en liste om indefrysning af midler, bestride samtlige de forhold, hvorpå Rådet støtter sig med henblik på at godtgøre, at risikoen for den pågældendes involvering i terroraktiviteter fortsat består, uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt disse

forhold hidrører fra en national afgørelse truffet af en kompetent myndighed eller fra andre kilder. I tilfælde af indsigelse tilkommer det Rådet at godtgøre, at de påståede omstændigheder er velbegrundede, og Unionens retsinstanser at efterprøve den materielle rigtighed heraf.

(jf. præmis 47-49)