

## Mål T-228/02

### Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mot Europeiska unionens råd

"Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism — Frysning av penningmedel — Talan om ogiltigförklaring — Rätten till försvar — Motivering — Rätt till ett effektivt domstolsskydd — Skadeståndstalan"

Förstainstansrättens dom (andra avdelningen) av den 12 december 2006 . . . II - 4674

#### Sammanfattning av domen

1. *Förfarande — Beslut som under förfarandet ersätter det överklagade beslutet*
2. *Talan om ogiltigförklaring — Gemenskapsdomstolarnas behörighet — Talan mot en gemensam ståndpunkt som antagits med stöd av avdelningarna V och VI i fördraget om Europeiska unionen  
(Artikel 230 EG, artiklarna 15 EU, 34 EU, 35 EU och 46 EU)*

3. *Gemenskapsrätt — Principer — Rätten till försvar — Beslut om frysning av penningmedel som antagits gentemot personer och enheter som misstänks delta i terroristverksamhet (Artikel 249 EG; rådets förordning nr 2580/2001, artikel 2.3; rådets beslut 2005/930)*
4. *Gemenskapsrätt — Principer — Rätten till försvar — Resolution från Förenta nationernas säkerhetsråd om antagande av restriktiva åtgärder gentemot icke angivna personer och enheter som misstänks delta i terroristverksamhet — Gemenskapens genomförande vid utövande av en egen befogenhet (Artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG; rådets förordning nr 2580/2001)*
5. *Gemenskapsrätt — Principer — Rätten till försvar — Beslut om frysning av tillgångar för personer och enheter som misstänks delta i terroristverksamhet (Gemensam ståndpunkt 2001/931, artikel 1.4; rådets förordning nr 2580/2001, artikel 2.3)*
6. *Europeiska unionen — Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken — Polissamarbete och straffrättsligt samarbete — Medlemsstaternas och gemenskapsinstitutionernas skyldighet till lojalt samarbete (Artikel 10 EG; gemensam ståndpunkt 2001/931, artikel 1.4; rådets förordning nr 2580/2001, artikel 2.3)*
7. *Gemenskapsrätt — Principer — Rätten till försvar — Beslut om frysning av tillgångar för personer och enheter som misstänks delta i terroristverksamhet (Gemensam ståndpunkt 2001/931, artikel 1.4 och 1.6)*
8. *Institutionernas rättsakter — Motivering — Skyldighet — Omfattning (Artikel 253 EG; rådets förordning nr 2580/2001)*
9. *Institutionernas rättsakter — Motivering — Skyldighet — Omfattning (Artikel 253 EG; gemensam ståndpunkt 2001/931, artikel 1.4 och 1.6; rådets förordning nr 2580/2001)*
10. *Europeiska gemenskaperna — Domstolsprövning av om institutionernas rättsakter är lagenliga (Artikel 230 andra stycket EG, gemensam ståndpunkt 2001/931, artikel 1.4 och 1.6, rådets förordning nr 2580/2001, artikel 2.3)*

1. När ett beslut under förfarandets gång ersätts med ett annat beslut med samma föremål skall detta sistnämnda betraktas som en ny omständighet som ger sökanden möjlighet att anpassa sina yrkanden och grunder. Det skulle nämligen strida mot god rättskipning och

processekonomiska krav att tvinga sökanden att väcka en ny talan. Det skulle dessutom vara oskäligt om institutionen i fråga, för att undslippa den kritik mot ett beslut som framförts i en ansökan som getts in till gemenskapsdomstolen, skulle kunna ändra beslutet eller byta ut

det mot ett annat och under förfarandet återopa denna ändring eller detta byte för att frånta motparten möjligheten att utvidga sina ursprungliga yrkanden och grunder till att avse det senare beslutet, eller att anföra ytterligare yrkanden och grunder gentemot detta. Detsamma gäller ett fall där en förordning som berör en enskild direkt och personligen under förfarandets gång ersattes av en annan förordning med samma föremål.

(se punkterna 28 och 29)

2. Förstainstansrätten är behörig att pröva en talan om ogiltigförklaring av en gemensam ståndpunkt som antagits med stöd av artikel 15 EU, som ingår i avdelning V i EU-fördraget om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, eller på grundval av artikel 34 EU, som ingår i avdelning VI i EU-fördraget om rättsliga och inrikes frågor, endast såvitt sökanden till stöd för sin talan åberopat att gemenskapens behörighet åsidosatts.

I avdelning V i EU-fördraget om den gemensamma utrikes- och säkerhets-

politiken och avdelning VI i EU-fördraget om rättsliga och inrikes frågor föreskrivs ingen möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring av gemensamma ståndpunkter vid gemenskapsdomstolarna.

I EU-fördraget, i dess i enlighet med Amsterdamfördraget ändrade lydelse, uppräknas domstolens befogenheter uttömmande i artikel 46 EU. I denna artikel föreskrivs inte någon behörighet för domstolen vad gäller bestämmelserna i avdelning V i EU-fördraget. Det följer av artiklarna 35 EU och 46 EU att de enda rättsmedel inom ramen för avdelning VI i EU-fördraget som avser granskning av giltigheten och ogiltigförklaring gäller sådana rambeslut, beslut och åtgärder för att genomföra konventioner som avses i artikel 34.2 b, c och d EU, och gäller således inte de gemensamma ståndpunkter som avses i artikel 34.2 a EU.

(se punkterna 46–49, 52 och 56)

3. Den garanti som sammanhänger med iakttagandet av rätten till försvar i egentlig mening vid antagande av ett beslut om frysning av penningmedel med stöd av förordning nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att

bekämpa terrorism kan inte nekas den berörde endast av det skälet att varken Europakonventionen eller de allmänna gemenskapsrättsliga principerna innehåller någon rätt för den enskilde att yttra sig före antagandet av en normativ rättsakt.

och i förevarande fall på gemenskapen genom vilken dess medlemsstater har beslutat att agera — att rent konkret identifiera de personer, grupper och enheter vars penningmedel skall frysas med tillämpning av denna resolution. De skall då iakttä bestämmelserna i sin egen rättsordning.

Det är även riktigt att beslut 2005/930, varigenom artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 genomförs, har samma allmänna giltighet som förordningen och, i likhet med förordningen, är direkt tillämpligt i alla medlemsstater. Beslutet har således, trots sin benämning, del av denna rättsakts lagstiftningskaraktär i den mening som avses i artikel 249 EG. Beslutet har emellertid inte uteslutande normativ karaktär. Samtidigt som det är tillämpligt *erga omnes* berör det sökanden direkt och personligen och denne pekas dessutom ut med namn som en person som skall upptas på förteckningen över personer, grupper och enheter vars penningmedel skall frysas med tillämpning av nämnda förordning.

De personer, grupper och enheter som omfattas av åtgärderna anges emellertid inte individuellt i resolutionen. Säkerhetsrådet har inte heller fastställt några specifika rättsliga normer beträffande förfarandet för frysning av penningmedel eller några garantier eller rättsmedel för att säkerställa att de personer och enheter som berörs av ett sådant förfarande ges en verklig möjlighet att bestrida de åtgärder som staterna vidtar gentemot dem.

(se punkterna 95, 97 och 98)

Gemenskapen agerar inte enligt en behörighet som är bunden av unionens eller medlemsstaternas vilja då rådet såsom i förevarande mål vidtar ekonomiska sanktionsåtgärder enligt artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG.

4. När det gäller säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) ankommer det på medlemsstaterna i Förenta nationerna (FN) —

Identifiering av de personer, grupper och enheter som omfattas av säkerhetsrådets

resolution 1373 (2001) liksom antagande av det påföljande beslutet att frysa penningtillgångar utgör utövande av en egen befogenhet som medför att gemenskapen gör en skönsmässig bedömning. Gemenskapsinstitutionerna, i förevarande fall rådet, är därför i princip skyldiga att iaktta berördas rätt till försvar då de vidtar åtgärder för att följa resolutionen. Garantin av rätten till försvar är därför i princip fullt tillämplig vid antagande av ett beslut om frysning av penningmedel med stöd av förordning nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism.

(se punkterna 101, 102 och 106–108)

5. Vid antagande av ett beslut om frysning av penningmedel med stöd av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism kan rätten till försvar endast utövas i förhållande till sådana omständigheter av faktisk och rättslig natur som enligt relevanta bestämmelser påverkar vidtagandet av den berörda åtgärden i förhållande till sökanden.

Frågan om iakttagandet av rätten till försvar vid antagande av ett beslut om frysning av penningmedel kan därför uppstå på två nivåer.

Den berördes rätt till försvar skall först och främst garanteras under det nationella förfarande som ledde till att den nationella behöriga myndigheten antog det beslut som avses i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism. Det är huvudsakligen under det nationella förfarandet som den berörde skall ges tillfälle att på ett meningsfullt sätt lämna sina synpunkter beträffande de omständigheter som görs gällande mot vederbörande och som utgör grund för det aktuella beslutet, med förbehåll för eventuella begränsningar av rätten till försvar som föreskrivs i nationell rätt i synnerhet av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller för att upprätthålla internationella relationer.

Den berördes rätt till försvar skall därefter ges en effektiv garanti under det gemenskapsförfarande som leder fram till att rådet antar beslutet att uppta eller behålla den berörde på förteckningen i enlighet med artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001. I detta avseende skall den berörde i princip endast ges tillfälle att på ett meningsfullt sätt lämna sina synpunkter beträffande föreskrivna villkor för tillämpning av den aktuella gemenskapsåtgärden, det vill säga —

om det rör sig om ett initialt beslut om frysning av penningmedel — att det föreligger exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visar att ett beslut har fattats av en behörig nationell myndighet i förhållande till sökanden som uppfyller definitionen i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931, och — om det rör sig om ett påföljande beslut om frysning av penningmedel — att det är motiverat att behålla den berördes namn på den omtvistade förteckningen.

(se punkterna 114, 115 och 118–120)

staterna för att gemensamt bekämpa terrorismen. Förstainstansrätten anser att denna princip, vid tillämpning av dessa bestämmelser, medför en skyldighet för rådet att i så stor utsträckning som möjligt godta den bedömning som gjorts av den behöriga nationella myndigheten, i synnerhet om det rör sig om en rättslig myndighet, såväl vad gäller befintligheten av "bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier" som legat till grund för myndighetens beslut, som i fråga om eventuella begränsningar av rätten att ta del av dessa bevis och indicier som föreskrivs i nationell rätt av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller för att upprätthålla internationella relationer.

6. Medlemsstaterna och institutionerna har enligt artikel 10 EG en ömsesidig skyldighet till lojalt samarbete. Denna princip äger allmän tillämplighet och gäller bland annat på området för rättsliga och inrikes frågor som regleras i avdelning VI i EU-fördraget, vilken för övrigt helt grundar sig på samarbetet mellan medlemsstaterna och institutionerna.

Genom bestämmelserna i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism införs en särskild form av samarbete mellan rådet och medlems-

Dessa överväganden gäller endast om de aktuella bevisen och indicierna underställts den behöriga nationella myndigheter för bedömning. Om rådet, under förfarandet inför denna institution, grundar ett initialt eller påföljande beslut om frysning av penningmedel på uppgifter eller bevis som tillställts rådet av medlemsstaternas representanter utan att dessa först har underställts nämnda behöriga nationella myndighet för

bedömning, skall dessa uppgifter där-  
emot anses utgöra nya omständigheter  
som görs gällande mot den berörde om  
vilka denne i princip skall underrättas  
och höras på gemenskapsnivå om detta  
inte redan skett på nationell nivå.

(se punkterna 123–125)

7. Av samtliga ovan anförda omständig-  
heter följer att den allmänna principen  
om respekt för rätten till försvar kräver  
att den berörde informeras om omstän-  
digheter som görs gällande mot honom i  
så stor utsträckning som möjligt  
antingen samtidigt med eller så snart  
som möjligt efter det att ett initialt beslut  
om frysning av penningmedel har anta-  
gits, såvida inte tvingande hänsyn till  
gemenskapens och medlemsstaternas  
säkerhet eller bevarande av internatio-  
nella relationer utgör hinder härför. Med  
samma förbehåll skall således, innan ett  
påföljande beslut om frysning av pen-  
ningmedel antas, i princip information  
om de nya omständigheter som görs  
gällande mot vederbörande lämnas och  
denne höras därom. Iakttagandet av  
rätten till försvar kräver däremot inte  
vare sig att den berörde informeras om  
de omständigheter som görs gällande  
mot honom innan ett initialt beslut om  
frysning av penningmedel antas eller att  
vederbörande ex officio hörs efteråt i en  
sådan situation.

När det gäller ett initialt beslut om  
frysning av penningmedel krävs för att  
rätten till försvar skall anses iakttagen att

rådet informerar den berörde om de  
exakta uppgifter eller fakta i det rele-  
vanta ärendet som visar att ett beslut  
som uppfyller definitionen i artikel 1.4 i  
gemensam standpunkt 2001/931 om  
tillämpning av särskilda åtgärder i syfte  
att bekämpa terrorism har fattats av en  
behörig myndighet i en medlemsstat,  
samt i förekommande fall de nya  
omständigheter som tillställts rådet av  
medlemsstaternas representanter utan  
att dessa först har underställts nämnda  
behöriga nationella myndighet för  
bedömning. Vidare krävs att den  
berörde ges tillfälle att på ett ändamåls-  
enligt sätt yttra sig beträffande dessa  
uppgifter och fakta i ärendet.

När det gäller ett påföljande beslut om  
frysning av penningmedel krävs likaså  
för att rätten till försvar skall anses  
iakttagen att rådet informerar den  
berörde om de exakta uppgifter eller  
fakta i det relevanta ärendet som enligt  
rådet motiverar att den berördes namn  
behålls i förteckningen liksom i före-  
kommande fall de nya omständigheter  
som avses ovan och slutligen att veder-  
börande ges tillfälle att på ett ändamåls-  
enligt sätt yttra sig härom.

(se punkterna 125, 126 och 137)

8. Även den garanti som sammanhänger med motiveringsskyldigheten i artikel 253 EG är i princip fullt tillämplig vid antagande av ett beslut om frysning av penningmedel med stöd av förordning nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism.

görs gällande mot dem under det administrativa förfarandet.

(se punkterna 109, 146 och 148)

Härav följer att motiveringen av ett beslut om frysning av penningmedel med stöd av förordning nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism inte enbart skall avse de i lag föreskrivna villkoren för att tillämpa förordningen utan även de skäl som föranlett rådet, då den gjorde sin skönsmässiga bedömning, att anse att den berörde skall bli föremål för en sådan åtgärd.

Tvingande hänsyn till gemenskapens och dess medlemsstaters säkerhet och till upprätthållandet av deras internationella relationer kan utgöra hinder för att informera de berörda om de exakta och fullständiga skälen till det initiala eller påföljande beslutet att frysa deras penningmedel. Dessa omständigheter kan även utgöra hinder för att de berörda informeras om de omständigheter som

9. Såvida inte tvingande hänsyn till gemenskapens och dess medlemsstaters säkerhet och upprätthållandet av deras internationella relationer föranleder annat, och med reservation för att endast domslutet och allmänt avfattade domskäl anges i den version av beslutet om frysning av penningmedel som offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning, skall således motiveringen av ett initialt beslut om frysning av penningmedel enligt artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism på ett specifikt och konkret sätt behandla exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visar att ett beslut har fattats av en behörig myndighet beträffande den berörde. Motiveringen skall vidare innehålla de skäl som föranlett rådet att, med utövande av sin befogenhet att göra en skönsmässig bedömning, anse att den berörde skall bli föremål för en sådan åtgärd. På samma sätt skall motiveringen i ett påföljande beslut om frysning av penningmedel enligt artikel 1.6 i samma gemensamma ståndpunkt, med samma förbehåll som ovan, innehålla de specifika och konkreta skäl som föranlett rådet att efter en förnyad prövning anse



att frysningen av den berördes penningmedel alltfjämt är motiverad, i förekommande fall med stöd av nya omständigheter eller bevis.

(se punkterna 116, 125, 126, 147, och 151)

10. Domstolens prövning av lagenligheten av ett beslut om frysning av penningmedel enligt artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism erhålls i detta sammanhang genom den typ av talan som föreskrivs i artikel 230 andra stycket EG. Enligt denna artikel är domstolen behörig att pröva en talan rörande bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av EG-fördraget eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning, eller rörande maktmissbruk.

Vid denna prövning ankommer det på förstainstansrätten att, med hänsyn till de grunder för ogiltigförklaring som sökanden åberopat eller som rätten har att pröva ex officio, att kontrollera att de föreskrivna villkoren för tillämpning av förordning nr 2580/2001 i ett enskilt fall är uppfyllda. Dessa villkor framgår av artikel 2.3 i denna förordning, som hänvisar till artikel 1.4 och 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att

bekämpa terrorism beroende på om det rör sig om ett initialt eller ett påföljande beslut om frysning av penningmedel. Detta innebär att domstolsprövningen av det aktuella beslutets lagenlighet omfattar dels bedömningen av de fakta och omständigheter som åberopats som grund för beslutet, dels prövningen av den bevisning och de uppgifter som ligger till grund för nämnda bedömning. Förstainstansrätten skall även försäkra sig om att rätten till försvar och motiveringsskyldigheten iakttagits liksom, i förekommande fall, att de tvingande hänsyn som rådet undantagsvis åberopat för att inte behöva iakta dessa skyldigheter är välgrundade.

Denna kontroll är särskilt viktig om den utgör den enda processuella garantin för en god jämvikt mellan de krav som sammanhänger med kampen mot internationell terrorism och skyddet för de grundläggande rättigheterna. Rådets begränsning av de berördas rätt till försvar skall uppvägas av en strikt, oberoende och opartisk domstolskontroll. Gemenskapsdomstolarna måste kunna kontrollera att beslutet om frysning av penningmedel är lagenligt och välgrundat. Rådet kan i detta sammanhang inte gentemot dem åberopa att bevisning eller andra uppgifter som rådet använt sig av är hemliga eller på annat sätt konfidentiella.

(se punkterna 153–155)