

RETTENS DOM (Syvende Afdeling)

4. december 2008 *

I sag T-284/08,

People's Mojahedin Organization of Iran, Auvers-sur-Oise (Frankrig), først ved
avocat J.-P. Spitzer og D. Vaughan, QC, derefter ved J.-P. Spitzer, D. Vaughan og
barrister M.-E. Demetriou,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union, først ved G.-J. Van Hegleson, M. Bishop og
E. Finnegan, derefter ved M. Bishop og E. Finnegan, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

* Processprog: engelsk.

Den Franske Republik ved G. de Bergues og A.-L. During, som befuldmægtigede,

og af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Aalto og S. Boelaert, som befuldmægtigede,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Rådets afgørelse 2008/583/EF af 15. juli 2008 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og om ophævelse af afgørelse 2007/868/EF (EUT L 188, s. 21), for så vidt som den vedrører sagsøgeren,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS
RET I FØRSTE INSTANS (Syvende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, N.J. Forwood (refererende dommer), og dommerne D. Šváby og L. Truchot,

justitssekretær: fuldmægtig C. Kantza,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. december 2008,

afsagt følgende

Dom

Tvistens baggrund

- ¹ Med hensyn til en fremstilling af den indledende baggrund for tvisten henvises til Rettens dom af 12. december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet (sag T-228/02, Sml. II, s. 4665, herefter »OMPI-dommen«, præmis 1-26), og af 23. oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet (sag T-256/07, Sml. II, s. 3019, herefter »PMOI-dommen«, præmis 1-37).
- ² Ved dom af 7. maj 2008 afslog Court of Appeal (England & Wales), Det Forenede Kongerige, herefter »Court of Appeal«, at imødekomme en begæring fra Secretary of State for the Home Department (Det Forenede Kongeriges indenrigsministerium, herefter »Home Secretary«) om tilladelse til at indbringe en afgørelse for denne ret truffet af Proscribed Organisations Appeal Commission (ankenævn for forbudte organisationer, Det Forenede Kongerige, herefter »POAC«) den 30. november 2007, hvorved POAC tog en klage over Home Secretarys afgørelse af 1. september 2006, hvorved denne gav afslag på at ophæve forbuddet mod People's Mojahedin

Organization of Iran i dens egenskab af organisation involveret i terrorisme, til følge og pålagde Home Secretary at forelægge Det Forenede Kongeriges parlament et udkast til bekendtgørelse (Order), hvorved sagsøgeren blev slettet af listen over forbudte organisationer i Det Forenede Kongerige i henhold til Terrorism Act 2000.

- 3 Ved denne afgørelse kvalificerede POAC bl.a. Home Secretarys konklusion i afgørelsen af 1. september 2006 med afslag på at ophæve forbuddet mod sagsøgeren, hvorefter denne på dette tidspunkt stadig var en organisation »involveret i terrorisme« (concerned in terrorism) som omhandlet i Terrorism Act 2000, som »perverse« (fejlagtig). Efter POAC's opfattelse var den eneste overbevisning, en fornuftig beslutningstager reelt kunne være nået frem til, det være sig i september 2006 eller på et senere tidspunkt, at PMOI ikke længere opfyldte nogen af de nødvendige kriterier for at opretholde forbuddet imod organisationen. Med andre ord fandt POAC, på grundlag af det for denne instans fremlagte materiale, at PMOI ikke længere var involveret i terrorisme i september 2006 og fortsat ikke var involveret i terrorisme på tidspunktet for den omhandlede afgørelse (PMOI-dommen, præmis 168 og 169).

- 4 Det fremgår af POAC's afgørelse (præmis 10), at det omhandlede materiale omfattede visse oplysninger om begivenheder i Frankrig, der vedrørte PMOI. I denne henseende henviste POAC særligt til den omstændighed, at der den 17. juni 2003 var blevet foretaget ransagning af de kontorer, der benyttedes af National Council of Resistance of Iran (det nationale råd for den iranske modstandsbevægelse, herefter »NCRI«) i nærheden af Paris, at et stort antal af NCRI's medlemmer var blevet afhørt, og visse var blevet anholdt, men at der, selv om der var blevet fundet en betydelig sum penge, ikke var blevet indledt nogen retsforfølgning.

- 5 Ved førnævnte dom tiltrådte Court of Appeal POAC's bedømmelse. Desuden anførte denne ret, at de fortrolige oplysninger, som var fremlagt af Home Secretary, bestyrkede

dens konklusion, hvorefter Home Secretary ikke med rimelighed havde kunnet antage, at PMOI havde til hensigt atter at involvere sig i terrorisme på et fremtidigt tidspunkt.

- 6 Ved bekendtgørelse af 23. juni 2008, som trådte i kraft den 24. juni 2008, slettede Home Secretary følgelig PMOI's navn af listen over organisationer, som var blevet forbudt i henhold til Terrorism Act 2000. Sletningen af listen blev godkendt af begge kamre i Det Forenede Kongeriges parlament.
- 7 Ved afgørelse 2008/583/EF af 15. juli 2008 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og om ophævelse af afgørelse 2007/868/EF (EUT L 188, s. 21, herefter »den anfægtede afgørelse«) bibeholdt Rådet ikke desto mindre bl.a. sagsøgerens navn på listen i bilaget til Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27. december 2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT L 344, s. 70) (herefter »den omtvistede liste«).
- 8 Femte betragtning til den anfægtede afgørelse, som ubestridt omhandler PMOI, har følgende ordlyd:

»I forbindelse med én gruppe har Rådet taget hensyn til, at den afgørelse fra en kompetent myndighed, der var begrundelsen for at opføre denne gruppe på listen, ikke har været gældende siden den 24. juni 2008. Rådet har imidlertid fået kendskab til nye elementer vedrørende denne gruppe. Rådet mener, at disse nye elementer gør det berettiget at opføre denne gruppe på listen.«

- 9 Sagsøgeren blev underrettet om den anfægtede afgørelse ved en skrivelse fra Rådet af 15. juli 2008 (herefter »underretningen«). Heri anførte Rådet bl.a.:

»Rådet har på ny besluttet at opføre [PMOI] på listen [...] Rådet er bekendt med, at den afgørelse fra den kompetente myndighed, der udgjorde begrundelsen for at optage [PMOI] på listen, siden den 24. juni ikke længere er i kraft. Imidlertid har Rådet modtaget nye oplysninger, som er relevante for spørgsmålet om [PMOI's] opførelse på listen. Efter at have taget disse oplysninger i betragtning har Rådet besluttet, at [PMOI] atter bør opføres på nævnte liste. Rådet har derfor ændret begrundelsen i overensstemmelse hermed.«

- 10 I den begrundelse, som var vedlagt underretningen (herefter »begrundelsen«), anførte Rådet følgende:

»PMOI er en gruppe, som dannedes i 1965 med det oprindelige formål at vælte shahens styre. Dens medlemmer deltog således i elimineringen af adskillige tusind af det tidligere styres »agenter« og anses for at være blandt de ansvarlige for gidseltagningen på De Forenede Staters ambassade i Teheran. Mens den oprindeligt regnedes for at være blandt den islamiske revolutions mest radikale aktører, gik den under jorden og gennemførte en lang række aktioner mod det siddende styre i Teheran. Organisationen har således stået bag terrorattentater, eksempelvis attentatet mod Islamic Republican Party's hovedkvarter den 28. juni 1981, hvor over hundrede af styrets mest fremtrædende politikere og embedsmænd (ministre, parlamentsmedlemmer og højtstående embedsmænd) blev dræbt, og drabet den 30. august 1981 på præsident Rajai og hans premierminister, Javad Bahonar. I april 1992 udførte PMOI terrorangreb mod iranske diplomatiske repræsentationer i 13 lande. I forbindelse med præsidentvalget i 1993 påtog gruppen sig åbent ansvaret for en række angreb på olieanlæg, herunder Irans største raffinaderi. I april 1999 påtog PMOI sig ansvaret for drabet på vicestabschefen for de iranske væbnede styrker, Ali Sayyad Shirazi. I 2000 og 2001 påtog organisationen sig ansvaret for dens medlemmers deltagelse i nye kommandoopera-

tioner mod hæren og iranske regeringsbygninger, nær grænsen mellem Iran og Irak, og den 5. februar 2000 udførte den et mortarangreb mod offentlige bygninger i Teheran. Desuden er flere medlemmer af denne organisation, som har etableret sig i forskellige medlemsstater i Den Europæiske Union, genstand for retsforfølgning på grund af ulovlige aktiviteter med henblik på finansiering af deres aktiviteter. Disse handlinger falder ind under bestemmelserne i artikel 1, stk. 3, litra a), c)-d) og f)-i), i fælles holdning 2001/931 og er blevet begået med de formål, som er nævnt i artikel 1, stk. 3, [nr.] i) og iii), i denne fælles holdning.

[PMOI] falder ind under artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001.

I april indledte parquet antiterroriste (anklagemyndighedens antiterrorafdeling) ved tribunal de grande instance de Paris en retslig forundersøgelse vedrørende »kriminelle personers deltagelse i en sammenslutning med henblik på forberedelse af terrorhandlinger« på grundlag af bestemmelserne i fransk ret i medfør af lov 96/647 af 22. juli 1996. Den efterforskning, som blev udført inden for rammerne af denne retslige forundersøgelse, førte til efterforskning mod formodede medlemmer af [PMOI] på grund af en række lovovertrædelser, som alle, direkte eller indirekte, stod i forbindelse med et kollektivt foretagende, som havde til formål at forårsage en alvorlig forstyrrelse af den offentlige orden gennem intimidering eller terror. Ud over nævnte sigtelser omfatter forundersøgelsen tillige »finansiering af en terrorgruppe« på grundlag af bestemmelserne i fransk ret i medfør af lov 2001/1062 af 15. november 2001 om sikkerhed i hverdagen.

Den 19. marts 2007 og den 13. november 2007 udfærdigede parquet antiterroriste de Paris begæring om yderligere undersøgelser rettet mod formodede medlemmer af [PMOI]. Denne retsforfølgning blev begrundet med behovet for at foretage undersøgelser vedrørende nye omstændigheder, som var fremkommet som et resultat af den efterforskning, der var blevet gennemført mellem 2001 og 2007. Den omfatter særligt »hvidvaskning af direkte eller indirekte udbytte af bedrageri begået mod særligt sårbare personer og bedrageri begået af en organiseret bande« med forbindelse til en terrororganisation på grundlag af bestemmelserne i fransk ret i medfør af lov 2003/706 af 2. august 2003.

Der blev som følge heraf truffet en afgørelse over for [PMOI] af en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931.

Rådet bemærker, at denne retsforfølgning endnu ikke er afsluttet og i 2007 er blevet udvidet inden for rammerne af bekæmpelsen af finansieringstransaktioner udført af terrorgrupper. Det er Rådets opfattelse, at grundene til optagelsen af [PMOI] på listen over personer og enheder, som er omfattet af de foranstaltninger, som er foreskrevet i artikel 2, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2580/2001, fortsat er gyldige.

På baggrund af disse omstændigheder har Rådet besluttet, at [PMOI] fortsat skal være omfattet af de foranstaltninger, som er foreskrevet i artikel 2, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2580/2001.«

Retsforhandlinger

- 11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 21. juli 2008 anlagde sagsøgeren denne sag.
- 12 Ved særskilt processkrift indleveret til Rettens Justitskontor samme dag fremsatte sagsøgeren begæring om, at der blev truffet afgørelse efter en fremskyndet procedure i medfør af artikel 76a i Rettens procesreglement. Rådet fremkom med sine

bemærkninger til denne begæring den 30. juli 2008 og indleverede svarskrift den 10. september 2008. Den 22. september 2008 besluttede Retten (Syvende Afdeling) at tage nævnte begæring til følge, hvorefter den skriftlige forhandling blev afsluttet.

- 13 På grundlag af den refererende dommers rapport besluttede Retten (Syvende Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling og pålagde ved kendelse af 26. september 2008 som led i bevisoptagelsen, jf. artikel 65 i Rettens procesreglement, Rådet at fremlægge samtlige dokumenter vedrørende vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, for så vidt som den vedrører sagsøgeren, dog på dette stadium af sagen med forbehold af videregivelse til sagsøgeren, hvis Rådet påberåbte sig, at der var tale om fortrolige dokumenter.
- 14 Rådet efterkom først denne foranstaltning med henblik på bevisførelsen ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 10. oktober 2008. Rådets svar var vedlagt otte dokumenter, hvoraf syv, der ikke var betegnet som fortrolige, blev videregivet til sagsøgeren. Denne blev opfordret til at indgive skriftlige bemærkninger vedrørende de omhandlede syv dokumenter samt vedrørende begæringen om fortrolig behandling hvad angik det ottende. Sagsøgeren efterkom denne opfordring ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 5. november 2008.
- 15 Rådet efterkom dernæst denne foranstaltning ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 6. november 2008. Rådets svar var vedlagt fire nye dokumenter, som blev videregivet til sagsøgeren.
- 16 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Syvende Afdeling den 10. november 2008 efter høring af parterne fik Den Franske Republik og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

- 17 Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. artikel 64 i Rettens procesreglement, opfordrede Retten (Syvende Afdeling) ved skrivelse fra Justitskontoret af 11. november 2008 Rådet til dels at indgive skriftlige bemærkninger vedrørende visse nye faktiske, henholdsvis retlige anbringender, som var indeholdt i sagsøgerens bemærkninger, som var indleveret til Rettens Justitskontor den 5. november 2008, dels at fremlægge alle de dokumenter, som var i dets besiddelse, og som beskrev eller vedrørte den afstemningsprocedure, som havde ført til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, herunder møde- og afstemningsprotokollen. Rådet efterkom denne opfordring ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 21. november 2008.
- 18 Ligeledes som et led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse samt i medfør af artikel 24 i statuten for Domstolen opfordrede Retten (Syvende Afdeling) ved skrivelse fra Justitskontoret af 11. november 2008 Det Forenede Kongerige til at indgive skriftlige bemærkninger om de faktiske anbringender vedrørende proceduren for vedtagelse af den anfægtede afgørelse, som var indeholdt i de af sagsøgeren fremsatte bemærkninger, som var indleveret til Justitskontoret den 5. november 2008. Det Forenede Kongerige efterkom denne opfordring ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 20. november 2008.
- 19 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 24. november 2008 fremsatte sagsøgeren visse skriftlige bemærkninger vedrørende retsmøderapporten. Rådet tog til genmæle heroverfor ved dokument indleveret til Justitskontoret den 28. november 2008.
- 20 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten i retsmødet den 3. december 2008.

Parternes påstande

²¹ Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som den vedrører sagsøgeren.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

²² Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

²³ Den Franske Republik og Kommissionen støtter Rådets første påstand.

Retlige bemærkninger

- 24 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort fem anbringender gældende til støtte for påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse. Med det første anbringende gøres det gældende, at der foreligger et åbenbart urigtigt skøn. Det andet anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og af bevisbyrdereglerne. Det tredje vedrører tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Det fjerde vedrører tilsidesættelse af retten til forsvar og begrundelsespligten. Det femte vedrører magtmisbrug eller -fordrejning eller proceduremisbrug eller -fordrejning.
- 25 I sine bemærkninger indleveret til Rettens Justitskontor den 5. november 2008 har sagsøgeren desuden gjort et sjette anbringende gældende vedrørende tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift. Retten finder, at dette nye anbringende kan antages til realitetsbehandling. Dels støttes det faktisk på retlige eller faktiske omstændigheder, der er kommet frem under retsforhandlingerne, som omhandlet i procesreglementets artikel 48, stk. 2. Dels, og under alle omstændigheder, vedrører dette anbringende et grundlæggende retsprincip, og det kan derfor prøves ex officio, idet det vedrører tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift med hensyn til selve betingelserne for at vedtage den anfægtede fællesskabsretsakt.
- 26 Retten vil i det følgende først gennemgå dette sjette anbringende, dernæst det fjerde anbringende og endelig, under ét, det andet og det tredje anbringende.

Det sjette anbringende om tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift

27 I sine skriftlige bemærkninger vedrørende de første syv dokumenter fremlagt af Rådet til opfyldelse af kendelsen af 26. september 2008 om foranstaltninger med henblik på bevisoptagelsen, som blev indleveret til Rettens Justitskontor den 5. november 2008, har sagsøgeren bl.a. gjort et nyt anbringende gældende om formelle mangler ved Rådets afstemningsprocedure med hensyn til alle forslagene til fællesskabsafgørelser om indefrysning af midler.

28 Til støtte for dette anbringende har sagsøgeren henvist til en erklæring afgivet af Lord Malloch-Brown, Minister of State to the Foreign and Commonwealth Office (viceudenrigsminister og viceminister for Commonwealth, herefter »Minister of State«), over for House of Lords (Overhuset, Det Forenede Kongerige) den 22. juli 2008. Adspurgt om grundene til, at Det Forenede Kongeriges regering blot havde undladt at stemme ved Rådets afstemning den 15. juli 2008, som førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, i stedet for at stemme imod, at PMOI fortsat skulle være opført på den omtvistede liste, på trods af POAC's afgørelse og Court of Appeals dom, erklærede Minister of State følgende, ifølge den officielle gengivelse af erklæringen i Hansard:

»Vi var fast besluttede på at respektere denne afgørelse [fra Court of Appeal], hvilket er grunden til, at vi ikke kunne støtte [den franske regering], der fremlagde nye oplysninger, som ikke tidligere havde været til rådighed, og på grundlag af hvilke den var i stand til at overbevise mange europæiske regeringer om at støtte sig. Med hensyn til grundene til, at vi undlod at stemme frem for at stemme imod, at [PMOI] fortsat skulle være opført på listen, bestod vanskeligheden i, at der var tale om en samlet liste, som omfattede alle terrororganisationerne, og der skulle stemmes for eller imod denne liste. Vi stod derfor over for en meget ubehagelig situation, hvor den tidligere liste enten ville blive opretholdt, hvilket ikke ville indebære nogen fordel, eftersom PMOI fortsat ville være opført på listen, eller der ikke længere ville eksistere nogen liste over

terrororganisationer i Europa. Vi mente, at dette udgjorde en uacceptabel trussel for Det Forenede Kongeriges befolkning og for resten af kontinentet.«

29 Sagsøgeren har gjort gældende, at den omstændighed, at medlemsstaterne ikke havde mulighed for at stemme imod, at en bestemt organisation fortsat skulle være opført på den omtvistede liste — såfremt den kan lægges til grund — er i fuldstændig modstrid med den relevante fællesskabslovgivning og med forpligtelsen for Rådet og medlemsstaterne til i enkeltheder og i hvert enkelt tilfælde at undersøge spørgsmålet, om det er begrundet fortsat at lade den pågældende være opført på den omtvistede liste. Organisationen har tilføjet, at det synes at fremgå af viceministerens erklæring, at Det Forenede Kongerige, hvis det havde haft mulighed for at stemme særskilt med hensyn til hver enkelt organisation, ville have stemt imod, at sagsøgeren fortsat skulle være opført på den omtvistede liste (hvilket ifølge sagsøgeren også ville have været tilfældet for visse andre medlemsstatsers vedkommende), hvilket, henset til reglen om enstemmighed i forordning nr. 2580/2001, kun kunne have ført til, at sagsøgeren var blevet slettet af listen.

30 Med dette anbringende gør sagsøgeren i det væsentlige gældende, at anvendelsen af en procedure i forbindelse med den regelmæssige fornyede gennemgang af fællesskabsforanstaltningerne med hensyn til indefrysning af midler, hvorefter afstemningen i Rådet foregår »en bloc« med hensyn til en samlet liste, uden at der er fastsat nogen mulighed for at stemme om de berørte personer eller enheder enkeltvis, indebærer, at proceduren for vedtagelse af disse foranstaltninger er behæftet med en mangel, der er så alvorlig, at den skal kvalificeres som magt- og procedureforordning, tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift og tilsidesættelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og af artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931. Henset til disse anbringender traf Retten beslutning om de i præmis 17 og 18 ovenfor omtalte foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse.

31 I sine skriftlige bemærkninger indleveret til Rettens Justitskontor den 21. november 2008 har Rådet imidlertid gjort gældende, at hvert enkelt medlem af Rådet i forbindelse med den med regelmæssige mellemrum — mindst en gang hvert halve år — gennemførte fornyede gennemgang af navnene på de personer og organisationer, som er opført på listen i bilaget til forordning nr. 2580/2001, som foreskrevet i artikel 1,

stk. 6, i fælles holdning 2001/931, har ret til at udtale sig og give udtryk for sin holdning med hensyn til hvert enkelt af disse navne. Rådet har tilføjet, at hvert enkelt navn på listen skal godkendes enstemmigt, således at kravet om enstemmighed ikke er opfyldt, hvis en medlemsstat modsætter sig, at en bestemt person eller enhed fortsat skal være opført på listen. Rådet har som dokumentation for sine udtalelser henvist til referaterne fra møderne i Rådets arbejdsgruppe vedrørende fælles holdning 2001/931 (herefter »FH 2001/931-arbejdsgruppen«) af 2. og 24. juni samt 2. juli 2008, vedlagt som bilag 1, 3 og 4 til Rådets svar af 10. oktober 2008 på kendelsen af 26. september 2008 om foranstaltninger med henblik på bevisoptagelsen.

32 I sine skriftlige bemærkninger vedrørende sagsøgerens anbringender om proceduren for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, indleveret til Rettens Justitskontor den 20. november 2008, begrænsede Det Forenede Kongerige sig i øvrigt til at tilkendegive, at »eftersom [Rettens] anmodning vedrør[te] rådsmedlemmerne i deres egenskab af medlemmer af denne institution, var Rådet selv bedst i stand til at besvare ethvert spørgsmål vedrørende vedtagelsen af retsforskrifter i Rådet«.

33 På denne baggrund og uanset hvilken betydning og rækkevidde Minister of States erklæringer over for House of Lords den 22. juli 2008 skal tillægges, må Retten konstatere, at der, henset til oplysningerne i sagens akter, ikke foreligger noget objektivi-
t holdpunkt, der gør det muligt at bekræfte sagsøgerens opfattelse, hvorefter medlemsstaterne, forsamlet i Rådet, skulle være tvunget til at stemme »for eller imod« en »samlet liste« uden at have mulighed for enkeltvis og i hvert enkelt tilfælde at udtale sig om, hvorvidt det er begrundet at optage eller bibeholde en person eller en enhed på den omhandlede liste.

34 De af Rådet fremlagte dokumenter viser derimod, at en sådan gennemgang eller fornyet gennemgang af hvert enkelt tilfælde faktisk fandt sted i FH 2001/931-arbejdsgruppen. Særligt viser referatet af FH 2001/931-arbejdsgruppens møde den 2. juli 2008, at medlemsstaternes delegationer fik en fristforlængelse indtil den 4. juli 2008 med

henblik på at afgive udtalelse om, hvorvidt de »i lyset af de yderligere oplysninger, som er blevet fremlagt af en medlemsstat, og den reviderede begrundelse, som var blevet udleveret [til dem]«, havde »nogen som helst indvendinger imod, at en af grupperne blev opført på listen på det foreslåede nye grundlag«. Eftersom denne passus ganske åbenbart vedrører sagsøgerens særlige tilfælde, skal det fastslås, at medlemsstaterne udtrykkeligt havde forbeholdt sig muligheden for at modsætte sig, at sagsøgeren fortsat skulle være opført på den omtvistede liste, men at de i sidste instans valgte ikke at gøre brug af denne mulighed.

35 Det følger af det ovenstående, at det sjette anbringende ikke skal tages til følge.

Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar

36 I denne henseende er det ubestridt, at Rådet vedtog den anfægtede afgørelse uden i forvejen at have underrettet sagsøgeren om de nye oplysninger eller sagsakter, som efter Rådets opfattelse begrundede, at organisationen fortsat skulle være opført på den omtvistede liste, dvs. oplysningerne vedrørende den retslige forundersøgelse, som var blevet indledt af parquet antiterroriste ved tribunal de grande instance de Paris i april 2001, og de to begæringer om yderligere undersøgelser af marts og november 2007. Rådet har så meget desto mindre givet sagsøgeren mulighed for at fremsætte sine synspunkter herom forud for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

37 Det skal derfor fastslås, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget under tilsidesættelse af de principper, som Retten fastslog i OMPI-dommen vedrørende overholdelsen af retten til forsvar (jf. bl.a. præmis 120, 126 og 131).

38 Rådet har imidlertid gjort gældende, for det første, at Rettens betragtninger i OMPI-dommen med hensyn til efterfølgende afgørelser om indefrysning af midler ikke tager hensyn til den særlige situation, som det befandt sig i den foreliggende sag. I OMPI-dommen gik Retten således ud fra, at den afgørelse fra den kompetente nationale myndighed, som udgjorde grundlaget for den oprindelige afgørelse om indefrysning af midler, fortsat ville være i kraft, uden at forudse muligheden af, at denne afgørelse kunne blive ophævet eller trukket tilbage, selv om Rådet havde modtaget nye oplysninger, som begrundede, at den pågældende fortsat var opført på den omtvistede liste. Dette var tilfældet i juni 2008 for så vidt angår sagsøgeren. Under de i nærværende sag foreliggende omstændigheder fandt Rådet, at det almene formål, som Fællesskabet forfulgte i henhold til resolution 1373 (2001) fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd, kun kunne opnås ved, at den afgørelse, som var i kraft på daværende tidspunkt, umiddelbart blev erstattet af en ny afgørelse fra Rådet baseret på de nye oplysninger, som det omgående havde taget i betragtning. Efter Rådets opfattelse foretog det herved den eneste mulige afvejning mellem hensynet til at tage den omstændighed behørigt i betragtning, at den afgørelse fra den nationale myndighed, som udgjorde grundlaget for den oprindelige afgørelse om indefrysning af sagsøgerens midler, var blevet trukket tilbage, og hensynet til at påse, at nævnte midler forblev indefrosset, henset til de nye oplysninger, som var blevet tilstillet Rådet, og som efter dets opfattelse begrundede, at de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren opretholdtes. Rådet har tilføjet, at enhver afbrydelse af anvendelsen af disse foranstaltninger med øjeblikkelig virkning ville have gjort det muligt for sagsøgeren at få adgang til sine midler, hvilket ville have frataget den anfægtede afgørelse dens effektive virkning. Ifølge Rådet er der intet i OMPI-dommen, der antyder, at dette ikke havde været berettiget til at handle som gjort, henset til de særlige omstændigheder i den foreliggende sag.

39 Retten finder, at denne argumentation fra Rådets side på ingen måde begrunder, at det som hævdet skulle være umuligt for denne institution at vedtage den anfægtede afgørelse i overensstemmelse med en procedure, hvorved sagsøgerens ret til forsvar overholdes.

40 Mere specifikt er det på ingen måde godtgjort, at der som hævdet var tale om en hastesag. Selv om det forudsættes, at Rådet ikke umiddelbart var forpligtet til at fjerne sagsøgeren fra den omtvistede liste efter POAC's afgørelse af 30. november 2007, var muligheden for Rådet for at støtte sig på Home Secretarys afgørelse, som den oprindelige afgørelse om at indefryse sagsøgerens midler var baseret på, under alle omstændigheder definitivt ophørt fra datoen for afsigelsen af Court of Appeals dom,

den 7. maj 2008. Mellem den 7. maj 2008 og datoen for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, den 15. juli 2008, forløb der imidlertid mere end to måneder. I denne henseende har Rådet ikke forklaret, hvorfor det ikke havde mulighed for straks efter den 7. maj 2008 at tage de nødvendige skridt med henblik på enten at slette sagsøgeren af den omtvistede liste eller fortsat at lade organisationen være opført på denne liste på grundlag af de nye oplysninger.

- 41 Selv om det lægges til grund, at Rådet først modtog de første oplysninger om den retslige forundersøgelse, som blev indledt i Paris i april 2001, fra de franske myndigheder i juni 2008, forklarer dette desuden ikke, hvorfor disse nye oplysninger ikke straks kunne meddeles sagsøgeren, hvis Rådet herefter agtede at bruge dem imod organisationen. Dette gælder så meget desto mere, som den mundtlige forhandling var blevet genåbnet i den sag, der gav anledning til PMOI-dommen, ved Rettens kendelse af 12. juni 2008, og fristen for parternes indlevering af bemærkninger vedrørende Court of Appeals dom og de bemærkninger, som sagsøgeren havde indleveret vedrørende denne dom, var blevet fastsat til den 7. juli 2008. I hele dette tidsrum havde Rådet haft mulighed for at videregive de »nye oplysninger« til sagsøgeren og i givet fald til Retten inden for rammerne af de igangværende retsforhandlinger i den sag, der gav anledning til PMOI-dommen. I denne henseende bemærkes, at Rådet i de bemærkninger, som blev indleveret til Rettens Justitskontor den 7. juli 2008 i nævnte sag, udtrykkeligt tilkendegav sin hensigt om omgående at tage stilling til de »nye oplysninger«, som var kommet til dets kendskab. Det skal imidlertid også bemærkes, at Rådet undlod at videregive disse nye oplysninger til sagsøgeren, uden at henvise til nogen form for materiel eller retlig umulighed i denne henseende, uanset at Retten ved OMPI-dommen havde annulleret en af Rådets tidligere afgørelser med netop den begrundelse, at der ikke var sket en sådan forudgående videregivelse af oplysninger.

- 42 Det skal tilføjes, at hverken Court of Appeals dom eller Home Secretarys bekendtgørelse af 23. juni 2008 havde nogen automatisk og umiddelbar retsvirkning for den dagældende afgørelse 2007/868 om indefrysning af midler. I overensstemmelse med princippet om, at der gælder en formodning for, at fællesskabsretsakter er gyldige, var denne afgørelse fortsat i kraft med lovkraft, uanset at dens nationale »grundlag« var forsvundet, så længe den ikke er blevet trukket tilbage, annulleret under et annulationssøgsmål eller erklæret ugyldig som følge af en præjudiciel forelæggelse eller en ulovlighedsindsigelse (jf. PMOI-dommen, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

43 Såvel i faktisk som i retlig henseende er det således fejlagtigt at hævde, at der efter ikrafttrædelsen af Home Secretarys bekendtgørelse og de franske myndigheders mere eller mindre samtidige videregivelse af nye oplysninger skulle vedtages en ny afgørelse om indefrysning af midler med en sådan hast, at der ikke var mulighed for at overholde sagsøgerens ret til forsvar.

44 Herudover finder Retten, at Rådets undladelse i den foreliggende sag af at overholde en procedure, som blev klart defineret ved OMPI-dommen — en fuldt bevidst undladelse, som ikke kan støttes på nogen rimelig begrundelse — kan udgøre et relevant indicium i forbindelse med gennemgangen af det femte anbringende om myndighedsmisbrug eller magtfordrejning.

45 Rådet har for det andet gjort gældende, at den begrundelse, som blev meddelt sagsøgeren, gør det muligt for organisationen at udøve sin søgsmålsadgang og for Fællesskabets retsinstanser at udøve domstolskontrollen. Sagsøgeren har også haft mulighed for at gøre sine bemærkninger vedrørende begrundelsen gældende, under overholdelse af organisationens ret til forsvar, eftersom stævningen straks blev fremsendt af Rådet til medlemsstaternes delegationer.

46 Denne argumentation, som skyldes en forveksling af garantien for retten til forsvar inden for rammerne af en administrativ procedure, og den, der følger af retten til effektiv domstolsprøvelse af en bebyrdende retsakt, som er blevet vedtaget ved afslutningen af denne procedure, er allerede blevet udtrykkeligt forkastet af Retten i OMPI-dommen (præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).

47 Sammenfattende fastslår Retten, at opretholdelsen af indefrysningen af sagsøgerens midler i henhold til den anfægtede afgørelse fandt sted efter en procedure, hvorunder

sagsøgerens ret til forsvar ikke blev overholdt. Denne konstatering kan kun medføre annullation af denne afgørelse, for så vidt som den vedrører sagsøgeren.

- 48 Selv om det på denne baggrund ikke er nødvendigt at tage stilling til de andre anbringender til støtte for søgsmålet, skal Retten ikke desto mindre gennemgå det andet og det tredje anbringende på grund af deres betydning i relation til den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.

Det andet og det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2000 og bevisbyrdereglerne, henholdsvis tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse

- 49 I denne henseende henviser Retten indledningsvis til, at den i OMPI- og PMOI-dommen præciserede: a) betingelserne for at anvende artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 og artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001; b) den bevisbyrde, der i denne sammenhæng påhviler Rådet; c) rækkevidden af domstolsprøvelsen på området.

- 50 Som Retten bemærkede i præmis 115 og 116 i OMPI-dommen og præmis 130 i PMOI-dommen, er de faktiske og retlige omstændigheder, der kan påvirke anvendelsen af indefrysning af midler over for en person, en gruppe eller en enhed, fastsat i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001. I henhold til denne bestemmelse udarbejder, reviderer og ændrer Rådet med enstemmighed listen over personer, grupper og enheder, som denne forordning finder anvendelse på, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4-6, i fælles holdning 2001/931. Den omhandlede liste udarbejdes således, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, i fælles

holdning 2001/931, på grundlag af præcise oplysninger eller sagsakter, der viser, at der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed over for de omhandlede personer, grupper og enheder, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling, baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger. Ved »kompetent myndighed« forstås en judiciel myndighed eller, hvor judicielle myndigheder ikke har kompetence på det område, som dette stykke dækker, en tilsvarende kompetent myndighed på dette område. Desuden skal navnene på personer og enheder, der er opført på listen i bilaget, i henhold til bestemmelserne i artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år underkastes en fornyet gennemgang for at sikre, at det stadig er berettiget at bevare deres navne på listen.

51 I præmis 117 i OMPI-dommen og 131 i PMOI-dommen udledte Retten af disse bestemmelser, at den procedure, der kan føre til en indefrysning af midler i medfør af de relevante bestemmelser, forløber på såvel nationalt plan som på fællesskabsplan. I første omgang skal en national kompetent — i princippet dømmende — myndighed træffe en afgørelse i forhold til den berørte, der opfylder definitionen i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/93. Hvis der er tale om en beslutning om at indlede undersøgelser eller retsforfølgelse, skal den være baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier. Dernæst skal Rådet med enstemmighed beslutte, om det vil optage den berørte part på den omtvistede liste, på grundlag af præcise oplysninger eller sagsakter, der viser, at der er truffet en sådan afgørelse. Rådet skal efterfølgende med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år sikre sig, at det er berettiget at bevare den berørtes navn på listen. Kontrollen af, at der foreligger en afgørelse fra en national myndighed, der opfylder nævnte definition, fremgår at være en afgørende forudgående betingelse for Rådets vedtagelse af en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler, hvorimod kontrollen på nationalt plan af afgørelsens følger er uomgængelig i forbindelse med vedtagelsen af en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler.

52 I præmis 123 i OMPI-dommen og præmis 132 i PMOI-dommen henviste Retten desuden til, at forholdet mellem medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne i henhold til artikel 10 EF bygger på en gensidig forpligtelse til loyalt samarbejde (jf. Domstolens dom af 16.10.2003, sag C-339/00, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 11757, præmis 71 og 72 og den deri nævnte retspraksis). Dette princip gælder

generelt, og det finder navnlig anvendelse inden for rammerne af politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (der i almindelighed benævnes »retlige og indre anliggender« (RIA)) i medfør af EU-traktatens afsnit VI, der i øvrigt fuldt ud bygger på samarbejdet mellem medlemsstaterne og institutionerne (Domstolens dom af 16.6.2005, sag C-105/03, Pupino, Sml. I, s. 5285, præmis 42).

53 I præmis 124 i OMPI-dommen og præmis 133 i PMOI-dommen udtalte Retten, at en anvendelse af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 og artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/201 — bestemmelser, som indfører en særlig form for samarbejde mellem Rådet og medlemsstaterne i forbindelse med den fælles kamp mod terrorisme — indebærer en forpligtelse for Rådet til i videst muligt omfang at henholde sig til den kompetente nationale myndigheds skøn, og, i hvert fald for så vidt som der er tale om en dømmende myndighed, navnlig hvad angår spørgsmålet, om der foreligger »seriøse og troværdige beviser eller indicier«, som myndigheden har baseret sin afgørelse på.

54 Som det blev fastslået i præmis 134 i PMOI-dommen, fremgår det af det ovenstående, at det ganske vist er Rådet, der har bevisbyrden for, at indefrysning af midler, der tilhører en person, en gruppe eller en enhed, er eller forbliver berettiget i henhold til den relevante lovgivning, men genstanden for denne bevisbyrde er relativt begrænset inden for fællesskabsproceduren for indefrysning af midler. For så vidt angår en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler omfatter den i det væsentlige spørgsmålet, om der foreligger præcise oplysninger eller sagsakter, som viser, at der er truffet en afgørelse over for den berørte af en national myndighed, der opfylder definitionen i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931. Desuden omfatter bevisbyrden i tilfælde af en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler efter en fornyet gennemgang i det væsentlige spørgsmålet, om indefrysningen af midler stadig er berettiget, henset til alle relevante omstændigheder i det foreliggende tilfælde, særligt følgerne af nævnte afgørelse fra den kompetente nationale myndighed.

55 Hvad angår den kontrol, som udøves af Retten, har den i præmis 159 i OMPI-dommen og præmis 137 i PMOI-dommen anerkendt, at Rådet har en vid skønsebeføjelse med

hensyn til de forhold, der i overensstemmelse med en fælles holdning, vedtaget i henhold til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, kan tages i betragtning med henblik på at vedtage økonomiske og finansielle sanktioner i medfør af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF. Denne skønseftøjelse vedrører særligt de hensigtsmæssighedsbetragtninger, som sådanne afgørelser er baseret på. Selv om Retten (jf. PMOI-dommens præmis 138) anerkender, at Rådet har en skønsmargin på området, indebærer dette imidlertid ikke, at den skal afholde sig fra at efterprøve denne institutions fortolkning af de relevante oplysninger. Fællesskabets retsinstanser skal således ikke blot tage stilling til den materielle rigtighed af de beviser, der henvises til, oplysningernes troværdighed og indbyrdes sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en bedømmelse af situationen, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner. Inden for rammerne af denne kontrol tilkommer det imidlertid ikke Fællesskabets retsinstanser at sætte deres eget skøn vedrørende hensigtsmæssigheden i stedet for Rådets (jf. analogt Domstolens dom af 22.11.2007, sag C-525/04 P, Spanien mod Lenzing, Sml. I, s. 9947, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

⁵⁶ I den foreliggende sag fastslår Retten, at hverken de oplysninger, som var indeholdt i den anfægtede afgørelse, Rådets begrundelse og dets underretning, eller dem, der var indeholdt i Rådets to svar på kendelsen af 26. september 2008 om foranstaltninger med henblik på bevisoptagelsen opfylder de beviskrav, som der er henvist til ovenfor, hvorfor det ikke er tilstrækkeligt godtgjort, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 og artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001.

⁵⁷ Mere specifikt tilstillede Rådet ikke Retten nogen præcise oplysninger eller nogen sagsakter, som viser, at den retslige forundersøgelse, som blev indledt af parquet antiterroriste ved tribunal de grande instance de Paris i april 2001, og de to begæringer om yderligere undersøgelser af marts og november 2007 for sagsøgerens vedkommende, således som Rådet har hævdet uden på anden måde at underbygge sine udtalelser, udgør en afgørelse, som opfylder definitionen i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931.

I denne henseende skal de mest relevante passager i Rådets svar på kendelsen af 26. september 2008 om foranstaltninger med henblik på bevisoptagelsen gengives:

»3. [FH 2001/931-arbejdsgruppen] afholdt fire forberedende møder forud for Rådets vedtagelse af den omhandlede afgørelse — for så vidt som den vedrørte sagsøgeren — nemlig den 2. juni, den 13. juni, den 24. juni og den 2. juli 2008 [...]

[...]

6. Til brug ved disse møder uddelte Den Franske Republik også tre dokumenter, hvori det foreslåede nye grundlag for at opføre sagsøgeren på listen blev beskrevet, og der blev redegjort for begrundelsen for dette forslag, til delegationerne. Det tredje dokument omfattede, delvist, den tekst, der senere blev den begrundelse, som blev vedtaget af Rådet, og som allerede indgår i den foreliggende sags akter. Da de blev uddelt, blev disse dokumenter klassificeret som fortrolige af Den Franske Republik. Rådet har underrettet denne om Rettens kendelse, og denne stat undersøger p.t. muligheden for at ændre klassificeringen af de omhandlede dokumenter. Rådet er imidlertid blevet informeret om, at der på grund af hensynet til overholdelse af interne retsregler ikke kan træffes en afgørelse i denne henseende inden for den af Justitskontoret fastsatte frist. Rådet er derfor p.t. ikke i stand til at efterkomme Rettens kendelse for så vidt angår disse dokumenter, eftersom det ikke er beføjet til at videregive disse til Retten, selv ikke med en klausul om fortrolighed. Rådet anmoder ærbødigt Retten om at udvise forståelse i

denne henseende og påtager sig at informere Retten, så snart Den Franske Republik har truffet en afgørelse om de omhandlede dokumenter.

[...]

11. Rådet ønsker særligt at understrege, at det ikke har modtaget andre beviser vedrørende den retslige forundersøgelse i Frankrig end dem, der fremgår af begrundelsen. Rådet har forstået det således, at sådanne yderligere beviser i henhold til fransk ret skal forblive fortrolige, mens forundersøgelsen pågår. Det har gengivet alle de væsentlige omstændigheder vedrørende undersøgelsen, som det rådede over ved udarbejdelsen af begrundelsen. Et af de dokumenter, der er omtalt i punkt 6, indeholdt en mere detaljeret liste over de lovovertrædelser, der var genstand for forundersøgelsen, men disse overtrædelser er alle dækket af den generelle beskrivelse i begrundelsen (nemlig en række lovovertrædelser, som alle står i forbindelse med et kollektivt foretagende, hvis formål er at forårsage en alvorlig forstyrrelse af den offentlige orden gennem intimidering og terror, samt finansiering af en terrorgruppe og hvidvaskning af det direkte eller indirekte udbytte af bedrageri begået over for særligt sårbare personer og bedrageri begået som organiseret bandekriminalitet med forbindelse til en terrororganisation).

12. Rådet råder ikke over andre oplysninger vedrørende forundersøgelsen end oplysningerne om arten af de lovovertrædelser, der var genstand for forundersøgelsen, og de nærmere oplysninger om datoen, hvor denne blev indledt, og tidspunktet for begæringerne om yderligere undersøgelser. Rådet er ikke blevet informeret om den præcise identitet af de personer, som forundersøgelsen vedrører; det er blot bekendt med, at disse, som det fremgår af begrundelsen, formodes at være medlemmer af PMOI. Det har heller ingen oplysninger om, hvordan forundersøgelsen kan forventes at udvikle sig. Sammenfattende rådede det, da den anfægtede afgørelse blev vedtaget, ikke over andre beviser, »som var gjort gældende imod sagsøgeren« under forundersøgelsen, end dem, som er nævnt i begrundelsen.«

59 Henset til de af sagsøgeren fremsatte indsigelser med hensyn til de faktiske omstændigheder og anbringender, kan hverken disse forklaringer fra Rådets side eller de dokumenter, som det har fremlagt, udgøre en lovlig begrundelse for den anfægtede afgørelse, særligt under hensyn til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001.

60 Det samme gælder henset til Rådets andet svar på kendelsen af 26. september 2008 om foranstaltninger med henblik på bevisoptagelsen, hvor denne institution som bilag fremlagde den ikke-fortrolige version af de tre dokumenter, som er nævnt i præmis 58 ovenfor, nemlig de dokumenter, hvorved de franske myndigheder i juni 2008 meddelte Rådet oplysningerne om den retslige forundersøgelse, som blev indledt i Paris i april 2001 og udvidet i 2007, på grundlag af hvilke den anfægtede afgørelse blev vedtaget.

61 I denne henseende har sagsøgeren bl.a. gjort gældende, at den retslige forundersøgelse, som blev indledt i Frankrig i april 2001, var en undersøgelse rettet mod »X«, som eventuelt kunne have omfattet visse af organisationens medlemmer eller sympatisører, men ikke PMOI som sådan.

62 Det skal således fastslås, at de franske myndigheder i det første af de tre dokumenter, som er nævnt i præmis 58 ovenfor, dateret den 9. juni 2008, begrænsede sig til at oplyse, at »der [var] blevet indledt en retslig forundersøgelse den 9. april 2001 mod 17 personer, som [formodedes] at være medlemmer af [PMOI]«, at »denne forundersøgelse endnu ikke var afsluttet«, og at »der [blev] foretaget efterforskning mod 24 personer [på dette stadium af sagen]«. Der blev imidlertid ikke anført nogen grunde til, at de franske myndigheder i samme dokument konkluderede, at »[denne] procedure [udgjorde] en afgørelse truffet over for [PMOI] af en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931«.

- 63 Som svar på dette anbringende fra sagsøgerens side, som ikke er blevet bestridt som sådant, har Rådet anført, at en sådan omstændighed ikke blot er tænkelig, men også logisk og hensigtsmæssig, i sammenhæng med indefrysning af midler tilhørende en organisation som sagsøgeren. Dels kan lovovertrædelser såsom deltagelse i en kriminel sammenslutning med henblik på at forberede terrorhandlinger, finansiering af en terrororganisation og hvidvaskning af penge med forbindelse til en terrororganisation ikke begås af organisationen selv, men kun af de enkeltpersoner, som er medlemmer af denne. Dels kan sagsøgeren selv ikke være genstand for retsforfølgning, eftersom organisationen ikke er en juridisk person.
- 64 Disse forklaringer er imidlertid i modstrid med ordlyden af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, hvorefter en afgørelse skal træffes »over for de omhandlede personer, grupper og enheder«.
- 65 Selv om det antages, at denne bestemmelse ikke skal undergives en ren ordlydsfortolkning, skulle Rådet eller den berørte nationale myndighed, såfremt Rådets argumentation skulle kunne tiltrædes, redegøre for de specifikke og konkrete grunde i det foreliggende tilfælde til, at handlinger, som kan henføres til enkeltpersoner, som hævdes at være medlemmer af PMOI eller at sympatisere med denne organisation, skal henføres til organisationen selv. Som allerede bemærket, foreligger der på ingen måde en sådan redegørelse i det foreliggende tilfælde.
- 66 I mangel af mere præcise oplysninger er det heller ikke muligt at efterprøve rigtigheden og relevansen af udtalelsen i begrundelsen om, at flere af de personer, der hævdes at være medlemmer af PMOI, aktuelt er genstand for retsforfølgning på grund af kriminelle aktiviteter med forbindelse til en terrororganisation. I denne henseende har sagsøgeren i stævningen gjort gældende, at organisationen, bortset fra den i Frankrig i 2001 indledte forundersøgelse, ikke har kendskab til, at nogen som helst af dens medlemmer eller sympatisører skulle være retsforfulgt i en medlemsstat på grund af finansiering af terrorvirksomhed eller andre kriminelle aktiviteter med forbindelse til organisationen, i modsætning til, hvad der hævdes i begrundelsen. Desuden er ingen af dens medlemmer eller sympatisører nogensinde blevet kendt skyldige i ulovlig

virksomhed med forbindelse til terror eller finansiering heraf. Rådet har på ingen måde tilbagevist disse anbringender i svarskriftet.

⁶⁷ Hvad angår begæringerne om yderligere undersøgelser af 19. marts og 13. november 2007 har sagsøgeren ligeledes gjort gældende, at de på ingen måde vedrører organisationen, og at den end ikke er nævnt i disse. I sit første svar på kendelsen om foranstaltninger med henblik på bevisoptagelsen har Rådet medgivet, at det ikke er blevet informeret om identiteten af de personer, som er omfattet af disse begæringer, og at det allerhøjest ved, at disse personer hævdes at være medlemmer af PMOI. Heller ikke her er hverken sammenhængen mellem de omhandlede personer og sagsøgeren eller de forhold, som kunne begrunde, at disse personers handlinger henførtes til sagsøgeren, på nogen måde gjort klart.

⁶⁸ Det bemærkes endvidere, at der ikke er nogen sagsakter, som giver grundlag for at fastslå, at den retslige forundersøgelse, som blev indledt i Frankrig i april 2001, heller ikke selv om det antages, at den blev foretaget af en »judiciel myndighed«, hvilket tillige bestrides af sagsøgeren, efter denne myndigheds opfattelse var baseret på »seriøse og troværdige beviser eller indicier« som foreskrevet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931.

⁶⁹ I denne henseende er det korrekt, at de franske myndigheder i punkt 3, litra b), andet led, i det sidste af de tre dokumenter, som er nævnt i præmis 58 ovenfor, dateret den 26. juni 2008, i Rådet udtalte, at eksistensen af denne retslige forundersøgelse »[beviste], at de judicielle myndigheder [rådede] over »seriøse og troværdige beviser eller indicier« som krævet i henhold til artikel 1, stk. 4, i fælles holdning [2001/931], der [satte] PMOI i forbindelse med terrorvirksomhed, som havde fundet sted for nylig«.

- 70 Ikke blot hidrører denne bedømmelse ikke fra den kompetente nationale judicielle myndighed, men i en skrivelse til Rådet af 3. november af 26. september 2008, der var vedlagt som bilag 4 til Rådets andet svar på kendelsen om foranstaltninger med henblik på bevisoptagelsen, tilkendegav det franske ministerium for udenrigsanliggender og europæiske anliggender (*ministère des Affaires étrangères et européennes*, herefter »MAEE«), under specifik henvisning til punkt 3, litra b), andet led, i det sidste af de tre dokumenter, som er nævnt i præmis 58 ovenfor, at det efter dets opfattelse »[forekom] hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med lovgivningen at præcisere, at der [var] tale om konklusioner, som MAEE havde draget på grundlag af objektive oplysninger vedrørende den franske procedure, som var blevet meddelt ministeriet af anklagemyndigheden ved Tribunal de grande instance de Paris i henhold til artikel 11 [stk. 3] i lov om strafferetspleje (*code de procédure pénale*), og som kun [var] bindende for MAEE«.
- 71 Endelig bemærker Retten, at Rådet på foranledning af de franske myndigheder afviste at ændre klassificeringen af punkt 3, litra a), i det tredje af de tre dokumenter, som er nævnt i præmis 58 ovenfor, som indeholder »sammenfatningen af de væsentligste punkter, der begrundes, at [OMPI] fortsat skulle være opført på den europæiske liste«; denne sammenfatning var udfærdiget af nævnte myndigheder og adresseret til visse af medlemsstaternes delegationer. Ifølge den førnævnte skrivelse af 3. november 2008 fra MAEE til Rådet er der tale om oplysninger, der er »af sikkerhedsmæssig art og vedrører det nationale forsvar, og de er følgelig genstand for beskyttelsesforanstaltninger, som tjener til at begrænse udbredelsen af disse, i henhold til artikel 413-9 i den franske straffelov (*code pénal*)«, »hvorfor MAEE ikke er i stand til at give tilladelse til, at de videregives til Retten«.
- 72 Hvad angår Rådets anbringende om, at det er forpligtet til at respektere det fortrolighedsprincip, som de franske myndigheder har påberåbt sig, fremgår det ikke heraf, hvorfor dette princip tilsidesættes ved en videregivelse af de omhandlede sagsakter til Retten, men ikke blev tilsidesat ved videregivelsen af de samme sagsakter til Rådet selv og efterfølgende til de 26 øvrige medlemsstats regerings.
- 73 Under alle omstændigheder finder Retten, at Rådet ikke er berettiget til at basere sin afgørelse om indefrysning af midler på oplysninger eller sagsakter fra en medlemsstat,

hvis denne medlemsstat ikke er indstillet på at tillade, at de videregives til den fællesskabsretsinstans, som har beføjelse til at efterprøve lovligheden af denne afgørelse.

74 I denne henseende skal der henvises til, at Retten i OMPI-dommen (præmis 154) allerede fastslog, at domstolskontrollen med den omhandlede afgørelses lovlighed udstrækker sig til 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, således som Rådet udtrykkeligt har anerkendt i sine skriftlige indlæg i den sag, der gav anledning til Rettens dom af 21. september 2005, Yusuf og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (sag T-306/01, Sml. II, s. 3533), som efter appel blev ophævet ved Domstolens dom af 3. september 2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Sml. I, s. 6351). Retten skal ligeledes sikre sig, at retten til forsvar overholdes, og at begrundelseskravet iagttages, samt, i givet fald, at de tvingende hensyn, som Rådet undtagelsesvis har anført som begrundelse for at kunne gøre undtagelse herfra, er velbegrundede.

75 Denne kontrol er i det foreliggende tilfælde så meget desto mere påkrævet, som den er den eneste proceduremæssige garanti, der sikrer en rimelig afvejning af hensynene til bekæmpelse af international terrorisme og beskyttelse af de grundlæggende rettigheder. Eftersom de af Rådet indførte begrænsninger i de pågældendes ret til forsvar skal modsvares af en streng, uafhængig og upartisk domstolskontrol (jf. i denne retning Domstolens dom af 2.5.2006, sag C-341/04, Eurofood IFSC, Sml. I, s. 3813, præmis 66), skal Fællesskabets retsinstanser være i stand til at kontrollere lovligheden og berettigelsen af indefrysningen af midler, uden at der kan rejses indsigelser om hemmeligholdelse og fortrolighed for så vist angår de beviser og oplysninger, som Rådet har lagt til grund (OMPI-dommen, præmis 155).

76 I det foreliggende tilfælde indebærer Rådets og de franske myndigheders afvisning af at videregive, om det så kun er til Retten, de oplysninger, som er indeholdt i punkt 3,

litra a), i det sidste af de tre dokumenter, som er nævnt i præmis 58 ovenfor, således, at det ikke er muligt for Retten at foretage en legalitetsprøvelse af den anfægtede afgørelse.

77 Det følger heraf, at hverken sagsøgeren eller Retten under de i nærværende sag foreliggende omstændigheder, således som de er beskrevet ovenfor, alene på grundlag af videregivelsen af de oplysninger, som er indeholdt i Rådets svar på kendelsen af 26. september 2008 om foranstaltninger med henblik på bevisoptagelsen og i bilagene til disse svar, kan sikre sig, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget i overensstemmelse med artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001, og ikke er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.

78 Under disse omstændigheder må det konkluderes, dels at det ikke er tilstrækkeligt godtgjort, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 og artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001, dels at selve omstændighederne ved dens vedtagelse indebærer en tilsidesættelse af sagsøgerens grundlæggende ret til en effektiv domstolsprøvelse.

79 Heraf følger, at det andet og det tredje anbringende skal tages til følge.

Sagens omkostninger

80 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har tabt sagen, bør det pålægges dette at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

- 81 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Syvende Afdeling)

- 1) Rådets afgørelse 2008/583/EF af 15. juli 2008 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og om ophævelse af afgørelse 2007/868/EF annulleres, for så vidt som den vedrører People's Mojahedin Organization of Iran.
- 2) Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger og betaler desuden People's Mojahedin Organization of Irans omkostninger.

**3) Den Franske Republik og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber
bærer deres egne omkostninger.**

Forwood

Šváby

Truchot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. december 2008.

Underskrifter