



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
ELEANOR SHARPSTON  
prezentate la 24 ianuarie 2019<sup>1</sup>

**Cauza C-458/15**

**Staatsanwaltschaft Saarbrücken  
împotriva  
K. P.**

[cerere de decizie preliminară formulată de Landgericht Saarbrücken (Tribunalul Regional din Saarbrücken, Germania)]

„Cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare – Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului – Înghețarea fondurilor – Poziția comună 2001/931/PESC a Consiliului – Articolul 1 alineatele (4) și (6) – Menținerea unor persoane, a unor grupuri și a unor entități pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 al Consiliului – Validitate”

1. Un colector de fonduri pentru o organizație presupus teroristă riscă o pedeapsă cu închisoarea într-un stat membru al Uniunii Europene. El contestă validitatea legilor naționale în temeiul cărora este acuzat, întrucât pun în aplicare instrumente de drept al Uniunii care, în opinia sa, au fost adoptate fără o motivare suficientă. Nu este prima dată când se examinează expunerea de motive pentru „înscierea pe listă” a unui presupus grup terorist. Prezenta trimitere preliminară reorientează examinarea.

2. Landgericht Saarbrücken (Tribunalul Regional Saarbrücken, Germania) solicită Curții pronunțarea unei hotărâri cu privire la legalitatea anumitor acte ale Uniunii care mențin organizația cunoscută sub denumirea „Liberation Tigers of Tamil Eelam” (denumită în continuare „LTTE”) pe lista persoanelor, grupurilor și entităților cărora li se aplică Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 al Consiliului din 27 decembrie 2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului<sup>2</sup>. Trimiterea a fost formulată în cadrul unei proceduri penale împotriva domnului K. P. (denumit în continuare „inculpatul”). În cursul procedurii în fața Curții, domnul K. P. a ridicat o problemă suplimentară, referitoare la caracterul adecvat al raționamentului care a stat la baza deciziei inițiale a Consiliului prin care LTTE a fost înscrisă pe lista organizațiilor interzise și la aspectul dacă aceasta are vreo consecință asupra legalității actelor ulterioare ale Uniunii identificate de instanța de trimitere în decizia sa.

<sup>1</sup> Limba originală: engleza.

<sup>2</sup> JO 2001, L 344, p. 70.

## Cadrul legal

### *Dreptul internațional*

3. În urma atacurilor teroriste comise la 11 septembrie 2001 la New York, la Washington și în Pennsylvania, Consiliul de Securitate al ONU a adoptat la 28 septembrie 2001, în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite, Rezoluția 1373 (2001)<sup>3</sup> [denumită în continuare „Rezoluția 1373 (2001)”. Preambulul acestei rezoluții reafirmă „necesitatea de a combate, prin toate mijloacele, potrivit prevederilor Cartei Națiunilor Unite, amenințările la adresa păcii și a securității internaționale reprezentate de actele teroriste”. Potrivit punctului 5, „actele, metodele și practicile teroriste se opun scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite și finanțarea și planificarea actelor teroriste, precum și instigarea, cu bună știință, la acte teroriste se opun și ele scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite”.

4. Rezoluția 1373 (2001) nu prevede o listă cu entități sau cu persoane cărora ar trebui să li se aplice măsuri de combatere a actelor de terorism.

### *Pozițiile comune 2001/931/PESC și 2006/380/PESC*

5. La 27 decembrie 2001, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Poziția comună 2001/931/PESC privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului<sup>4</sup>.

6. Considerentele Poziției comune 2001/931 includ următoarele afirmații: Consiliul European a declarat că terorismul reprezintă o sfidare reală pentru întreaga lume și pentru Europa și că lupta împotriva terorismului va reprezenta unul dintre obiectivele prioritare ale Uniunii Europene; Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite a adoptat Rezoluția 1373 (2001) de stabilire a strategiilor de combatere prin toate mijloacele a terorismului și în special de combatere a finanțării acestuia; Uniunea Europeană ar trebui să ia măsuri suplimentare pentru a implementa rezoluția respectivă<sup>5</sup>.

7. Articolul 1 alineatul (1) din Poziția comună 2001/931 prevede *inter alia* că aceasta se aplică persoanelor, grupurilor și entităților implicate în acte de terorism, a căror listă este prevăzută în anexă. Articolul 1 alineatul (2) definește noțiunea „persoane, grupuri și entități implicate în acte de terorism” astfel:

- persoane care comit sau încearcă să comită acte de terorism, le facilitează sau participă la acestea,
- grupuri și entități care aparțin acestor persoane sau care sunt controlate direct sau indirect de acestea și persoane, grupuri și entități care acționează în numele sau în conformitate cu instrucțiunile acestor persoane, grupuri și entități, inclusiv fondurile provenind din bunuri care fie aparțin acestor persoane și persoanelor, grupurilor și entităților care le sunt asociate, fie sunt controlate direct sau indirect de acestea.

8. Articolul 1 alineatul (3) prevede că prin „act de terorism” se înțelege „unul dintre următoarele acte săvârșite cu intenție care, prin natura sau împrejurările sale, poate să dăuneze grav unei țări sau organizații internaționale, corespunzând definiției infracțiunii în dreptul național, atunci când este comis cu scopul:

[...]

3 S/RES/1373 (2001).

4 JO 2001, L 344, p. 93, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 179.

5 Considerentele (1), (2) și (5).

(iii) de a destabiliza în mod grav sau de a distruge structurile fundamentale politice, constituționale, economice sau sociale ale unei țări sau ale unei organizații internaționale:

[...]

(k) participarea la activitățile unui grup terorist, inclusiv prin furnizarea de informații sau de mijloace materiale, sau orice formă de finanțare a activităților acestuia, având cunoștința de faptul că această participare va contribui la activitățile criminale ale grupului”.

9. Articolul 1 alineatul (4) prevede că „lista din anexă este întocmită pe baza unor informații precise sau a unor elemente de dosar care arată că s-a luat o decizie de către o autoritate competentă față de persoanele, grupurile și entitățile vizate, fie că este vorba de inițierea unor cercetări sau a urmăririi penale pentru un act terorist ori de tentativa de a săvârși, de a participa la sau de a facilita un astfel de act, bazate pe probe sau indicii serioase și credibile, sau fie că este vorba de o condamnare pentru astfel de fapte [...] În sensul prezentului alineat, prin «autoritate competentă» se înțelege o autoritate judiciară sau, în cazul în care autoritățile judiciare nu au nicio competență în domeniul reglementat de prezentul alineat, o autoritate competentă echivalentă în acest domeniu”.

10. Articolul 1 alineatul (6) prevede că „[n]umele persoanelor și ale entităților incluse pe lista din anexă vor face obiectul unei revizui la intervale regulate, cel puțin o dată pe semestru, pentru a se asigura că menținerea lor pe listă rămâne justificată”.

11. În conformitate cu articolul 3 din Poziția comună 2001/931, Uniunea Europeană, „acționând în limitele competențelor pe care i le conferă Tratatul de instituire a Comunității Europene, se asigură că aceste fonduri, active financiare sau resurse economice sau servicii financiare sau alte servicii conexe nu sunt, direct sau indirect, puse la dispoziția persoanelor, grupurilor și entităților a căror listă este prevăzută în anexă”.

12. La Poziția comună 2001/931 este anexată o listă intitulată „Prima listă a persoanelor, grupurilor sau entităților prevăzute la articolul 1 [...]”. LTTE nu figurează pe această primă listă. Această anexă a fost revizuită de mai multe ori. Ulterior a fost înlocuită prin Poziția comună 2006/380/PESC a Consiliului din 29 mai 2006 de actualizare a Poziției comune 2001/931/PESC privind aplicarea unor măsuri specifice pentru combaterea terorismului și de abrogare a Poziției comune 2006/231/PESC<sup>6</sup>. LTTE a fost menționată pentru prima dată în anexa la Poziția comună 2006/380<sup>7</sup>.

### ***Regulamentul nr. 2580/2001***

13. În considerentele Regulamentului nr. 2580/2001 se regăsesc următoarele afirmații:

- Consiliul European a declarat că lupta împotriva finanțării terorismului reprezintă un aspect fundamental al luptei împotriva terorismului și a cerut Consiliului să ia măsurile necesare pentru a combate orice formă de finanțare a activităților teroriste.
- Prin Rezoluția 1373 (2001), Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite a decis că toate statele ar trebui să pună în aplicare înghețarea fondurilor și a altor active financiare sau resurse economice ale persoanelor care comit sau încearcă să comită acte de terorism sau care participă la astfel de acte sau facilitează comiterea acestora.

<sup>6</sup> JO 2006, L 144, p. 25, Ediție specială, 18/vol. 5, p. 100.

<sup>7</sup> Respectiva organizație a fost menținută pe lista prevăzută la articolul 1 alineatul (6) din Decizia (PESC) 2018/1084 a Consiliului din 30 iulie 2018 de actualizare a listei persoanelor, grupurilor și entităților cărora li se aplică articolele 2, 3 și 4 din Poziția comună 2001/931/PESC privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului și de abrogare a Deciziei (PESC) 2018/475 (PESC) (JO 2018, L 194, p. 144).

- De asemenea, Consiliul de Securitate a decis că ar trebui adoptate măsuri pentru a interzice punerea la dispoziție, în beneficiul acestor persoane, a fondurilor și a altor active financiare sau resurse economice și pentru a interzice furnizarea de servicii financiare și de alte servicii conexe în beneficiul acestor persoane.
- Este necesară o acțiune din partea Comunității pentru a pune în aplicare măsurile legate de PESK menționate de Poziția comună 2001/931.
- Statele membre ar trebui să stabilească norme cu privire la sancțiunile aplicabile pentru încălcarea dispozițiilor Regulamentului nr. 2580/2001 și să asigure punerea în aplicare a acestora.
- Lista menționată la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 poate include persoane și entități care au legături sau relații cu țări terțe sau care sunt vizate în alt mod de elementele PESK din Poziția comună 2001/931<sup>8</sup>.

14. Conform articolului 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2580/2001, prin „fonduri, alte active financiare și resurse economice» se înțelege activele de orice tip, corporale sau necorporale, mobile sau imobile, indiferent de modul în care au fost obținute [...]”. Potrivit articolului 1 punctul 4, definiția noțiunii „act terorist” este cea prevăzută la articolul 1 alineatul (3) din Poziția comună 2001/931.

15. Articolul 2 prevede:

„(1) Cu excepția derogărilor autorizate în temeiul articolelor 5 și 6:

- (a) se îngheață toate fondurile, alte active financiare și resurse economice care aparțin, se află în posesia sau sunt deținute de o persoană fizică sau juridică, grup sau entitate inclusă pe lista menționată la alineatul (3);
- (b) fondurile, alte active financiare și resurse economice nu se pun, direct sau indirect, la dispoziția unei persoane fizice sau juridice, unui grup sau unei entități incluse pe lista menționată la alineatul (3) și nici nu pot fi utilizate în beneficiul acestora.

(2) Cu excepția derogărilor autorizate în temeiul articolelor 5 și 6, se interzice furnizarea de servicii financiare către sau în beneficiul persoanelor fizice sau juridice, grupurilor sau entităților incluse pe lista menționată la alineatul (3).

(3) Consiliul, hotărând în unanimitate, stabilește, revizuieste și modifică lista persoanelor, grupurilor și entităților cărora li se aplică prezentul regulament, în conformitate cu dispozițiile articolului 1 alineatele (4), (5) și (6) din Poziția comună 2001/931/PESK. Această listă [denumită în continuare „lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3)] enumeră:

- (i) persoanele fizice care săvârșesc sau încearcă să săvârșească un act de terorism, participă la un astfel de act sau facilitează săvârșirea acestuia;
- (ii) persoanele juridice, grupurile sau entitățile care săvârșesc sau încearcă să săvârșească un act de terorism, participă la un astfel de act sau facilitează săvârșirea acestuia;
- (iii) persoanele juridice, grupurile sau entitățile deținute sau controlate de una sau mai multe persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități menționate la punctele (i) și (ii) sau

<sup>8</sup> Considerentele (2), (3), (4), (5), (12) și (14).

- (iv) persoanele fizice sau juridice, grupurile sau entitățile care acționează în numele sau la ordinul uneia sau mai multor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități menționate la punctele (i) și (ii).”

**Înscrierea LTTE pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001**

16. Prin articolul 1 din Decizia 2006/379/CE<sup>9</sup> a Consiliului, LTTE a fost înscrisă pentru prima dată pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) (denumită în continuare „decizia inițială de includere”)<sup>10</sup>.

17. Această includere a fost menținută prin Decizia 2007/445/CE a Consiliului<sup>11</sup>. Conform mențiunilor din considerentele deciziei respective, Consiliul a prezentat, pentru fiecare dintre persoanele, grupurile și entitățile pentru care acest lucru a fost posibil din punct de vedere practic, o expunere de motive în care se explică motivele pentru care au fost menționate, *inter alia*, în, Decizia 2006/379<sup>12</sup>. Prin intermediul unui aviz publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, Consiliul a informat persoanele interesate asupra faptului că a decis menținerea lor pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). Aceste persoane au fost de asemenea informate că au posibilitatea de a solicita expunerea de motive a Consiliului pentru includerea lor pe listă<sup>13</sup>. La 29 iunie 2007, Consiliul a trimis către LTTE o scrisoare la care a atașat o expunere de motive care explică decizia de menținere a acestei organizații pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3).

18. Includerea LTTE pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3) a fost menținută prin următoarele acte ulterioare<sup>14</sup>: Decizia 2007/868/CE a Consiliului<sup>15</sup>, Decizia 2008/583/CE a Consiliului<sup>16</sup>, Decizia 2009/62/CE a Consiliului<sup>17</sup> și Regulamentul (CE) nr. 501/2009 al Consiliului<sup>18</sup>.

19. În ceea ce privește fiecare dintre aceste acte, Consiliul a urmat modelul pe care îl stabilise atunci când a luat decizia de a menține LTTE pe listă prin Decizia 2007/445. Astfel, Consiliul a publicat o notificare în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* cu privire la intenția sa de a menține includerea pe listă înainte de adoptarea acestor acte și a trimis o comunicare în care a expus motivele de reincludere pe listă după ce a fost adoptat actul în cauză.

9 Decizia 2006/379/CE a Consiliului din 29 mai 2006 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Deciziei 2005/930/CE (JO 2006, L 144, p. 21, Ediție specială, 18/vol. 5, p. 97).

10 În prezent, LTTE este menținută pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/1071 al Consiliului din 30 iulie 2018 privind punerea în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2018/468 (JO 2018, L 194, p. 23).

11 Decizia Consiliului din 28 iunie 2007 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Deciziilor 2006/379/CE și 2006/1008/CE (JO 2007, L 169, p. 58).

12 Considerentul (3) al Deciziei 2007/445.

13 Considerentul (4) al Deciziei 2007/445.

14 Ne vom referi la Decizia 2007/445 și la actele ulterioare enumerate la punctul 18 prin sintagma „actele Uniunii în cauză”.

15 Decizia Consiliului din 20 decembrie 2007 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsurile restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Deciziei 2007/445/CE (JO 2007, L 340, p. 100).

16 Decizia Consiliului din 15 iulie 2008 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsurile restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Deciziei 2007/868/CE (JO 2008, L 188, p. 21).

17 Decizia Consiliului din 26 ianuarie 2009 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsurile restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Deciziei 2008/583/CE (JO 2009, L 23, p. 25).

18 Regulamentul (CE) nr. 501/2009 al Consiliului din 15 iunie 2009 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsurile restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Deciziei 2009/62/CE (JO 2009, L 151, p. 14).

## ***Dreptul german***

20. Außenwirtschaftsgesetz (Legea privind comerțul exterior, denumită în continuare „AWG”), în versiunea în vigoare între anii 2006 și 2009, interzicea donațiile către organizațiile interzise, precum LTTE. În esență, încălcarea interdicției privind exportul, vânzarea, furnizarea, punerea la dispoziție, cesiunea, prestarea de servicii, investițiile, asistența sau eludarea interdicției respective, care este prevăzută de un act juridic al Uniunii Europene prin care se urmărește punerea în aplicare a unei sancțiuni economice adoptate de Consiliul Uniunii Europene în domeniul politicii externe și de securitate comună, putea determina aplicarea unei pedepse cu închisoarea<sup>19</sup>.

## **Situația de fapt, procedura și întrebarea preliminară**

21. Domnul K. P. a fost trimis în judecată pe baza rechizitoriului din 12 martie 2015 întocmit de Staatsanwaltschaft Saarbrücken (Parchetul din Saarbrücken, Germania). În cadrul rechizitorului, procurorul afirmă că în perioada 22 august 2007-27 noiembrie 2009, prin punerea la dispoziție de fonduri pentru LTTE, domnul K. P. a încălcat o interdicție direct aplicabilă prevăzută într-un act juridic al Uniunii Europene care pune în aplicare o sancțiune economică adoptată de Consiliul Uniunii Europene în domeniul politicii externe și de securitate comună. S-a afirmat de asemenea că, în perioada 2007-2009, domnul K. P. a fost responsabilul regional al Tamil Coordination Committee (denumit în continuare „TCC”) în regiunea „Saarland”, care, în numele LTTE, a colectat donații de la tamiile cu reședința în Germania, donații care erau apoi transferate în Sri Lanka și utilizate acolo de LTTE pentru finanțarea luptei armate împotriva guvernului central. Procurorul susține că domnul K. P. ar fi făcut parte din structura organizației și ar fi controlat responsabilii locali pe care îi avea în subordine și alte persoane angajate la fața locului pentru colectarea donațiilor și ar fi fost, la rândul său, subordonat direct persoanelor responsabile pentru Germania din cadrul TCC.

22. Se afirmă că, după primirea fondurilor colectate de persoanele coordonate de acesta în regiunea sa și emiterea unor chitanțe corespunzătoare donațiilor, inculpatul ar fi transmis fondurile respective către TCC cel puțin o dată pe lună, iar de acolo acestea erau transmise către LTTE în Sri Lanka. În mod specific, se afirmă că în perioada cuprinsă între 11 august 2007 și 27 noiembrie 2009 (denumită în continuare „perioada relevantă”), domnul K. P. a primit, în 43 de cazuri distincte, donații în sumă totală de 69 385 de euro și ar fi transmis această sumă către TCC, cunoscând și având intenția ca fondurile să fie transferate în Sri Lanka și utilizate acolo pentru a finanța obiectivele LTTE. Se susține că inculpatul avea cunoștință de faptul că Consiliul Uniunii Europene înscriesese LTTE pe lista asociațiilor avute în vedere de Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 și că, astfel, exista un embargo; iar colectarea și transmiterea donațiilor către Sri Lanka, la fel ca orice sprijin financiar sau material acordat LTTE, constituia o infracțiune.

19 Instanța de trimitere afirmă că articolul 34 alineatul (4) punctul 2 și articolul 34 alineatul (6) punctul 2 din AWG au următorul cuprins: „(4) Se pedepsește cu o pedeapsă privativă de libertate de la șase luni la cinci ani orice persoană care [...] 2. încalcă o interdicție, direct aplicabilă și publicată în *Bundesanzeiger*, privind exportul, vânzarea, furnizarea, punerea la dispoziție, cesiunea, prestarea de servicii, investițiile, asistența sau eludarea interdicției respective, care este prevăzută de un act juridic al [Uniunii Europene] prin care se urmărește punerea în aplicare a unei sancțiuni economice adoptate de Consiliul Uniunii Europene în domeniul politicii externe și de securitate comună [...] (6) Se pedepsește cu o pedeapsă privativă de libertate care nu poate fi mai mică de 2 ani orice persoană care [...] săvârșește un act descris la alineatele (1), (2) sau (4) în schimbul primirii unor foloase sau în calitate de membru al unei grupări care s-a constituit în vederea săvârșirii continue a unor astfel de infracțiuni, cu participarea unui alt membru al grupării [...]”. În perioada 24 aprilie 2009-11 noiembrie 2010, articolul 34 alineatul (4) punctul 2 și alineatul (6) punctul 2 din AWG aveau următorul cuprins: „(4) Se pedepsește cu o pedeapsă privativă de libertate de la șase luni la cinci ani orice persoană care [...] 2. încalcă o interdicție, direct aplicabilă și publicată în *Bundesanzeiger*, privind exportul, importul, tranzitul, deplasarea, vânzarea, furnizarea, punerea la dispoziție, cesiunea, prestarea de servicii, investițiile, asistența sau eludarea interdicției respective, care este prevăzută de un act juridic al Comunităților Europene prin care se urmărește punerea în aplicare a unei sancțiuni economice adoptate de Consiliul Uniunii Europene în domeniul politicii externe și de securitate comună [...] (6) Se pedepsește cu o pedeapsă privativă de libertate care nu poate fi mai mică de 2 ani orice persoană care [...] 2. săvârșește un act descris la alineatele (1), (2) sau (4) în schimbul primirii unor foloase sau în calitate de membru al unei grupări care s-a constituit în vederea săvârșirii continue a unor astfel de infracțiuni, cu participarea unui alt membru al grupării [...]”. Ca urmare a modificărilor aduse legislației naționale, începând cu 1 septembrie 2013, aceste prevederi se regăsesc în articolul 18 alineatul (1) litera (a) și alineatul (8) din AWG.

23. În ședința din 1 iulie 2015, apărătorul domnului K. P. a contestat legalitatea actelor Uniunii în discuție prin care LTTE a fost calificată drept organizație interzisă în sensul articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 din 28 iunie 2007. Această contestație a fost întemeiată pe două motive.

24. În primul rând, avocatul domnului K. P. a făcut o analogie cu Hotărârea pronunțată în cauza E și F<sup>20</sup>. Curtea a hotărât că includerea lui Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (DHKP-C) în lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 a fost ilegală și nu putea constitui temeiul unei condamnări penale legate de o presupusă încălcare a acestui regulament. Hotărârea respectivă a fost pronunțată deoarece Consiliul nu motivase decizia inițială de înscriere a DHKP-C pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), precum și o serie de decizii de reînnoire a înscrierii. Curtea a statuat că, deși Decizia 2007/445 [care a reînnoit înscrierea DHKP-C pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3)] a fost însoțită de o expunere de motive, toate măsurile anterioare, inclusiv înscrierea inițială pe listă, nu erau valide deoarece nu erau însoțite de o expunere de motive. Dincolo de faptul că DHKP-C a fost lipsită de „indicațiile necesare pentru a verifica temeinicia înscrierii DHKP-C pe list[ă] [...] pentru perioada dinaintea datei de 29 iunie 2007[...]”, „lipsa motivării [...]” afectează înscrierea respectivă deoarece „compromit[e] un control jurisdicțional adecvat al legalității sale”<sup>21</sup>.

25. În al doilea rând, în cauza LTTE/Consiliul<sup>22</sup>, Tribunalul a anulat o serie de acte ale Uniunii care acoperă perioada ianuarie 2011-octombrie 2014<sup>23</sup>, în măsura în care acestea priveau LTTE. În opinia avocatului domnului K. P., din motivarea hotărârii menționate rezultă în mod necesar că deciziile și regulamentele Consiliului în discuție în litigiul de față trebuie să fie de asemenea considerate nule, în orice cauză ce privește LTTE.

26. Întrucât o procedură penală împotriva domnului K. P. poate avea succes numai dacă actele Uniunii sunt valide, instanța de trimitere adresează următoarea întrebare:

„Este nevalidă înscrierea Liberation Tigers of Tamil Eelam pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) din [Regulamentul (CE) nr. 2580/2001] între 11 august 2007 și 27 noiembrie 2009, inclusiv, în special în temeiul Deciziilor Consiliului din 28 iunie 2007 (2007/445/CE), din 20 decembrie 2007 (2007/868/CE, astfel cum a fost modificată prin decizia rectificativă din aceeași dată), din 15 iulie 2008 (2008/583/CE), din 26 ianuarie 2009 (2009/62/CE) și al Regulamentului (CE) nr. 501/2009 din 15 iunie 2009?”

27. Consiliul și Comisia au prezentat observații scrise. Domnul K. P. a solicitat o dezbateră orală printr-o cerere care conținea observații scrise cu privire la întrebarea preliminară și de asemenea au ridicat în mod explicit problema validității deciziei inițiale de includere pe listă. În conformitate cu articolul 62 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, am solicitat părților să abordeze două aspecte în cadrul audierii. Acestea au fost (i) dacă Curtea ar trebui de asemenea să examineze validitatea deciziei *inițiale* de înscriere pe listă și (ii) în cazul unui răspuns afirmativ, ce efecte (dacă va fi cazul) ar putea avea invalidarea măsurii inițiale asupra validității măsurilor ulterioare (în concret, actele Uniunii în litigiu).

20 Hotărârea din 29 iunie 2010 (C-550/09, EU:C:2010:382).

21 Hotărârea din 29 iunie 2010 (C-550/09 EU:C:2010:382, punctele 56 și 57).

22 Hotărârea din 16 octombrie 2014 (T-208/11 și T-508/11, EU:T:2014:885). Această hotărâre a fost confirmată de Curte în Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583).

23 Regulamentele de punere în aplicare (UE) ale Consiliului nr. 83/2011 din 31 ianuarie 2011, nr. 687/2011 din 18 iulie 2011, nr. 1375/2011 din 22 decembrie 2011, nr. 542/2012 din 25 iunie 2012, nr. 1169/2012 din 10 decembrie 2012, nr. 714/2013 din 25 iulie 2013, nr. 125/2014 din 10 februarie 2014 și nr. 790/2014 din 22 iulie 2014 privind punerea în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Regulamentelor de punere în aplicare (UE) nr. 610/2010, nr. 83/2011, nr. 687/2011, nr. 1375/2011, nr. 542/2012, nr. 1169/2012, nr. 714/2013 și, respectiv, nr. 125/2014 (JO 2011, L 28, p. 14).

28. Domnul K. P., Consiliul și Comisia au prezentat observații orale și au răspuns la întrebări în ședința din 12 septembrie 2018.

## Aprecieri

### *Admisibilitate*

29. În cazul în care o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare pune în discuție validitatea unui act al Uniunii, este necesar să se examineze dacă partea care a ridicat această chestiune în fața instanței naționale ar fi avut „fără nicio îndoială” calitatea procesuală activă pentru a contesta legalitatea acestui act în mod direct în temeiul articolului 263 TFUE. În acest caz, acesta nu va avea dreptul să conteste validitatea aceluiași act prin intermediul unei trimiteri preliminare în temeiul articolului 267 TFUE<sup>24</sup>.

30. În prezenta cauză, este clar că domnul K. P. *nu* putea îndeplini „fără echivoc” dubla cerință ca actele să îl privească direct și individual. Decizia de trimitere descrie rolul domnului K. P. ca fiind cel al unui „responsabil regional”, parte a unei structuri organizatorice, „riguros ierarhică și ar fi controlat responsabilii locali pe care îi avea în subordine și alte persoane angajate la fața locului pentru colectarea donațiilor și ar fi fost, la rândul său, subordonat direct persoanelor responsabile pentru Germania”. Aceste date sugerează că domnul K. P. nu ar fi putut demonstra un interes direct suficient pentru a atinge standardul deosebit de ridicat aplicabil la momentul respectiv<sup>25</sup>. În plus, nu ar exista nimic care să sugereze că domnul K. P. ar fi avut posibilitatea (pe care nu a exercitat-o) de a contesta aceste măsuri în mod direct, în calitate de reprezentant al LTTE<sup>26</sup>.

31. Întrebarea este, așadar, admisibilă.

### *Validitatea deciziei inițiale de includere a LTTE pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3)*

32. În întrebarea adresată, instanța de trimitere ridică problema validității actelor Uniunii în discuție. Fiecare dintre aceste acte se referă la o reînscrisere pe listă a LTTE.

33. Cu toate acestea, în observațiile sale scrise, avocatul domnului K. P. reiterează argumentele pe care, potrivit deciziei de trimitere, le-a susținut în numele clientului său în procesul penal aflat pe rolul instanței de trimitere. Prin urmare, acesta susține că (i) decizia inițială de includere pe listă este nulă pentru lipsa motivării și că (ii) din hotărârea pronunțată în cauza E și F<sup>27</sup> rezultă că orice decizii de reînnoire adoptate după decizia inițială de înscriere pe listă fără o motivare sunt de asemenea nule (așa-zisul „efect de domino”). Esența acestui argument este că deciziile de reînnoire precum actele în litigiu reprezintă „în esență prelungirea înscrierii inițiale”<sup>28</sup>. Domnul K. P. a afirmat de asemenea că nu ar fi putut contesta decizia de înscriere inițială la momentul respectiv (afirmație probabil corectă, astfel cum am menționat anterior la punctul 30), iar prezenta trimitere îi oferă acum această posibilitate.

34. Cu toate acestea, pentru următoarele patru motive, considerăm că Curtea nu ar trebui să abordeze chestiunea validității deciziei inițiale de înscriere pe listă.

24 Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punctele 17, 18 și 24).

25 A se vedea printre altele Hotărârea din 15 iulie 1963, 25/62, Plaumann/Comisia (EU:C:1963:17). A se vedea de asemenea discuția noastră privind admisibilitatea în împrejurări similare, chiar dacă în raport cu normele mai puțin stricte introduse de TFUE după 1 decembrie 2009, în Concluziile noastre prezentate în cauza A și alții/Minister van Buitenlandse Zaken, C-158/14, EU:C:2016:734, punctele 58-88, confirmată de Curte în Hotărârea din 14 martie 2017, A și alții (C-158/14, EU:C:2017:202, punctele 59-75).

26 A se vedea prin analogie Hotărârea din 29 iunie 2010, E și F (C-550/09, EU:C:2010:382, punctul 49).

27 Hotărârea din 29 iunie 2010 (C-550/09, EU:C:2010:382).

28 Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, punctele 51 și 61).



35. În primul rând, instanța de trimitere nu s-a referit la această decizie în întrebarea sa adresată Curții. Și nici nu a furnizat argumente detaliate sau informații relevante care să ajute Curtea în această privință. În consecință, Curtea nu dispune de materialul necesar efectuării unei examinări adecvate a validității Regulamentului nr. 2580/2001 din punct de vedere procedural sau material.

36. În al doilea rând, în ipoteza în care Curtea ar efectua *ex officio* o astfel de evaluare, ar încălca drepturile statelor membre și instituțiilor în cauză care, în temeiul alineatului (2) al articolului 23 din Statutul Curții de Justiție, pot prezenta observații privind cererile de decizii preliminare. Deși în decizia de trimitere s-au consemnat, într-adevăr, argumentele invocate de avocatul domnului K. P. în cursul procesului, aceasta nu conține nicio întrebare directă cu privire la validitatea deciziei inițiale de înscriere pe listă, nici elementele necesare pentru a permite Curții să examineze această problemă. În ședință, Consiliul și Comisia au confirmat că nu au abordat chestiunea în observațiile lor, deoarece au interpretat decizia de trimitere în sensul că nu face referire la aceasta. Astfel, în timp ce procedura preliminară prevăzută la articolul 267 TFUE prevede *posibilitatea* părților precum domnul K. P. de a invoca un astfel de element la mult timp după faptele relevante, iar pe de altă parte, ordonanța de trimitere nu face nicio mențiune sau cel mult face mențiuni vagi, Curtea nu poate examina acest aspect *ex officio*. O astfel de abordare ar încălca dreptul altor părți la apărare.

37. În al treilea rând, punctul de plecare pentru examinarea validității oricărui act al Uniunii este examinarea pe fond a acestuia. În această privință, trebuie reținut că decizia inițială de înscriere pe listă și actele Uniunii în litigiu reprezintă măsuri legislative *separate* adoptate pe baza unor temeuri juridice *diferite* [articolul 1 alineatul (4) și respectiv, articolul 1 alineatul (6) din Poziția comună 2001/931], aplicând criteriile juridice *distincte*. Mai mult, deși Curtea a reținut în Hotărârea LTTE că o decizie de reînnoire reprezintă în esență o prelungire a înscrierii inițiale, cele două nu sunt atât de strâns legate între ele din punct de vedere juridic încât nulitatea celei dintâi să determine automat invaliditatea acesteia din urmă. Dimpotrivă, considerăm că există o ierarhie a măsurilor. Primul (și cel mai important pas) la momentul adoptării unei decizii inițiale de înscriere pe listă este de a verifica existența unei decizii adecvate și relevante luate de o autoritate competentă în sensul articolului 1 alineatul (4) din Poziția comună 2001/931<sup>29</sup>. În schimb, o decizie cu privire la reînnoirea înscrierii inițiale *nu* implică o reexaminare a deciziei respective<sup>30</sup>. În momentul reînnoirii, Consiliul trebuie să demonstreze că riscul aferent este „același” ca riscul prezentat la momentul includerii inițiale<sup>31</sup>. Decizia inițială de înscriere pe listă și actele Uniunii în litigiu constituie, așadar, în opinia noastră, în mod clar, acte juridice *separate și independente*. Rezultă că Curtea nu este în mod automat obligată să reexamineze decizia inițială prin care o anumită persoană sau un anumit grup au fost introduse pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) de fiecare dată când se contestă o decizie de reînnoire.

38. Acestea fiind spuse, nu excludem posibilitatea că ar *putea* fi oportun pentru Curte să examineze dacă înscrierea inițială a fost nevalidă pe fond, cu un efect corespunzător asupra deciziilor de reînnoire adoptate ulterior, *dar numai în cazul în care i se solicită în mod expres să facă acest lucru*. În cadrul ședinței, Consiliul a recunoscut că (de exemplu) dacă decizia autorității naționale competente ar fi fost întemeiată pe incapacitatea unui automobil deținut de LTTE de a trece un test de siguranță, aceasta nu ar fi justificat adoptarea de către Consiliu a deciziei inițiale de înscriere pe listă. Consecința juridică ar fi vicierea măsurilor ulterioare de reînnoire. Totuși, nu aceasta este situația descrisă în prezenta cauză.

29 Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, punctele 59 și 60).

30 Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, punctul 60).

31 Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, punctul 46), și Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/Franța (C-79/15 P, EU:C:2017:584, punctul 25).

### *Analogie cu Hotărârea E și F*

39. În procedurile naționale, precum și în procedura în fața Curții, avocatul domnului K. P. s-a bazat în mare măsură pe raționamentul dezvoltat de Curte în Hotărârea E și F pentru a susține, prin analogie, că defectele deciziei inițiale de înscriere pe listă a LTTE (Decizia 2006/379) au produs un „efect de domino”, astfel încât toate deciziile ulterioare de menținere a înscrierii LTTE pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) ar trebui să fie declarate nule. Cu toate acestea, este clar că faptele relevante din Hotărârea E și F sunt foarte diferite de cele din speță<sup>32</sup>.

40. Or, trebuie amintit că în Hotărârea E și F nu a fost prezentată nicio motivare pentru înscrierea pe listă a DHKP-C, nici pentru înscrierea inițială pe listă și nici pentru fiecare serie de decizii de reînnoire emise după această dată. O expunere de motive a fost furnizată pentru prima dată pentru Decizia nr. 2007/445, dar a fost prea târziu pentru a evita ca toate măsurile precedente ale Uniunii să fie declarate nule în privința înscrierii pe listă a organizației respective<sup>33</sup>.

41. În schimb, în prezenta cauză, expunerile de motive au fost furnizate reclamantei în ceea ce privește atât înscrierea inițială, cât și fiecare dintre deciziile ulterioare care mențineau LTTE pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). Astfel cum am explicat mai sus, modelul urmat a fost transmiterea unei expuneri de motive către persoanele interesate (acolo unde a fost posibil), explicând de ce *au fost* înscrise pe listă, urmată de publicarea unui aviz în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* prin care erau notificate persoanele pe care Consiliul intenționa le *menține* pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) și prin care erau informate că aveau posibilitatea de a solicita Consiliului să le comunice expunerea de motive a măsurii respective. După reînscris, Consiliul a trimis persoanelor vizate o nouă expunere de motive prin care se explica de ce au fost reînscrise<sup>34</sup>.

42. Este adevărat că *prima* expunere de motive pentru înscrierea LTTE pe lista prevăzută la articolul (2) alineatul (3) prin Decizia 2006/379 din 29 mai 2006 nu a fost comunicată reclamantei de către Consiliu decât pe 23 aprilie 2007<sup>35</sup>, la aproape *unsprezece luni de la înscrierea inițială*. Totuși, este cert că această comunicare s-a efectuat înainte ca Decizia 2006/379 să fi fost înlocuită și abrogată prin Decizia 2007/445 din 28 iunie 2007 și, prin urmare, în perioada în care prima decizie era în vigoare<sup>36</sup>. A doua zi după ce această din urmă decizie a fost adoptată, respectiv la 29 iunie 2007, Consiliul a trimis către LTTE o declarație privind motivele menținerii înscrierii sale pe listă. Ulterior, comunicarea motivării a urmat parcursul descris mai sus.

43. În mod evident, comunicarea expunerii de motive atât de târziu după adoptarea listei originale este în contradicție cu cerința Curții potrivit căreia Consiliul trebuie să comunice o astfel de declarație „imediat” după înscrierea originală<sup>37</sup>. Cu toate acestea, trebuie să se constate că LTTE nu a reacționat la înscrierea inițială pe listă, publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, astfel cum ar fi avut în mod clar dreptul, prin contestarea acesteia în temeiul articolului 230 CE (în prezent, articolul 263 TFUE) în cadrul termenului prescris. Iar înainte de a intra în vigoare măsura de înlocuire (Decizia

32 Hotărârea din 29 iunie 2010 (C-550/09, EU:C:2010:382).

33 A se vedea punctul 24 de mai sus.

34 A se vedea punctele 16-19 de mai sus. Consiliul nu avea neapărat adresele de contact pentru toți cei interesați de o anumită decizie de înscriere; dar publicarea anunțului în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* alături de posibilitatea de a solicita expunerea de motive poate reprezenta o îndeplinire rezonabilă a obligației de motivare. Până în prezent, din câte cunoaștem, nu există niciun element care să sugereze că un astfel de mecanism este, în sine, în mod generic nelegal.

35 Considerentul (3) al Deciziei 2007/445 menționează: „Consiliul a prezentat, pentru fiecare dintre persoanele, grupurile și entitățile pentru care acest lucru a fost posibil din punct de vedere practic, o expunere de motive în care se explică motivele pentru care au fost menționate în Deciziile 2006/379/CE [...]”. În ședință, Consiliul a confirmat de asemenea (fără a fi contrazis), că expunerea de motive a fost comunicată reclamantei la 23 aprilie 2007.

36 Toate măsurile aplicate de instituțiile Uniunii – chiar dacă sunt nelegale – sunt considerate valide până la momentul la care sunt revocate, anulate sau declarate nevalide. A se vedea în acest sens Hotărârea din 1 aprilie 1982, Dürbeck/Comisia (11/81, EU:C:1982:120, punctul 17), și Hotărârea din 5 octombrie 2004, Comisia/Grecia (C-475/01, EU:C:2004:585, punctul 18).

37 Hotărârea din 21 decembrie 2011, Franța/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, punctul 61).

2007/445), omisiunea a fost remediată de către Consiliu<sup>38</sup>. Adăugăm că Consiliul dispune de o largă putere de apreciere în ceea ce privește modalitățile de remediere a viciilor de procedură din actele sale. Dacă ar fi ales (de exemplu) să furnizeze motivarea necesară în considerentele unei măsuri de reînnoire a listei, în opinia noastră, aceasta ar fi rezolvat problema.

44. Prin urmare, propunem Curții să nu examineze nulitatea din punct de vedere al fondului sau al procedurii a deciziei inițiale de înscriere pe listă și/sau potențialul efect asupra validității actelor Uniunii în discuție.

***Validitatea actelor comunitare în litigiu prin care LTTE au fost incluse pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) (Deciziile 2007/445, 2007/868, 2008/583 și 2009/62 și Regulamentul nr. 501/2009)***

45. A fost adecvată expunerea de motive care a însoțit fiecare dintre actele Uniunii în litigiu, în special în lumina Hotărârii LTTE<sup>39</sup>?

46. Poziția comună 2001/931 nu conține nicio cerință explicită cu privire la expunerea de motive. Temeiul pentru această cerință este, prin urmare, articolul 296 TFUE, care prevede că actele juridice se motivează. Jurisprudența este constantă în sensul că motivarea „trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul”<sup>40</sup>. Această obligație este expresia principiului general al respectării dreptului la apărare și a dreptului fundamental corespunzător prevăzut la articolul 47 din cartă<sup>41</sup>.

47. Expunerea de motive trebuie să conțină motivele specifice și concrete pentru care factorul de decizie consideră că reglementarea relevantă este aplicabilă persoanei în cauză<sup>42</sup> și trebuie „să expună situația de fapt și considerațiile juridice care au o importanță esențială în economia” actului respectiv<sup>43</sup>. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente din cauza faptului că motivarea este examinată și din perspectiva contextului faptic și juridic<sup>44</sup>.

48. Astfel, pentru deciziile de reînnoire, cum ar fi actele Uniunii în cauză, *contextul legislativ* este reprezentat de obligația legală a Consiliului de a revizui lista prevăzută de articolul 2 alineatul (3) „cel puțin o dată pe semestru” [articolul 1 alineatul (6) din Poziția comună 2001/931]. Dacă în timpul acestor 6 luni, situația de fapt nu s-a schimbat, „nu mai [este] necesară expunerea în detaliu a

38 Este posibil să reamintim de asemenea că, în contextul luării acestui tip de măsură, chiar dacă Curtea consideră că decizia inițială de înscriere este nevalidă din cauza lipsei unei motivări adecvate, aceasta își poate exercita puterea de apreciere pentru a păstra măsura „nelegală” în vigoare o perioadă de timp, astfel încât să permită Consiliului să ia măsuri pentru a remedia lipsa motivării. A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctele 375 și 376 și al treilea punct din dispozitivul hotărârii).

39 Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583).

40 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Stichting Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa (C-539/10 P și C-550/10 P, EU:C:2012:711, punctul 138).

41 Hotărârea din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctul 100 și jurisprudența citată); a se vedea de asemenea Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (JO 2012, C 326, p. 391).

42 A se vedea de exemplu Hotărârea din 18 iulie 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctul 116 și jurisprudența citată).

43 Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, punctul 30).

44 Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Stichting Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa (C-539/10 P și C-550/10 P, EU:C:2012:711, punctele 139 și 140). A se vedea de asemenea Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Consiliul/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, punctul 53 și jurisprudența citată).

motivelor pentru care Consiliul avea convingerea că temeiurile care au stat la baza înscrierii recurenței pe lista în litigiu [rămân] valabile”<sup>45</sup>. Mai mult, este suficient ca motivele furnizate să aibă legătură cu un act adoptat într-un context „cunoscut” persoanei respective și să „permit[ă] acesteia să înțeleagă semnificația măsurii luate în privința sa”<sup>46</sup>.

49. *Contextul factual* al deciziilor de reînnoire poate avea în vedere dacă trecerea timpului și/sau o schimbare a circumstanțelor obligă Consiliul să întemeieze menținerea persoanei sau a grupului pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) pe o „apreciere actualizată a situației, ținând seama de elemente factuale mai recente, care demonstrează că riscul [...] subzistă”<sup>47</sup>. Consiliul nu este totuși obligat să aducă un „element nou” care „să fi făcut obiectul unei decizii naționale adoptate de o autoritate competentă” pentru a justifica o decizie de reînnoire<sup>48</sup>.

50. Motivările actelor Uniunii în cauză par a fi identice, cu excepția unor diferențe ne semnificative, cum ar fi datele diferite. Vom examina motivarea Deciziei 2007/445 cu titlu de exemplu reprezentativ. Pentru claritate, examinarea efectuată în această parte a concluziilor *nu* are legătură cu motivarea Regulamentului 501/2009 al Consiliului, pe care o vom analiza separat la punctul 63 și următoarele de mai jos.

51. Motivele care stau la baza reînnoirii includerii pe listă a LTTE prin Decizia 2007/445 provin din trei surse: *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* din 25 aprilie 2007, considerentele Deciziei 2007/445 și versiunea finală a motivării din 29 iunie 2007 trimisă la LTTE. Interpretarea coroborată a acestor trei surse relevă următoarele acțiuni întreprinse de Consiliu: (i) a comunicat LTTE o expunere de motive; (ii) a informat LTTE (și toate celelalte părți interesate) că avea posibilitatea să transmită Comisiei observații cu privire la motivul pentru care reînnoirea nu era o măsură adecvată; (iii) a inclus în această declarație un rezumat al motivelor pentru care condițiile de reînnoire a listei au rămas justificate și (iv) după adoptarea deciziei de reînnoire, a trimis LTTE versiunea definitivă a expunerii de motive care cuprindea justificarea pentru reînnoirea listei<sup>49</sup>.

52. Documentul menționat descria LTTE ca pe un grup terorist format în 1976 și enumera o serie de 12 acte comise de LTTE pe care Consiliul le-a considerat ca încadrându-se în definiția actului terorist prevăzută la articolul 1 alineatul (3) din Poziția comună 2001/931. Apoi se referea la o decizie din 29 martie 2001 a United Kingdom Secretary of State for the Home Department (ministrul de interne, Regatul Unit) de a interzice LTTE în temeiul UK Terrorism Act 2000 (Legea britanică din 2000 privind terorismul), la o decizie din 6 decembrie 2001 a United Kingdom Treasury (Trezoreria, Regatul Unit) de a îngheța activele LTTE și la o decizie a autorităților indiene de a interzice LTTE în 1992 [toate trei, potrivit Consiliului, se încadrau în definiția „deciziei” prevăzută la articolul 1 alineatul (4) din Poziția comună 2001/931 și toate trei au rămas în vigoare].

53. În opinia noastră, cele trei surse identificate la punctul 51 de mai sus conțineau suficiente detalii pentru a permite LTTE să cunoască motivele reale și specifice pentru care Consiliul a considerat că normele relevante erau aplicabile acesteia, precum și faptele și considerentele juridice care au avut o importanță decisivă în contextul reînnoirii listei. Au existat, cu alte cuvinte, elemente suficiente pentru a permite reclamantei să înțeleagă ceea ce i se reproșa și domeniul de aplicare al măsurilor luate. Astfel, LTTE a fost în măsură să conteste în mod util temeinicia măsurii de reînnoire. *Dacă* ar fi ales să procedeze astfel, ar fi putut să își exercite dreptul la apărare atât prin prezentarea de observații

45 Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Stichting Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa (C-539/10 P și C-550/10 P, EU:C:2012:711, punctul 146).

46 Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Consiliul/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, punctul 54 și jurisprudența citată).

47 Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, punctul 54), și Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, punctul 32); a se vedea de asemenea Hotărârea din 18 iulie 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctul 156).

48 Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, punctul 62), și Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, punctul 40).

49 Consiliul arată în observațiile sale scrise că doar comunicarea expunerii de motive cu privire la Regulamentul nr. 501/2009 (datată 16 iunie 2009) a fost „returnată la expeditor”.

înainte de adoptarea măsurii de reinnoire – astfel cum a fost invitată să procedeze prin notificarea publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* – și/sau prin contestarea măsurii de reinnoire în temeiul articolului 230 TCE (în prezent articolul 263 TFUE) în fața Tribunalului în termenul stabilit *după* adoptarea acestuia.

54. Este adevărat că Curtea a statuat clar în termeni generali că motivarea trebuie să precedă adoptarea unei decizii de reinnoire<sup>50</sup>, în timp ce diverse versiuni *finale* ale expunerilor de motive au fost datate și trimise *după* adoptarea fiecărei măsuri atacate. Considerăm totuși că Consiliul a respectat *spiritul* obligațiilor impuse de Curte. În special, subliniem *contextul* în care Decizia 2007/445 (și celelalte măsuri de reinnoire) a fost adoptată. În realitate, LTTE a fost în posesia unei motivări neschimbate, la oricare dintre momentele anterioare adoptării fiecărei măsuri de reinnoire. În consecință, nu se poate afirma că LTTE a fost într-o poziție în care *nu* avea cunoștința de faptele și motivele pe care este fundamentată decizia de a menține acest grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3).

55. Este posibil ca faptele și motivele pentru fiecare dintre măsurile de reinnoire să se repete textual la fiecare șase luni sau trebuie actualizate, deoarece – au devenit caduce ca urmare a modificării circumstanțelor și/sau trecerii timpului?

56. O singură schimbare majoră a circumstanțelor a fost adusă la cunoștința Curții: înfrângerea militară a LTTE din luna mai a anului 2009. Această modificare s-a produs *după* adoptarea Deciziilor 2007/445, 2007/868, 2008/583 și 2009/62. Prin urmare, Consiliul nu poate fi criticat pentru că nu a luat-o în considerare cu ocazia adoptării acestor decizii.

57. Domnul K. P. își concentrează critica formulată împotriva expunerii de motive în primul rând asupra faptului că Consiliul a omis să ia în considerare un pretins armistițiu între LTTE și guvernul din Sri Lanka început în 2002 și, în al doilea rând, faptul că unul dintre actele de terorism menționate de Consiliu în expunerea de motive (uciderea unui ministru al guvernului din Sri Lanka) nu a fost, afirmă el, comis de LTTE. În opinia noastră, niciuna dintre aceste pretinse fapte nu constituie o modificare a circumstanțelor produsă între momentul deciziei inițiale de înscriere pe listă și momentul adoptării oricăreia dintre cele patru decizii astfel încât să impună autorului lor să își modifice motivările. Concluzia care poate fi trasă în mod rezonabil din celelalte 11 acte de terorism invocate de Consiliu este, dimpotrivă, că pretinsul armistițiu nu a pus capăt activităților teroriste ale LTTE.

58. Prin urmare, concluzionăm că nicio schimbare esențială a circumstanțelor nu a fost adusă la cunoștința Curții care să fi impus Consiliului să redacteze motivări pentru Deciziile 2007/445, 2007/868, 2008/583 și 2009/62 diferite de motivarea deciziei inițiale de includere pe listă.

59. Trecerea timpului ar necesita în sine o schimbare a motivării?

60. În hotărârile pronunțate de Curte în cauzele Consiliul/Hamas<sup>51</sup> și Kadi II<sup>52</sup>, Curtea a indicat că un interval cuprins între 9 și 13 ani și, respectiv, un interval de 16 ani sunt suficiente ca raționamentul „vechi” să nu mai poată fi invocat. Prin urmare, vom analiza termenele în discuție în prezenta cauză. Considerăm ca punct de plecare data de 16 octombrie 2006, data ultimului act de terorism invocat de Consiliu în diferitele sale expuneri de motive ale actelor Uniunii în litigiu. Prima decizie de reinnoire după decizia inițială de înscriere pe listă (respectiv Decizia 2007/445 din 28 iunie 2007) a fost adoptată opt luni și jumătate mai târziu. Decizia 2009/62 din 26 ianuarie 2009 a fost adoptată cu 27

50 A se vedea printre altele Hotărârea din 18 iulie 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctul 113).

51 Hotărârea din 26 iulie 2017 (C-79/15 P, EU:C:2017:584, punctul 33).

52 Hotărârea din 18 iulie 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctul 156).

de luni mai târziu. (Decizia 2007/868 a Consiliului din 20 decembrie 2007 și Decizia 2008/583 a Consiliului din 15 iulie 2008 au fost adoptate între aceste două date). În opinia noastră, nu se poate afirma că actele teroriste din 2005/2006, împreună cu deciziile autorităților competente adoptate în 2001 ar reprezenta puncte de referință caduce pentru aceste patru acte ale Uniunii.

61. Este important să se amintească aici contextul în care sunt adoptate măsurile de reinnoire. Șase luni este un termen prea scurt în care să se realizeze o revizuire obligatorie. Faptul că *nicio* activitate teroristă nu ar fi avut loc într-o anumită perioadă de șase luni nu poate însemna că măsurile restrictive impuse și-ar fi produs efectele. Totuși, din altă perspectivă, aceasta poate însemna că persoanele în cauză speră să creeze impresia că activitatea a încetat, dar, în realitate, să planifice și să pregătească noi acte de terorism. Reinnoirea pentru una sau mai multe perioade de șase luni poate reprezenta o măsură prudentă, chiar dacă nu s-au comis noi acte de terorism, având în vedere în special puterea de apreciere largă de care dispune Consiliul<sup>53</sup> și interesul public în luarea de măsuri preventive pentru a împiedica activitățile teroriste<sup>54</sup>.

62. Rezultă că, în opinia noastră, notificarea publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, considerentele deciziei 2007/445 și motivarea finală luate împreună au furnizat informații suficiente pentru a satisface exigențele articolului 296 TFUE în susținerea hotărârii Consiliului potrivit căreia, în respectivul context, LTTE a reprezentat un „risc continuu”. La aceeași concluzie am ajuns în ceea ce privește Deciziile 2007/868, 2008/583 și 2009/62. Având în vedere că faptele și împrejurările legate de LTTE *nu* par să se fi schimbat semnificativ în perioada în care aceste decizii au fost în vigoare, ar fi apărut o situație contradictorie în cazul în care declarațiile Consiliului ar fi fost substanțial diferite sau pur și simplu diferite.

63. Cu toate acestea, avem o perspectivă diferită în ceea ce privește Regulamentul nr. 501/2009, care a fost adoptat la 15 iunie 2009 pentru a înlocui și a abroga Decizia 2009/62. Acest regulament prezintă anumite asemănări cu măsurile care au fost anulate de Curtea de Justiție în hotărârea pronunțată în cauza LTTE<sup>55</sup>.

64. Aici observăm că până la data adoptării Regulamentului nr. 501/2009, *a existat* aceeași schimbare semnificativă a circumstanțelor precum cea pe care Curtea a constatat-o în Hotărârea LTTE – și anume înfrângerea militară a LTTE în luna mai a anului 2009<sup>56</sup>. Înfrângerea respectivă a fost *anterioară* datei adoptării Regulamentului nr. 501/2009, respectiv 15 iunie 2009. Expunerea de motive pentru măsura respectivă, asemenea predecesoarelor sale, se referă la o listă de acte de terorism care *precedă* înfrângerea militară în discuție. Subliniem de asemenea că trecuseră mai mult de 31 de luni între data ultimului act de terorism invocat de Consiliu (luna octombrie a anului 2006) și data adoptării Regulamentului nr. 501/2009. Acest interval este mai lung decât cel relevant pentru una dintre măsurile anulate de Curte prin Hotărârea LTTE (Regulamentul nr. 83/2011)<sup>57</sup>.

53 A se vedea Hotărârea din 23 octombrie 2008, People’s Mojahedin Organization of Iran/Consiliul (T-256/07, EU:T:2008:461, punctul 112 și jurisprudența citată).

54 Hotărârea din 18 iulie 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctul 130).

55 Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583).

56 Potrivit cotidianului *The Guardian* din Regatul Unit, guvernul din Sri Lanka a declarat oficial încetarea războiului civil de 25 ani printr-o comunicare a victoriei respective din 19 mai 2009. A se vedea <https://www.theguardian.com/world/2009/may/18/tamil-tigers-killed-sri-lanka>. În cadrul ședinței, părțile nu au contestat producerea acestui eveniment la jumătatea lunii mai a anului 2009.

57 Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 83/2011 al Consiliului din 31 ianuarie 2011 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 610/2010 (JO 2011, L 28, p. 14). A se vedea Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, punctele 78-80).

65. În mod întemeiat, Consiliul a subliniat în cadrul ședinței că ar fi avut la dispoziție mai puțin de o lună calendaristică (între 17 mai 2009 și 15 iunie 2009) în care să modifice proiectul Regulamentului nr. 501/2009. Totuși, acesta este contextul în care trebuie efectuate revizuirii obligatorii la intervale de 6 luni. Dacă înfrângerea militară ar fi fost declarată cu câteva zile înainte de data adoptării Regulamentului nr. 501/2009, am fi considerat cu ușurință că este nerezonabil să se fi cerut Consiliului să ia în considerare acest fapt. Or, în speță, Consiliul dispunea de suficient timp pentru a reexamina înscrierea; încă nimic din expunerea de motive nu sugerează că ar fi făcut acest lucru.

66. Consiliul a încercat să susțină că nu are importanță faptul că motivarea nu conținea nimic în legătură cu această evoluție importantă. Dacă ar fi fost adăugată o frază în motivarea respectivă în sensul că Consiliul a avut cunoștință de înfrângerea militară, dar consideră că este prematur să se elimine LTTE din lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), rezultatul ar fi fost în fond același: decizia de reînnoire tot ar fi fost adoptată. Probabil așa ar fi stat lucrurile; dar argumentul Consiliului pierde din vedere esențialul. *Lipsa oricărei trimiteri* la schimbarea circumstanțelor și a *oricărui explicații* cu privire la motivele reînnoirii înscrierii înseamnă că Consiliul nu și-a îndeplinit obligațiile impuse de articolul 296 TFUE, astfel cum au fost interpretate de Curte în contextul măsurilor de înscriere pe listă a organizațiilor teroriste<sup>58</sup>.

67. De asemenea, Consiliul a susținut în ședință că revenea LTTE sarcina de a lua măsurile necesare pentru a informa Consiliul cu privire la înfrângerea militară, iar Consiliul nu era obligat să caute în mod activ informațiile respective. Această afirmație se află în contradicție cu faptul că Consiliul Afaceri Generale și Relații Externe s-a întrunit la 18 și la 19 mai 2009 *tocmai* pentru a discuta despre „evoluțiile recente” din Sri Lanka, dedicând 9 paragrafe de concluzii ale Consiliului situației descrise prin sintagma „lupta se apropie de final”<sup>59</sup>. Mai mult, Curtea a reținut în mod expres că este permis Consiliului să se raporteze la materiale recente apărute în presă și pe internet pentru a justifica *reînnoirea* unei înscrieri<sup>60</sup>. Trebuie să se înțeleagă că este permis Consiliului să facă acest lucru și pentru a evalua o eventuală *eliminare* de pe listă. Adăugăm că o comunicare de natură juridică cu autoritățile administrative de pe alt continent ar putea fi imposibilă sau, cel puțin, să nu reprezinte o prioritate pentru un grup care tocmai a suferit o înfrângere militară în care se pare că liderul său ar fi fost ucis<sup>61</sup>.

68. Așadar, considerăm că Regulamentul nr. 501/2009 este nevalid în esență pentru aceleași motive precum cele expuse de Curte în Hotărârea LTTE. Adăugăm că, deși respectivul viciu poate sau nu să fie remediabil, niciun remediu nu poate avea efect retroactiv în cadrul procedurii penale desfășurate împotriva domnului K. P.<sup>62</sup>.

## Concluzie

69. În consecință, propunem Curții să răspundă astfel la întrebarea preliminară adresată de Landgericht Saarbrücken (Tribunalul Regional din Saarbrücken, Germania):

„Regulamentul (CE) nr. 501/2009 al Consiliului din 15 iunie 2009 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsurile restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Deciziei 2009/62/CE este nevalid în măsura în care acesta privește Liberation Tigers of Tamil Eelam.

58 A se vedea Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, punctul 33).

59 A se vedea [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-09-137\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-137_en.htm).

60 A se vedea Hotărârea din 26 iulie 2017, Consiliul/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, punctul 72).

61 Avocatul domnului K. P. a susținut în cadrul ședinței, fără a fi contrazis, că acest lucru s-a produs. A se vedea de asemenea articolul menționat la nota de subsol 56 de mai sus.

62 A se vedea Hotărârea din 29 iunie 2010, E și F (C-550/09, EU:C:2010:382, punctul 59), precum și Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza respectivă (C-550/09, EU:C:2010:272, punctele 115-123).

Examinarea dosarului înaintat Curții nu a evidențiat niciun factor care să afecteze validitatea Deciziei 2007/445/CE a Consiliului din 28 iunie 2007 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Deciziilor 2006/379/CE și 2006/1008/CE, a Deciziei 2007/868/CE a Consiliului din 20 decembrie 2007 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsurile restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Deciziei 2007/445/CE, a Deciziei 2008/583/CE a Consiliului din 15 iulie 2008 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsurile restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Deciziei 2007/868/CE sau a Deciziei 2009/62/CE a Consiliului din 26 ianuarie 2009 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsurile restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Deciziei 2008/583/CE.”