



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjätte avdelningen i utökad sammansättning)

den 16 oktober 2014*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism — Frysning av tillgångar — Tillämpligheten av förordning (EG) nr 2580/2001 på väpnade konflikter — Huruvida en myndighet i tredjeland kan kvalificeras som behörig myndighet i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp — Grunden för besluten att frysa tillgångar — Hänvisning till terroristhandlingar — Behovet av ett beslut från en behörig myndighet i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931”

I de förenade målen T-208/11 och T-508/11,

Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), Herning (Danmark), företrädd av advokaterna V. Koppe, A. M. van Eik och T. Buruma,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av G. Étienne och E. Finnegan, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Nederländerna, i mål T-208/11 inledningsvis företrädd av M. Bulterman, N. Noort och C. Schillemans, och därefter, såsom i mål T-508/11, av C. Wissels, M. Bulterman och J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient i målen T-208/11 och T-508/11,

av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, inledningsvis företrädd av S. Behzadi-Spencer, H. Walker och S. Brighthouse, och därefter av S. Behzadi-Spencer, H. Walker och E. Jenkinson samtliga i egenskap av ombud, biträdda av M. Gray, barrister,

intervenient i mål T-208/11,

och av

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av F. Castillo de la Torre och S. Boelaert, och därefter av M. Castillo de la Torre och É. Cujo, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: engelska.

intervenient i målen T-208/11 och T-508/11,

angående, från början i mål T-208/11, en talan om ogiltigförklaring av rådets genomförandeförordning (EU) nr 83/2011 av den 31 januari 2011 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av genomförandeförordning (EU) nr 610/2010 (EUT L 28, s. 14), och, i mål T-508/11, en talan om ogiltigförklaring av rådets genomförandeförordning (EU) nr 687/2011 av den 18 juli 2011 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av genomförandeförordningarna (EU) nr 610/2010 och (EU) nr 83/2011 (EUT L 188, s. 2), i den del dessa rättsakter avser sökanden.

meddelar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av tillförordnade ordföranden F. Dehousse (referent), samt domarna I. Wiszniewska-Białecka, E. Buttigieg, A. M. Collins och I. Ulloa Rubio,

justitiesekreterare: handläggaren S. Spyropoulos,

efter förhandlingen den 26 februari 2014,

följande

Dom

Bakgrund och förfarande

- 1 Den 27 december 2001 antog Europeiska unionens råd gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 93), förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 70), och beslut 2001/927/EG om upprättande av den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 (EGT L 344, s. 83).
- 2 Den 29 maj 2006 antog rådet beslut 2006/379/EG om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av beslut 2005/930/EG (EUT L 144, s. 21). Genom detta beslut upptogs sökanden, Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), i den förteckning avseende frysning av tillgångar som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 (nedan kallad förteckningen avseende frysning av tillgångar). Sökanden har därefter fortsatt att vara upptagen i denna förteckning.
- 3 Den 31 januari 2011 antog rådet genomförandeförordning (EU) nr 83/2011 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av förordning nr 610/2010 (EUT L 28, s. 14). Sökanden behölls i förteckningen i bilagan till genomförandeförordning nr 83/2011.
- 4 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 11 april 2011, registrerad under målnummer T-208/11, väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av genomförandeförordning nr 83/2011, i den del den avsåg sökanden.
- 5 I en skrivelse av den 30 maj 2011 meddelade rådet sökanden skälen till dess avsikt att vid nästa översyn behålla sökanden i förteckningen avseende frysning av tillgångar.

- 6 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 28 juli, den 2 augusti respektive den 3 augusti 2011 ansökte Konungariket Nederländerna, Europeiska kommissionen och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få intervensera till stöd för rådets yrkanden i mål T-208/11. Ordföranden på tribunalens andra avdelning beslutade, den 16 september 2011, efter att ha hört parterna, att bifalla ansökningarna.
- 7 Den 18 juli 2011 antog rådet genomförandeförordning (EU) nr 687/2011 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av genomförandeförordningarna (EU) nr 610/2010 och nr 83/2011 (EUT L 188, s. 2). Sökanden behölls i förteckningen i bilagan till genomförandeförordning nr 687/2011.
- 8 Genom skrivelse av den 19 juli 2011 meddelade rådet sökanden skälen till varför sökanden hade behållits i förteckningen.
- 9 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 28 september 2011, vilken rättades den 19 oktober 2011 och registrerades under målnummer T-508/11, väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av genomförandeförordning nr 687/2011, i den del den avsåg sökanden.
- 10 Genom ansökningar som inkom till tribunalens kansli den 9 och den 17 januari 2012 ansökte Konungariket Nederländerna respektive kommissionen om att få intervensera till stöd för rådets yrkanden i mål T-508/11. Ordföranden på tribunalens andra avdelning beslutade, den 9 mars 2012, efter att ha hört parterna, att bifalla ansökningarna.
- 11 Genom skrivelse av den 18 november 2011 meddelade rådet sökanden skälen till dess avsikt att vid nästa översyn behålla sökanden i förteckningen avseende frysning av tillgångar.
- 12 Den 22 december 2011 antog rådet genomförandeförordning (EU) nr 1375/2011 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av genomförandeförordning nr 687/2011 (EUT L 343, s. 10). Sökanden behölls i förteckningen i bilagan till genomförandeförordning nr 1375/2011.
- 13 Genom skrivelse av den 3 januari 2012 meddelade rådet sökanden skälen till varför sökanden hade behållits i förteckningen.
- 14 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 27 februari 2012 begärde sökanden att målen T-208/11 och T-508/11 skulle förenas. Sökanden begärde även att få justera sina yrkanden till att gälla genomförandeförordning nr 1375/2011. Sökanden förebringade även bevisning.
- 15 Genom handlingar som inkom den 24 och den 25 maj 2012 yttrade sig kommissionen, rådet respektive Konungariket Nederländerna över sökandens begäran om att få justera sina yrkanden och över den förebringade bevisningen.
- 16 Den 15 juni 2012 beslutade ordföranden på tribunalens andra avdelning, efter att ha hört parterna, att förena målen T-208/11 och T-508/11.
- 17 Den 25 juni 2012 antog rådet genomförandeförordning (EU) nr 542/2012 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av genomförandeförordning nr 1375/2011 (EUT L 165, s. 12). Sökanden behölls i förteckningen i bilagan till genomförandeförordning nr 542/2012.
- 18 Genom skrivelse av den 26 juni 2012 meddelade rådet sökanden om skälen till varför sökanden hade behållits i förteckningen.

- 19 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 19 juli 2012 begärde sökanden att få justera sina yrkanden i respektive mål till att gälla genomförandeförordning nr 542/2012.
- 20 Eftersom skrivelserna av den 27 februari och den 19 juli 2012 förts till handlingarna i målet såsom ansökningar om justering av yrkanden inkom sökanden, på tribunalens begäran, den 2 augusti 2012 med en justering av yrkandena i respektive talan till att gälla genomförandeförordningarna nr 1375/2011 och nr 542/2012.
- 21 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 5 och den 6 september 2012 yttrade sig Förenade kungariket, kommissionen respektive rådet över justeringen av yrkandena.
- 22 Den 10 december 2012 antog rådet genomförandeförordning (EU) nr 1169/2012 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av genomförandeförordning nr 542/2011 (EUT L 337, s. 2). Sökanden behölls i förteckningen i bilagan till genomförandeförordning nr 1169/2012.
- 23 Den 7 februari 2013 inkom sökanden med en justering av yrkandena i respektive talan till att gälla genomförandeförordning nr 1169/2012.
- 24 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 21 februari, den 12 mars och den 13 mars 2013 yttrade sig kommissionen, rådet respektive Förenade kungariket över denna justering av yrkandena.
- 25 Den 25 juli 2013 antog rådet genomförandeförordning (EU) nr 714/2013 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av genomförandeförordning nr 1169/2012 (EUT L 201, s. 10). Sökanden behölls i förteckningen i bilagan till genomförandeförordning nr 714/2013.
- 26 Den 22 augusti 2013 inkom sökanden med en justering av yrkandena i respektive talan till att gälla genomförandeförordning nr 714/2013.
- 27 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 9, den 17 och den 25 september 2013 yttrade sig kommissionen, Förenade kungariket respektive rådet över denna justering av yrkandena.
- 28 Med hänsyn till att sammansättningen av tribunalens avdelningar hade ändrats, förordnades referenten att tjänstgöra på sjätte avdelningen. Målen tilldelades följaktligen den avdelningen.
- 29 Tribunalen beslutade den 13 november 2013 att hänskjuta målet till den sjätte avdelningen i utökad sammansättning.
- 30 Den 15 januari 2014 anmodade tribunalen parterna att besvara vissa frågor. Parterna efterkom denna anmodan genom en handling som inkom till tribunalens kansli den 6 februari 2014.
- 31 Den 10 februari 2014 antog rådet genomförandeförordning (EU) nr 125/2014 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av genomförandeförordning nr 714/2013 (EUT L 40, s. 9). Sökanden behölls i förteckningen i bilagan till genomförandeförordning nr 125/2014.
- 32 Den 18 februari 2014 inkom sökanden med en justering av sina yrkanden i respektive talan till att gälla förordning nr 125/2014.
- 33 Då en ledamot på avdelningen, den 25 februari 2014, var förhindrad att döma i målet, utsåg tribunalens ordförande, med stöd av artikel 32.3 i rättegångsreglerna, en annan domare för att uppnå en fulltalig avdelning.

- 34 Vid förhandlingen den 26 februari 2014 angav Konungariket Nederländerna, Förenade kungariket, rådet och kommissionen att de inte hade något att invända mot den justering av yrkandena som inkommit den 18 februari 2014.
- 35 Den 22 juli 2014 antog rådet genomförandeförordning (EU) nr 790/2014 av den 22 juli 2014 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 och om upphävande av genomförandeförordning (EU) nr 125/2014 (EUT L 217, s. 1). Sökanden behölls i förteckningen i bilagan till genomförandeförordning nr 790/2014, dock på andra grunder.
- 36 Den 20 augusti 2014 inkom sökanden med en justering av yrkandena i respektive talan mot genomförandeförordning nr 790/2014.
- 37 Genom skrivelser som inkom till tribunalens kansli den 23 och den 25 september 2014 yttrade sig rådet och Konungariket Nederländerna över sökandens justering.

Parternas yrkanden

- 38 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara genomförandeförordningarna nr 83/2011, nr 687/2011, nr 1375/2011, nr 542/2012, nr 1169/2012, nr 714/2013, 125/2014 och 790/2014 (nedan kallade de angripna förordningarna) i de delar de avser sökanden, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 39 Rådet, som i mål T-208/11 får stöd av Konungariket Nederländerna, Förenade kungariket och kommissionen, och i mål T-508/11 av Konungariket Nederländerna och kommissionen, har yrkat att tribunalen ska
- ogilla respektive talan, och
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

- 40 Sökanden har åberopat sju grunder, varav sex avser både mål T-208/11 och mål T-508/11 och en grund avser mål T-508/11.
- 41 Under de sex grunder som är gemensamma för respektive talan görs gällande 1) att förordning nr 2580/2001 inte är tillämplig på tvisten mellan sökanden och den srilankesiska regeringen, 2) att kvalificeringen av sökanden som terrorist i den mening som avses i artikel 1.3 i gemensam ståndpunkt 2001/931 är felaktig, 3) att beslut inte har fattats av en behörig myndighet, 4) att någon översyn enligt artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 inte har gjorts, 5) att motiveringsskyldigheten har åsidosatts, och 6) att sökandens rätt till försvar och till ett effektivt domstolsskydd har kränkts. Den sjunde grunden, som enbart har anförts i mål T-508/11, avser åsidosättanden av principerna om proportionalitet och subsidiaritet.

Den första grunden: Förordning nr 2580/2001 är inte tillämplig på tvisten mellan sökanden och den srilankesiska regeringen

Parternas argument

- 42 Sökanden har gjort gällande att förordning nr 2580/2001 inte omfattar väpnade konfliktsituationer, då väpnade konflikter – och således handlingar som begås i nämnda sammanhang – enbart, enligt sökanden, regleras av internationell humanitär rätt.
- 43 Sökanden var, vilket framgår av redogörelsen för bakgrunden i målet, delaktig i en väpnad konflikt mot den srilankesiska regeringens armé till skydd för det tamilska folkets rätt till självbestämmande och ”frigörelse” från regeringens ”förtryck”. Mot bakgrund av hur sökandens väpnade styrkor är organiserade och fungerar, uppfyller deras medlemmar samtliga villkor i internationell rätt för att betraktas som krigförande. Denna status gav dem immunitet med avseende på lagliga krigshandlingar enligt bestämmelserna om väpnade konflikter och innebär att de, för eventuella olagliga krigshandlingar, inte kunde lagföras annat än med stöd av dessa bestämmelser, och inte enligt bestämmelser om terroristbekämpning. Eftersom lagliga krigshandlingar inte kan kvalificeras som olagliga enligt nationell lagstiftning omfattas de inte av gemensam ståndpunkt 2001/931. Enligt artikel 1.3 i denna ståndpunkt är handlingar som inte definieras som ett brott enligt nationell lagstiftning uteslutna från ståndpunktens tillämpningsområde.
- 44 Upptagandet av sökanden i förteckningen avseende frysning av tillgångar ska således betraktas som inblandning i ett tredjelands interna angelägenheter under väpnad konflikt, vilket strider mot principen om icke-inblandning enligt internationell humanitär rätt.
- 45 Sökanden har i sina repliker vidhållit att det bör göras en klar åtskillnad mellan väpnad konflikt och terrorism. Den första frågan är inte huruvida en händelse kan karaktäriseras som en terroristhandling utan huruvida det pågår en väpnad konflikt på vilken enbart humanitär rätt är tillämplig. Enligt humanitär rätt är det inte förbjudet med väpnade konflikter och dödande i samband med krig, som utförs utan att bryta mot bestämmelserna om väpnade konflikter, betraktas som ursäktligt. En kvalificering av ett självmordsattentat mot fiendens högkvarter som terrorism, såsom rådet har gjort i förevarande fall, innebär således kriminalisering av en krigshandling som trots allt anses acceptabel enligt internationell humanitär rätt.
- 46 Sökanden har, till stöd för sina argument, även åberopat en dom från Rechtbank’s-Gravenhague (förstainstansrätt i Haag, Nederländerna) av den 21 oktober 2011, och en dom från Tribunale di Napoli (domstol i Neapel, Italien) av den 23 juni 2011, i vilka det fastställdes att sökanden deltog i en intern väpnad konflikt i den mening som avses i internationell rätt och att sökanden inte kunde kvalificeras som terrorist i egentlig mening.
- 47 Rådet har, med stöd av intervenienterna, bestritt sökandenas argument. Rådet menar att kvalificeringen som väpnad konflikt enligt internationell rätt inte utgör hinder för att – när terroristhandlingar utförs – tillämpa internationella bestämmelser om bekämpning av terrorism. Europeiska unionen deltar aktivt i denna kamp till stöd för de åtgärder som vidtagits av Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet). Internationell humanitär rätt utesluter inte en tillämpning av särskilda bestämmelser på området för terroristbekämpning. Definitionen av terroristhandling i gemensam ståndpunkt 2001/931 gäller oberoende av under vilka omständigheter sådana handlingar utförs. Rådet har bestritt att sökandens kvalificering av situationen i Sri Lanka får till följd att internationella bestämmelser på området för terroristbekämpning inte skulle vara tillämpliga på sökanden.
- 48 Rådet har i sina dupliker vidhållit sin inställning. Beträffande avgörandet från Rechtbank’s-Gravenhague har rådet påpekat att detta har överklagats och att tribunalen inte kan beakta de konsekvenser som sökanden påstår att det har för tolkningen av internationell humanitär rätt och unionsrätt.

- 49 Kommissionen anser att sökanden felaktigt har påstått att väpnade konflikter inte kan jämföras med terroristhandlingar. Det finns inga regler om immunitet i fråga om terroristhandlingar som utförs i samband med väpnade konflikter. Sökanden saknar stöd för sitt påstående att de handlingar som läggs sökanden till last i skälen till de angripna förordningarna utgör lagliga krigshandlingar. Påståendet att terroristhandlingar som utförs i samband med väpnade konflikter inte kan lagföras annat än enligt humanitär rätt är felaktigt. Unionens institutioner har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller unionens yttre förbindelser och vilka faktorer som ska beaktas när åtgärder vidtas i syfte att frysa tillgångar. Unionen upprättar en förteckning över terroristorganisationer i syfte att frånta dem deras finansieringskällor vilket sker oberoende av huruvida de deltar i en väpnad konflikt. Denna praxis är förenlig med Unionens ståndpunkt – som för övrigt till stor del delas av resten av världen – nämligen att alla terroristhandlingar är förkastliga och måste utrotas, oberoende av om de begås i fredstider eller under en väpnad konflikt.
- 50 Det är därför inte nödvändigt att exakt ange vilken typ av konflikt – huruvida den är väpnad eller inte, intern eller internationell, huruvida den utgör ett frihetskrig eller inte – som föreligger mellan sökanden och den srilankesiska regeringen.
- 51 Kommissionen har angående principen om icke-inblandning anfört att denna princip har införts till skydd för stater. Principen kan således endast göras gällande av stater och inte av rebellgrupper. Det faktum att endast sökanden och inte den srilankesiska regeringen har upptagits i förteckningen avseende frysning av tillgångar är ett opportunistiskt argument som tribunalen inte kan beakta. Hänvisningen till artikel 6.5 i tilläggsprotokollet till Genèvekonventionen av den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter (tilläggsprotokoll II) av den 8 juni 1977 saknar enligt kommissionen relevans.
- 52 Kommissionen har, i likhet med övriga intervenienter, ifrågasatt relevansen av eller det befogade i att, såsom sökanden har gjort, hänvisa till avgöranden från Rechtbank's-Gravenhague och Tribunale di Napoli.
- 53 Det är uppenbart att frågan huruvida ett attentat ska kvalificeras som terrorism inte är avhängig av de politiska skälen bakom attentatets utförande, utan av de medel och metoder som används. I bestämmelserna om väpnade konflikter föreskrivs inga undantag från förbudet mot terroristhandlingar och ingen humanitärrettslig bestämmelse förbjuder åtgärder, såsom frysning av tillgångar, som vidtas i syfte att stoppa finansiering av terrorism, eller utförande av terroristhandlingar.

Tribunalens bedömning

- 54 Sökanden har under denna grund gjort gällande att det, i en situation – såsom enligt sökanden den förevarande – av väpnad konflikt i den mening som avses i internationell humanitär rätt, enbart är denna rätt som är tillämplig på eventuella olagliga handlingar som begås i samband med denna konflikt, och att bestämmelser om förebyggande och bekämpning av terrorism inte är tillämpliga. Sökanden är en befrielseörelse som varit delaktig i en väpnad konflikt mot en "förtryckarregim". Rörelsens uppförande i förteckningen avseende frysning av tillgångar utgör en kränkning av principen om icke-inblandning enligt internationell humanitär rätt och rådet har felaktigt tillämpat bestämmelser i unionsrätten på området för terrorism.
- 55 Sökanden har till stöd för sina argument hänvisat till olika bestämmelser i internationell rätt och i unionsrätten.
- 56 I motsats till vad sökanden har anfört utesluter inte det faktum att internationell humanitär rätt är tillämplig i en situation av väpnad konflikt och på handlingar som utförs i en sådan situation att en förordning på området för terrorism är tillämplig på dessa handlingar. Detta gäller såväl för de

bestämmelser i unionsrätten som tillämpats i förevarande fall, i synnerhet gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001, som de bestämmelser i internationell rätt som sökanden har hänvisat till.

- 57 Vad för det första gäller unionsrätten påpekas att en situation av väpnad konflikt i den mening som avses i internationell humanitär rätt inte utesluter en tillämpning av bestämmelser i unionsrätten på området för terrorism på eventuella terroristhandlingar som utförs i samband med en sådan konflikt.
- 58 När det gäller tillämpningsområdet för gemensam ståndpunkt 2001/931 görs det ingen skillnad beroende på om handlingen i fråga har eller inte har begåtts i samband med en väpnad konflikt i den mening som avses i internationell humanitär rätt. Det är även riktigt, såsom rådet har angett, att unionen och dess medlemsstater har som målsättning att bekämpa terrorism, oberoende av uttrycksform, i överensstämmelse med målen i internationell rätt.
- 59 Det är dessutom bland annat i syfte att på unionsnivå genomföra säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) av den 28 september 2001, vari ”nödvändigheten av att med alla medel, i överensstämmelse med Förenta nationernas stadga, bekämpa de hot mot internationell fred och säkerhet som är en följd av terroristhandlingar” bekräftas och ”staternas skyldighet att komplettera det internationella samarbetet genom att vidta ytterligare åtgärder för att på sitt territorium med alla lagliga medel förebygga och hindra finansiering och förberedelse av alla slags terroristhandlingar” framhålls, som rådet antog gemensam ståndpunkt 2001/931 (se skälen 5–7 i denna gemensamma ståndpunkt) och därefter, i enlighet med denna gemensamma ståndpunkt, förordning nr 2580/2001 (se skälen 3, 5 och 6 i denna förordning).
- 60 Vad för det andra gäller den internationella rätt som sökanden har åberopat påpekas att, förutom det faktum att en väpnad konflikt onekligen kan leda till handlingar som, till sin art, motsvarar terroristhandlingar, ska sådana handlingar enligt internationell humanitär rätt förstås som ”terroristhandlingar” i strid med denna rätt.
- 61 I artikel 33 i Genèvekonventionen av den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid, föreskrivs uttryckligen att alla former av terroriståtgärder är förbjudna. På ett liknande sätt anges i tilläggsprotokollen I och II till Genèvekonventionen av den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella och icke-internationella väpnade konflikter av den 8 juni 1977, vilka har till syfte att förbättra skyddet för dessa offer, att terroristhandlingar alltid är förbjudna och på alla platser (artikel 4.2 i tilläggsprotokoll II) och att våldshandlingar eller hot om våld vars främsta syfte är att skrämja civilbefolkningen är förbjudna (artikel 51.2 i tilläggsprotokoll I och artikel 13.2 i tilläggsprotokoll II).
- 62 Av det anförda följer att terroristhandlingar som utförs av personer som deltar i en väpnad konflikt uttryckligen omnämns och fördöms som sådana i internationell humanitär rätt.
- 63 Tilläggas ska att förekomsten av en väpnad konflikt i den mening som avses i internationell humanitär rätt inte förefaller utesluta möjligheten att, när en terroristhandling begås i samband med en sådan konflikt, tillämpa, inte bara bestämmelser i nämnda humanitära rätt om brott mot krigets lagar, utan även bestämmelser i internationell rätt som särskilt rör terrorism.
- 64 Det är därför som den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism, undertecknad i New York den 9 december 1999 (nedan kallad 1999 års New York-konvention), uttryckligen hänvisar till terroristhandlingar i samband med väpnade konflikter i den mening som avses i internationell rätt. I artikel 2.1 b i konventionen fördöms ”handling som är ägnad att allvarligt skada en civilperson eller varje annan person som inte deltar i stridigheter i samband med en väpnad konflikt, när syftet med en sådan handling är att injaga skräck hos en befolkningsgrupp eller att tvinga en regering eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att vidta en åtgärd”.

- 65 Konventionen bekräftar att det även i en väpnad konflikt, i den mening som avses i internationell humanitär rätt, kan förekomma terroristhandlingar som kan lagföras som sådana och inte bara som krigsförbrytelser. Dessa handlingar inbegriper sådana som begås i syfte att döda eller allvarligt skada civila.
- 66 Sökandens e contrario-resonemang, att det följer av artikel 2.1 b i 1999 års New York-konvention att denna inte är tillämplig med avseende på handlingar mot personer ”som ... deltar i stridigheter i samband med en väpnad konflikt”, påverkar inte denna slutsats”.
- 67 Sökanden har således felaktigt påstått att begreppen väpnad konflikt och terrorism är oförenliga enligt internationell rätt.
- 68 Den omständigheten att terroristhandlingar kan ha begåtts av ”frihetskämpar” eller frihetsrörelser som är delaktiga i en väpnad konflikt mot en ”förtryckarregim”, saknar, enligt vad som framgår av föregående övervägande, betydelse. Ett sådant undantag från förbudet mot terroristhandlingar i samband med väpnade konflikter har inget stöd i vare sig unionsrätten eller internationell rätt. Inom dessa rättssystem görs, i fråga om fördömandet av terroristhandlingar, ingen åtskillnad beroende på vem som utför handlingen och i vilket syfte den utförs.
- 69 Beträffande sökandens åberopande av principen om icke-inblandning, vilken rådet, enligt sökanden, ska ha kränkt genom att uppta sökanden i förteckningen avseende frysning av tillgångar, påpekas att denna princip enligt internationell sedvanerätt – även kallad principen om icke-ingripande – avser rätten för alla suveräna stater att sköta sina angelägenheter utan extern inblandning och utgör en naturlig följd av principen om staters suveräna likställdhet (Internationella domstolens dom av den 26 november 1984, mål angående militär och paramilitär verksamhet i och mot Nicaragua (Nicaragua mot Amerikas förenta stater), angående behörighet och upptagande till sakprövning CIJ Recueil 1984, s. 392, punkt 73, och dom av den 27 juni 1986, i vilken målet prövades i sak, CIJ Recueil 1986, s. 96, punkt 202). Såsom rådet har anfört infördes denna princip enligt internationell rätt till skydd för suveräna stater och inte till skydd för grupper eller rörelser. Uppförande av en rörelse i förteckningen avseende frysning av tillgångar – även om det rör sig om en frihetsrörelse – i samband med en väpnad konflikt med en suverän stat, på grund av rörelsens inblandning i terrorism utgör således inte, i motsats till vad sökanden har påstått, en kränkning av principen om icke-inblandning.
- 70 Sökanden kan inte heller vinna framgång med sitt argument att unionens inblandning beror på att den intagit en diskriminerande hållning för att den vidtar restriktiva åtgärder enbart gentemot sökanden och inte gentemot Demokratiska socialistiska republiken Sri Lanka.
- 71 Lagenligheten av åtgärder som rådet vidtar gentemot en grupp med stöd av gemensam ståndpunkt 2001/931 beror på huruvida den aktuella institutionens beslut har fattats i enlighet med de villkor och krav som uppställs i denna gemensamma ståndpunkt, och inte på huruvida andra parter eventuellt skulle kunna komma i fråga för restriktiva åtgärder. Gemensam ståndpunkt 2001/931 och dess genomförande av rådet syftar inte till att avgöra vem, i en konflikt mellan en stat och en grupp, som har rätt eller fel, utan till att bekämpa terrorism. Mot bakgrund av unionens institutioners stora utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller unionens yttre förbindelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 oktober 1982, Faust/kommissionen, 52/81, REG, EU:C:1982:369, punkt 27, dom av den 16 juni 1998, Racke, C-162/96, REG, EU:C:1998:293, punkt 52, och av den 27 september 2007, Ikea Wholesale, C-351/04, REG, EU:C:2007:547, punkt 40, beslut av den 6 september 2011, Mugraby/rådet och kommissionen, T-292/09, EU:T:2011:418, punkt 60), saknas anledning att i förevarande mål pröva huruvida restriktiva åtgärder enligt unionsrätten hade kunnat vidtas gentemot Demokratiska socialistiska republiken Sri Lanka. Även om det antas att Demokratiska socialistiska republiken Sri Lanka har begått klandervärda handlingar som kan bli föremål för en unionsåtgärd påpekas att likabehandlingsprincipen ska tillämpas mot bakgrund av rättssäkerhetsprincipen, enligt vilken ingen till sin egen förmån kan åberopa en rättsstridig åtgärd som

gynnat någon annan (dom av den 9 juli 2009, Melli Bank/rådet, T-246/08 och T-332/08, REG, EU:T:2009:266, punkt 75, dom av den 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/rådet, T-390/08, REG, EU:T:2009:401, punkterna 56 och 59).

- 72 Sökanden saknade även fog för att, i syfte att ifrågasätta tillämpligheten av förordning nr 2580/2001 på terroristhandlingar i samband med en väpnad konflikt, åberopa rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (EUT L 164, s. 3) och närmare bestämt skäl 11 i detta rambeslut, enligt vilket rambeslutet "[inte reglerar] de väpnade styrkornas verksamhet under en väpnad konflikt enligt definition i internationell humanitär rätt, av vilken denna regleras, och en stats väpnade styrkors verksamhet när de utövar sina officiella uppgifter, i den mån denna regleras av andra regler i internationell lagstiftning". Sökanden har tillagt att rambeslut 2002/475 åtföljdes av en förklaring av rådet enligt vilken väpnat motstånd – till exempel sådan verksamhet som olika europeiska motståndsrörelser var inblandade i under andra världskriget – uttryckligen uteslöts från rambeslutets tillämpningsområde.
- 73 Förordning nr 2580/2001 antogs dock inte med stöd av rambeslut 2002/475, som rör straffrätt, utan med stöd av gemensam ståndpunkt 2001/931. Rambeslut 2002/475 kan således inte bestämma räckvidden av förordning nr 2580/2001.
- 74 Gemensam ståndpunkt 2001/931, precis som säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) som den gemensamma ståndpunkten genomför på unionsnivå, innehåller inte heller någon bestämmelse som är jämförbar med skäl 11 i rambeslut 2002/475.
- 75 Härav följer att sökandens hänvisning till rambeslut 2002/475 och rådets åtföljande förklaring saknar relevans.
- 76 Vidare ska det, i likhet med kommissionen, fastställas att, avsaknaden i gemensam ståndpunkt 2001/931 av ett skäl som är jämförbart med skäl 11 i rambeslut 2002/475 åtminstone måste förstås så, att rådet har haft för avsikt att inte medge något undantag från unionsreglerna när det gäller terroristbekämpning genom att hindra dess finansiering. Denna avsaknad av undantag är förenlig med 1999 års New York-konvention som inte heller den innehåller någon bestämmelse liknande den i skäl 11 i rambeslut 2002/475.
- 77 Beträffande sökandens hänvisning till Europaparlamentets rekommendation om unionens roll i bekämpningen av terrorismen (2001/2016 (INI)) (EGT C 72 E, 2002, s. 135), påpekas att denna avser ett dokument som inte är bindande. Denna rekommendation legitimerar dessutom inte terroristhandlingar som utförs av befrielseörelser. I ett av skälen till denna rekommendation skiljer parlamentet endast mellan terroristhandlingar som begås inom unionen – vars medlemsstater utgör rättsstater – och "motståndsverksamhet i tredjeland som riktar sig mot statsstrukturer som i sig själva har terroristisk karaktär".
- 78 Sökandens hänvisning till artikel 6.5 i tilläggsprotokoll II till Genève-konventionerna av den 12 augusti 1949 (se punkt 61 ovan), är irrelevant. Denna bestämmelse, vari det föreskrivs att "[v]id fientligheternas upphörande skall de makthavande myndigheterna bemöda sig om att i största möjliga utsträckning bevilja amnesti åt personer som deltagit i den väpnade konflikten..." rör straffrättsliga förfaranden som den berörda regeringen kan vidta mot, bland annat, väpnade grupper som använt vapen mot dem, medan förordning nr 2580/2001 inte rör sådana straffrättsliga förfaranden och påföljder, utan förebyggande åtgärder som unionen vidtar i syfte att bekämpa terrorism.
- 79 Uttrycket "som definieras som ett brott enligt nationell lagstiftning" i artikel 1.3 i gemensam ståndpunkt 2001/931, av vilket sökanden har slutit sig till att unionen, i sin gemensamma ståndpunkt, erkänner immunitet mot åtgärder som frysning av tillgångar vid lagliga krigshandlingar, avser faktiskt immunitet för stridande i väpnade konflikter i fråga om lagliga krigshandlingar, immunitet som

uttrycks på ett liknande sätt i tilläggsprotokollen I och II (se punkt 61 ovan): ingen må dömas för handling eller underlåtenhet, som vid tidpunkten för dess begående icke var straffbar enligt inhemsk eller internationell rätt (artikel 75.4 c i tilläggsprotokoll I och artikel 6.2 c i tilläggsprotokoll II).

- 80 Förekomsten av detta uttryck i gemensam ståndpunkt 2001/931 påverkar således inte det faktum att förordning 2580/2001 är tillämplig på terroristhandlingar, vilka, när de begås i samband med en väpnad konflikt, alltid betraktas som olagliga krigshandlingar.
- 81 Av det anförda följer, i motsats till vad sökanden har påstått, att förordning nr 2580/2001 är tillämplig på terroristhandlingar som begås i samband med en väpnad konflikt.
- 82 Sökanden kan således inte åberopa förekomsten av en påstått väpnad konflikt mellan sökanden och den srilankesiska regeringen till stöd för påståendet att gemensam ståndpunkt 2001/931 inte var tillämplig på sökanden i fråga om eventuella terroristhandlingar som begåtts i detta sammanhang.
- 83 Talan kan således inte vinna bifall på denna grund.

Den tredje grunden: Avsaknad av beslut från behörig myndighet

Parternas argument

- 84 Sökanden har gjort gällande att det i skälen till de angripna förordningarna – efter en uppräknig av anklagelsepunkter mot sökanden – hänvisas till brittiska och indiska beslut. Sökanden menar att inget av dessa underlag kan förstås som beslut som antagits av en behörig myndighet i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931.
- 85 För det första är det uppenbart att uppräknigen av anklagelsepunkter mot sökanden inte utgör ett beslut som antagits av en behörig myndighet. Trots detta bör det påpekas att denna uppräknig och de anklagelsepunkter den innehåller inte är underbyggda och därför inte kan läggas till grund för beslutet att behålla sökanden i förteckningen avseende frysning av tillgångar.
- 86 För det andra utgör de brittiska beslut som det hänvisas till i skälen till de angripna förordningarna inte beslut som antagits av en behörig myndighet. Eftersom dessa beslut inte innehåller något fällande utslag för de aktuella handlingarna inom ramen för gemensam ståndpunkt 2001/931, kan de inte användas som rättslig grund annat än om de avser inledande av undersökning eller rättsliga åtgärder och grundar sig på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier. Det gör inte de brittiska besluten, vilka utgör administrativa snarare än straffrättsliga beslut om att kvalificera sökanden som terrorist och om frysning av tillgångar. Det är enbart beslut som antas inom ramen för straffrättsliga förfaranden som kan läggas till grund för ett beslut om att uppföra någon på förteckningen avseende frysning av tillgångar. Det enda icke straffrättsliga beslut som kan läggas till grund för ett beslut om uppförande i förteckningen avseende frysning av tillgångar är det beslut från säkerhetsrådet som avses i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931.
- 87 Sökanden har tillagt att de brittiska myndigheterna i fråga inte utgör behöriga myndigheter, eftersom ingen av dem är en domstol, och detta trots att det i Förenade kungariket existerar domstolar som är behöriga på det område som avses i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931.
- 88 I andra hand, för det fall tribunalen skulle fastställa att de brittiska besluten ska anses utgöra beslut om inledande av undersökning eller rättsliga åtgärder för terroristhandling, hävdar sökanden att besluten inte grundar sig på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier. I skälen till de angripna förordningarna anges inte på vilka grunder de brittiska besluten har fattats. Sökanden har noterat att dess kvalificering av de brittiska myndigheterna inte skett individuellt utan tillsammans med 20 andra grupper.

- 89 För det tredje, vad avser de indiska besluten, anser sökanden att principen om lojalt samarbete innebär att endast de beslut som nationella myndigheter i en medlemsstat antar, med undantag för säkerhetsrådets beslut, kan anses utgöra beslut som fattats av en behörig myndighet. En motsatt bedömning skulle strida mot unionens sanktionssystem genom att undergräva den viktiga roll som medlemsstaterna har och förmå rådet att sätta tilltro till uppgifter från tredjeländer på vilka principen om lojalt samarbete inte gäller och av vilka det inte går att förvänta sig beslut antagna under iakttagande av bestämmelserna i unionsrätten om skydd för rätten till försvar och om rätten till ett effektivt domstolsskydd.
- 90 I andra hand, för det fall tribunalen skulle anse att rådet hade rätt att grunda sig på beslut fattade av en myndighet i tredjeländ, har sökanden gjort gällande att de indiska besluten inte kan betraktas som beslut som fattats av en behörig myndighet. Precis som de brittiska besluten är de inte att likställa med beslut om inledande av undersökning eller rättsliga åtgärder eller med en fällande dom och det finns indiska domstolar som är behöriga på området för terrorism.
- 91 Dessutom, trots att indisk lagstiftning föreskriver att varje förening som förklarats olaglig ska beredas möjlighet att få sin sak prövad i domstol i syfte att fastställa huruvida det finns grund för denna kvalificering, har sökanden aldrig beretts någon sådan möjlighet och skälen till besluten att behålla sökanden i den förteckning avseende frysning av tillgångar som Unionen har upprättat behandlar inte detta och inte heller anges några omständigheter som motiverar att den indiska regeringens fastställanden ska anses utgöra beslut som fattats av en behörig myndighet i den mening som avses i gemensam standpunkt 2001/931.
- 92 I tredje hand, för det fall tribunalen kommer fram till att de indiska besluten är att likställa med beslut om inledande av undersökning eller rättsliga åtgärder eller med en fällande dom för terroristhandling, gör sökanden gällande att dessa beslut inte grundar sig på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier. I skälen till de angripna förordningarna anges inte på vilka grunder de indiska besluten har fattats. Rådet kan inte bara återropa beslut som fattats av nationella myndigheter utan att förvissa sig om att det utgör beslut i den mening som avses i artikel 1.4 i gemensam standpunkt 2001/931. Detta gäller i än högre grad när det rör sig om ett beslut som fattats av en stat som inte är medlem i unionen.
- 93 De indiska myndigheterna kan slutligen inte betraktas som en säker informationskälla eftersom de ”inte var neutrala” i konflikten mellan sökanden och den srilankesiska regeringen.
- 94 Sökanden har gjort gällande att rådets argument, att det ankommer på sökanden att vända sig till en nationell domstol i syfte att ifrågasätta de omständigheter som anges i skälen till besluten att behålla sökanden i förteckningen avseende frysning av tillgångar, inte beaktar att rådet självt har underlåtit att ange på vilket sätt de nationella beslut som lagts till grund för förstnämnda beslut har prövat nämnda omständigheter och fällt sökanden till ansvar för dessa. Argumentet att rådet inte behöver inge kompletterande bevisning av det skälet att unionsåtgärden är av administrativ och inte straffrättslig karaktär saknar grund. Inte heller kan det krävas att sökanden ska väcka talan vid nationell domstol i vart och ett av de länder där beslut som rådet lagt till grund för sitt eget beslut har fattats.
- 95 Rådet har med stöd av intervenienterna bestritt sökandenas argument.
- 96 Vad gäller uppräknings av anklagelsepunkter i skälen till besluten att behålla sökanden i förteckningen avseende frysning av tillgångar, tillbakavisar rådet påståendet att det skulle vara skyldigt att inge ytterligare bevisning med avseende på sökandens ansvar för dessa handlingar. Rådet har gjort gällande att om sökanden önskar ifrågasätta sakens omständigheter som lagts till last, ska den göra det vid nationell domstol i de länder som ursprungligen vidtagit åtgärder gentemot sökanden.

- 97 Beträffande de brittiska besluten bestrider rådet argumentet att dessa inte utgör beslut som fattats av behöriga myndigheter för att de inte avsåg inledande av undersökning eller rättsliga åtgärder och inte grundade sig på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier. Rådet tillbakavisar även argumentet att de brittiska myndigheterna i fråga inte skulle utgöra behöriga myndigheter. Rådet menar att det inte krävs enligt gemensam ståndpunkt 2001/931 att det nationella beslutet är ett straffrättsligt beslut. Vad gäller bedömningen av de bevis och indicier som lagts till grund för det nationella beslutet är rådet, enligt principen om lojalt samarbete, skyldigt att så långt det är möjligt förlita sig på den behöriga myndighetens bedömning, och dess viktigaste uppgift är att bedöma risken för att medlen i fråga, om de inte blir föremål för en frysningsåtgärd, används för att finansiera terrorism. Det förhållandet att den nationella myndigheten är en administrativ och inte en rättslig myndighet är inte avgörande.
- 98 Vad beträffar beslutet av Secretary of State for the Home Department (inrikesministern i Förenade kungariket, nedan kallat Home Secretary) av den 29 mars 2001 påpekar rådet att tribunalen redan har fastställt att detta utgör ett beslut av en behörig myndighet i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931. Rådet påpekar att Home Secretary fattade sitt beslut med stöd av section 3(3)(a) i UK Terrorism Act 2000, enligt vilken Home Secretary, efter godkännande av parlamentet, är behörig att förbjuda alla organisationer som betraktas som ”delaktiga i terrorism”.
- 99 Detta beslut från Home Secretary utgör i sig en tillräcklig grund för rådets beslut, utan att beslutet från UK Treasury (finansministeriet, Förenade kungariket, nedan kallat UK Treasury) av den 6 december 2001 avseende frysning av tillgångar – vilket det hänvisas till i den motivering av den 15 november 2010 som låg till grund för genomförandeförordning nr 83/2011, och som sedermera utelämnats då det i Förenade kungariket inte längre förelåg särskilda beslut avseende frysning av tillgångar – ens behöver prövas. Rådet har påpekat att innehållet i sistnämnda beslut fastställts i ett senare beslut av den 7 oktober 2009 av samma typ och verkan med avseende på frysning av tillgångar och anser att det, i likhet med Home Secretarys beslut, utgör ett beslut fattat av en behörig myndighet i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931.
- 100 Beträffande det beslut som den indiska regeringen fattade år 1992 med stöd av 1967 års indiska Unlawful Activities Act (lag om olaglig verksamhet), i dess ändrade lydelse av år 2004, kan rådet enligt dess eget förmenande vidta åtgärder för att frysa tillgångar på grundval av beslut fattade av myndigheter i ett tredjeland, antingen på förslag från en medlemsstat som inkommit i det syftet efter en första bedömning av ärendet, eller på det aktuella tredjelandets egen begäran. Rådet har angett att det därefter ska försäkra sig om att de aktuella besluten har antagits under iakttagande av grundläggande principer om skydd för mänskliga rättigheter, rättsstaten, oskuldspresumtionen, rätten till en rättvis rättegång och rätten att inte dömas två gånger för samma brott eller överträdelse. Detta skedde också i förevarande fall.
- 101 Rådet har i dupliken vidhållit sin ståndpunkt och samtidigt, med avseende på de brittiska besluten, hänvisat till uppgifter som lämnats i Förenade kungarikets interventionsinlägga. Rådet har tillagt att det noterat att sökanden, enligt dessa uppgifter, oavbrutet varit föremål för förbudsåtgärder från de indiska myndigheternas sida, varav de senaste trädde i kraft den 14 maj 2010, gällde i två år och bekräftades i ett domstolsavgörande av den 12 november 2010. Sökanden kvalificeras således fortfarande som en terroristorganisation i Indien.
- 102 Förenade kungariket har i sin interventionsinlägga gjort gällande att de beslut som Home Secretary och UK Treasury har fattat uppenbarligen uppfyller de nödvändiga kraven för att kvalificeras som beslut fattade av en behörig myndighet. Beträffande det indiska beslutet är Förenade kungariket enigt med rådet om att detta beslut ska betraktas som ett beslut fattat av en behörig myndighet.

Tribunalens bedömning

- 103 Förutom den första anmärkningen, som är korrekt, att uppräkningspunkterna av anklagelsepunkter i de inledande skälen till de angripna förordningarna inte utgör beslut fattade av en behörig myndighet, menar sökanden att de brittiska respektive indiska beslut som avses i skälen till de angripna förordningarna inte utgör beslut fattade av en behörig myndighet i den mening som avses i artikel 1.4 andra stycket i gemensam ståndpunkt 2001/931.
- 104 Den allmänna invändningen, att de brittiska respektive indiska myndigheterna i fråga inte utgör behöriga myndigheter därför att de inte utgör rättsliga instanser och i synnerhet som det i dessa länder finns behöriga rättsliga instanser på området för terrorism, kan inte godtas.
- 105 Tribunalen har redan, i fråga om ett beslut från en nederländsk administrativ myndighet (en förordning ("Sanctieregeling") på området för terrorism antagen av utrikesministern och finansministern i Nederländerna), slagit fast att den omständigheten att detta beslut utgjorde ett administrativt och inte ett rättsligt beslut inte i sig var avgörande, med hänsyn till att det av själva ordalydelsen i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 uttryckligen framgår att en icke-rättslig myndighet också kan utgöra en behörig myndighet i den mening som avses i denna bestämmelse (dom av den 9 september 2010, Al-Aqsa/rådet, T-348/07, REU, EU:T:2010:373, punkt 88, nedan kallad dom Al-Aqsa T-348/07). Domstolen bekräftade i dom meddelad efter överklagande av den ovannämnda domen Al-Aqsa T-348/07, (EU:T:2010:373), att Sanctieregeling kunde betraktas som ett beslut fattat av en behörig myndighet (dom av den 15 november 2012, Al-Aqsa mot rådet, C-539/10 P och C-550/10 P, REU, EU:C:2012:711, punkterna 66–77, nedan kallad domen Al-Aqsa C-539/10 P).
- 106 I en tidigare dom, angående ett beslut från Home Secretary, fann tribunalen att detta, enligt relevant nationell lagstiftning, föreföll utgöra ett beslut från en nationell behörig myndighet enligt definitionen i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 (dom av den 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/rådet, T-256/07, REG, EU:T:2008:461, punkterna 144 och 145, sista meningen, nedan kallad domen PMOI T-256/07, se även, för ett liknande resonemang, domen Al-Aqsa T-348/07 (ovan punkt 105), EU:T:2010:373, punkt 89 in fine).
- 107 Även om det av artikel 1.4 andra stycket i gemensam ståndpunkt 2001/931 framgår att beslut från rättsliga myndigheter är att föredra, utgör artikeln inget hinder mot att beakta beslut från administrativa myndigheter när dessa dels, enligt nationell rätt, *de facto* har behörighet att vidta restriktiva åtgärder mot grupper som är inblandade i terrorism, dels trots att de bara är administrativa myndigheter, ändå kan anses vara "likvärdiga" med rättsliga myndigheter.
- 108 Sökandens påstående, att brittiska och indiska rättsinstanser har behörighet på området för terroristbekämpning, innebär således inte att rådet inte kan beakta beslut från nationella administrativa myndigheter med uppdrag att vidta restriktiva åtgärder på området för terrorism.
- 109 Det ska i det avseendet påpekas att sökanden inte har påstått att de beslut som de brittiska och de indiska myndigheterna har fattat, skulle ha fattats av myndigheter utan behörighet på området enligt de berörda staternas nationella lagstiftning.
- 110 Av det anförda följer att sökandens allmänna invändning (se punkt 104 ovan) inte kan godtas.
- 111 Sökanden har vidare gjort gällande att de nationella beslut som omnämns i skälen till de angripna förordningarna, eftersom de inte innebär något fällande utslag, inte kan användas som rättslig grund annat än om de avser inledande av undersökning eller rättsliga åtgärder och grundar sig på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier. De nationella besluten, som snarade utgjorde administrativa än rättsliga beslut om kvalificering av sökanden som terrorist och om frysning av tillgångar, uppfyller inte dessa kriterier. Endast beslut som meddelats i ett straffrättsligt förfarande kan läggas till grund för ett

beslut om upptagande i förteckningen avseende frysning av tillgångar. Det enda icke straffrättsliga beslut som kan accepteras som grund för upptagande i förteckningen avseende frysning av tillgångar är det beslut från säkerhetsrådet som omnämns i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931.

- 112 Sökanden har med stöd av dessa argument gjort gällande att enbart rättsliga beslut kan utgöra beslut fattade av behörig myndighet i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931. Vidare menar sökanden att ett enkelt beslut om upptagande i förteckningen avseende frysning av tillgångar inte räcker.
- 113 Tribunalen påpekar att det enligt gemensam ståndpunkt 2001/931 inte krävs att det nationella "beslutet" har fattats i ett straffrättsligt förfarande i egentlig mening, även om detta oftast är fallet. Mot bakgrund av de syften som ska uppnås genom gemensam ståndpunkt 2001/931 vid genomförandet av säkerhetsrådets resolution 1373 (2001), måste det nationella förfarandet i fråga emellertid syfta till att bekämpa terrorism i vid bemärkelse. Tribunalens bedömning i domen Al-Aqsa T-348/07 (se punkt 105 ovan) (EU:T:2010:373, punkterna 98 och 100), har till stor del bekräftats i domen Al-Aqsa C-539/10 P (se punkt 105 ovan) (EU:C:2012:711, punkt 70). Domstolen slog nämligen fast att skyddet för de berörda personerna inte hade äventyrats av att det beslut som den nationella myndigheten hade fattat inte hade fattats i ett förfarande som syftade till att vidta sanktioner, utan i ett förfarande som syftade till att vidta förebyggande åtgärder.
- 114 Tribunalen har även slagit fast att ett beslut om "inledande av undersökningar eller rättsliga åtgärder", måste för att det ska kunna åberopas av rådet, ha fattats i ett nationellt förfarande som direkt och huvudsakligen avser vidtagande av preventiva eller repressiva åtgärder gentemot den berörda personen i syfte att bekämpa terrorism och på grund av denna persons inblandning i terroristhandlingar. Samtidigt preciserades att ett avgörande av en nationell rättslig myndighet i vilket den berörda personens eventuella inblandning i sådan verksamhet endast prövas indirekt som en accessorisk fråga inom ramen för en talan som exempelvis avser civila rättigheter och skyldigheter, inte uppfyller detta krav (dom av den 30 september 2009, Sison/rådet, T-341/07, REU, EU:T:2009:372, punkt 111, nedan kallad domen Sison T-341/07).
- 115 Det ska i förvarande mål påpekas att, i den mån de beslut som fattats av de brittiska myndigheterna (nämligen Home Secretary och UK Treasury) respektive de indiska myndigheterna inte, i egentlig mening, utgör beslut om "inledande av undersökning eller rättsliga åtgärder för terroristhandling" eller "en fällande dom" för en sådan handling i strikt straffrättslig mening, är det trots allt så att besluten i fråga ledde till en "bannlysning" av sökanden i Förenade kungariket och till en frysning av sökandens tillgångar, samt även till ett förbud mot sökanden i Indien, och att besluten uppenbarligen ingår som ett led i nationella förfaranden vars huvudsakliga syfte är att vidta förebyggande eller repressiva åtgärder mot sökanden inom ramen för terroristbekämpning.
- 116 I det avseendet och i motsats till vad sökanden har påstått leder inte den omständigheten att de nationella besluten i fråga inte exakt motsvarar lydelsen i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 i sig till slutsatsen att rådet inte kan beakta dem.
- 117 Sökandens påstående, att det enda icke straffrättsliga beslut som kan läggas till grund för ett upptagande i förteckningen avseende frysning av tillgångar utgörs av det beslut från säkerhetsrådet som omnämns i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931, är således felaktigt. Syftet med den sista meningen i artikel 1.4 första stycket i denna gemensamma ståndpunkt är endast att ge rådet ytterligare möjligheter att uppta en person, grupp eller enhet i förteckningen, vid sidan av dem som kan göras på grundval av beslut från nationella behöriga myndigheter.
- 118 De aktuella administrativa myndigheternas verksamhet utmynnar visserligen, i slutändan, i ett upptagande i en förteckning. Detta innebär dock inte i sig att dessa myndigheter inte har gjort en individuell bedömning av varje berörd grupp innan de upptas i dessa förteckningar eller att dessa bedömningar nödvändigtvis är godtyckliga eller grundlösa. Det avgörande är inte att den aktuella

myndighetens verksamhet utmynnar i ett upptagande i en förteckning över personer, grupper eller enheter som är inblandade i terrorism, utan att denna verksamhet utövas under iakttagande av tillräckliga garantier för att rådet ska kunna stödja sig på dessa i syfte att fatta ett eget beslut om upptagande i en förteckning.

- 119 Därmed sagt ska det, utöver de allmänna invändningar som redan har prövats, avgöras huruvida de ifrågavarande administrativa myndigheterna, det vill säga dels Home Secretary och UK Treasury, dels den indiska regeringen, rent konkret kan betraktas som behöriga myndigheter i den mening som avses i gemensam standpunkt 2001/931.
- 120 Beträffande Home Secretary, påpekas att tribunalen redan har slagit fast att denna myndighet, enligt gällande nationell lagstiftning, utgör en behörig myndighet i den mening som avses i artikel 1.4 i gemensam standpunkt 2001/931 (dom PMOI T-256/07, punkt 106 ovan, EU:T:2008:461, punkt 144).
- 121 Sökanden har, utöver de allmänna argument som redan har prövats och underkänts av tribunalen (se punktern 104–118 ovan), inte anfört något argument som hävdar motsatsen, förutom möjligen argumentet att sökandens kvalificering som terroristorganisation i Förenade kungariket skedde samtidigt med 20 andra grupper och att Förenade kungarikets underhus inte ska ha haft något annat val än att godta eller underkänna hela den förteckning som Home Secretary hade lagt fram, utan att kunna göra en individuell bedömning av varje organisation för sig.
- 122 Det framgår emellertid inte av det utdrag som sökanden har ingett av de diskussioner som fördes i underhuset den 13 mars 2001 angående det förslag till beslut som Home Secretary ingett för godkännande den 28 februari 2001, att underhuset saknade möjlighet att göra en individuell bedömning av var och en av de organisationer som omnämns i detta förslag till beslut. Samtliga ledamöter i underhuset hade mottagit en sammanfattning av situationen för var och en av de organisationer som hade upptagits på förteckningen i förslaget till beslut, vilket innebar en möjlighet för underhuset att företa en individuell granskning. Diskussionerna i underhuset avsåg de facto enskilda organisationer, i synnerhet med avseende på "Revolutionary Organisation 17 November". Den omständigheten slutligen, att de åtgärder som underställts underhuset för godkännande presenterades i form av ett enda beslut och inte i form av lika många beslut som berörda organisationer, betydde inte att det var omöjligt att göra en individuell bedömning. Underhuset har i vilket fall som helst alltid möjlighet att välja att inte godkänna förslag till beslut.
- 123 Av det anförda följer att sökandens argument inte påverkar Home Secretarys ställning som behörig myndighet.
- 124 Detsamma gäller UK Treasury, en myndighet till vilken rådet för närvarande inte hänvisar annat än i skälen till genomförandeförordning nr 83/2011 men inte i skälen till senare förordningar. I förevarande fall har sökanden för övrigt inte anfört någon särskild invändning vad gäller UK Treasurys behörighet, utöver de allmänna argument som det redogörs för i punkterna 104–118 ovan, vilka argument tribunalen redan har underkänt.
- 125 Beträffande den indiska regeringen har sökanden däremot anfört utförliga argument. Sökanden anser mot bakgrund av lojalitetsprincipen, som, enligt sökanden, endast är tillämplig mellan unionen och dess medlemsstater att en myndighet i ett tredjeland inte kan betraktas som en behörig myndighet i den mening som avses i gemensam standpunkt 2001/931.
- 126 Detta principargument, med innebörden att en myndighet i ett tredjeland inte kan anses vara en behörig myndighet i den mening som avses i gemensam standpunkt 2001/931, ska förkastas av följande skäl.

- 127 Det framgår av skälen 5 och 7 i gemensam ståndpunkt 2001/931 att denna har antagits med stöd av och för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) i vilken säkerhetsrådet beslutade att "samtliga stater [bör] vidta erforderliga åtgärder för att förhindra att terroristhandlingar begås, bland annat genom att snabbt varna andra stater genom utbyte av upplysningar"(punkt 2 b i säkerhetsrådets resolution 1373 (2001)) och "ömsesidigt tillhandahålla allt tänkbart bistånd i brottsmålsförfaranden och andra förfaranden avseende finansiering av terroristhandlingar eller stöd till sådana handlingar, inbegripet stöd för insamling av bevis som de förfogar över och som är nödvändiga för förfarandet" (punkt 2 f i säkerhetsrådets resolution 1373 (2001)). I resolutionen begärde även säkerhetsrådet att "samtliga medlemsstater ... ska utbyta upplysningar i överensstämmelse med internationell och nationell rätt och samarbeta administrativt och rättsligt för att förhindra terroristhandlingar" (punkt 3 b i säkerhetsrådets resolution 1373 (2001)).
- 128 Tribunalen erinrar, i likhet med vad domstolen har uttalat, vad gäller unionens skyldighet, när den har antagit en gemensam ståndpunkt, att inom ramen för fördraget vidta de åtgärder som föreskrivs i denna gemensamma ståndpunkt, om att denna skyldighet innebär, i ett fall där det är fråga om genomförandet av en resolution från säkerhetsrådet som antagits med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga, att unionen vid utarbetandet av dessa åtgärder ska ta vederbörlig hänsyn till lydelsen i och ändamålet med den ifrågavarande resolutionen samt till de relevanta förpliktelserna beträffande genomförandet enligt Förenta nationernas stadga (dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/P, REG, EU:C:2008:461, punkt 296; se även dom av den 13 mars 2012 Melli Bank/rådet, C-380/09 P, REU, EU:C:2012:137, punkt 55).
- 129 Med beaktande av såväl skälen till säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) om förstärkt kamp mot terrorism globalt genom systematiskt och nära samarbete mellan samtliga stater, som den omständigheten att gemensam ståndpunkt 2001/931 antogs för att genomföra nämnda resolution utgör sökandens påstående att den gemensamma ståndpunkten inte innehåller någon begränsning i fråga om behöriga myndigheters nationalitet en missförståelse av nämnda gemensamma ståndpunkts ordalydelse och syfte och utgör därmed hinder för ett genomförande av säkerhetsrådets resolution på unionsnivå.
- 130 Det erinras för övrigt om att det i skäl 6 i förordning nr 2580/2001 anges att "[d]enna förordning är en åtgärd som behöver genomföras på gemenskapsnivå och som kompletterar de administrativa och rättsliga förfarandena avseende terroristorganisationer i Europeiska unionen och tredje land"
- 131 Tribunalen finner vidare att sökandens argument vilar på en bristande förståelse av hur principen om lojalt samarbete fungerar i förhållande till den ordning som inrättades genom gemensam ståndpunkt 2001/931 och genom de restriktiva åtgärder som antagits av rådet.
- 132 Enligt artikel 4.3 FEU ska unionen och medlemsstaterna lojalt samarbeta och bistå varandra (dom Sison, T-341/07, ovan punkt 114, EU:T:2009:372, punkt 94).
- 133 Såsom framgår av rättspraxis innebär principen om lojalt samarbete att rådet, vid tillämpningen av artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 och artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001, ska följa den bedömning som har gjorts av behörig nationell myndighet i den berörda medlemsstaten så nära som möjligt, åtminstone om det är fråga om en rättslig myndighet, bland annat i fråga om "bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier" som beslutet vilar på (dom Sison T-341/07, (punkt 114 ovan), EU:T:2009:372, punkt 95).
- 134 Denna princip avser således inte, i motsats till vad sökanden har hävdats, frågan om kvalificeringen av en nationell myndighet som behörig i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931, utan enbart omfattningen av rådets skyldigheter i fråga om beslut av en sådan myndighet i en medlemsstat.

- 135 Den omständigheten, som för övrigt är korrekt, att principen om lojalt samarbete enbart är tillämplig i relationerna mellan unionen och dess medlemsstater, innebär således inte att en myndighet i ett tredjeland inte kan kvalificeras som behörig myndighet i den mening som avses i gemensam standpunkt 2001/931 och att rådet inte kan utgå från de bedömningar som denna myndighet har gjort.
- 136 Det följer av vad som anförts att sökandens huvudargument, att eftersom principen om lojalt samarbete inte kan tillämpas i förhållandet mellan unionen och tredjeland är det i princip förbjudet att kvalificera en myndighet i tredjeland som behörig myndighet, inte kan godtas. Syftet med gemensam standpunkt 2001/931 leder nämligen till motsatt slutsats.
- 137 Icke desto mindre är det trots allt så, enligt tribunalens tolkning av bestämmelserna i gemensam standpunkt 2001/931, att, eftersom den mekanism som införts genom nämnda gemensamma standpunkt ska möjliggöra för rådet att föra upp en person i förteckningen avseende frysning av tillgångar på grundval av ett beslut av en nationell myndighet, den omständigheten att det föreligger ett beslut av en behörig myndighet, enligt definitionen i artikel 1.4 i gemensam standpunkt 2001/931, är en viktig förutsättning för rådets eget beslut om frysning av tillgångar (se, för ett liknande resonemang, dom Sison, T-341/07, ovan punkt 114, EU:T:2009:372, punkt 93).
- 138 Detta villkor, som godtagits av tribunalen avseende beslut som fattats av behöriga myndigheter i unionens medlemsstater, förefaller ännu viktigare när det är fråga om beslut som fattats av myndigheter i tredjeland. Till skillnad från medlemsstaterna är många tredjeländer nämligen inte bundna av de skyldigheter som framgår av konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som undertecknades i Rom den 4 november 1950 och ingen av dem omfattas av bestämmelserna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 139 Det ankommer således på rådet, innan det låter ett beslut vila på upplysningar som tillhandahållits av ett tredjeland, att noggrant kontrollera att relevant lagstiftning i den staten säkerställer rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd som motsvarar vad som gäller i unionen. Det får inte heller förekomma omständigheter som visar att detta tredjeland i praktiken inte tillämpar denna lagstiftning. Förekomsten av en lagstiftning som formellt lever upp till ovannämnda villkor leder nämligen inte till slutsatsen att det är fråga om en behörig myndighet i den mening som avses i gemensam standpunkt 2001/931.
- 140 Om inte det skydd som säkerställs enligt lagstiftningen i tredjelandet motsvarar skyddet i unionen innebär en kvalificering av en myndighet i ett tredjeland som behörig myndighet i den mening som avses i gemensam standpunkt 2001/931 en skillnad i behandling mellan personer som omfattas av frysning av tillgångar i unionen beroende på om de bakomliggande nationella besluten om sådana åtgärder härrör från myndigheter i tredjeland eller från medlemsstaternas myndigheter.
- 141 Tribunalen finner således, i likhet med sökanden, att skälen i de angripna förordningarna inte innehåller några omständigheter som visar att rådet har gjort en sådan noggrann kontroll avseende rätten till försvar och ett effektivt domstolsskydd med avseende på den indiska lagstiftningen. Skälen i genomförandeförordningarna nr 83/2011–125/2014 begränsas till följande överväganden:

”Mot bakgrund av att [LTTE] har deltagit i terroristhandlingar förbjöd den indiska regeringen organisationen år 1992 med stöd av Unlawful Activities Act 1967 (1967 års lag om olagliga aktiviteter) och förde därefter upp dem i förteckningen över terroristorganisationer i bilagan till Unlawful Activities Prevention (Amendment) Act 2004 [2004 års lag (ändringslag) om förebyggande av olagliga aktiviteter].

Bsluten som fattas med avseende på [LTTE] har således inte fattats av behöriga myndigheter i den mening som avses i artikel 1.4 i gemensam standpunkt 2001/931.”

- 142 Som jämförelse, med avseende på brittiska myndigheter som är myndigheter i en medlemsstat i unionen, konstaterade rådet, efter att ha angett vilka bestämmelser som var tillämpliga, att dessa myndigheters beslut är föremål för en periodisk översyn av en regeringskommission (femte stycket i skälen till de olika angripna förordningarna) eller kan överklagas till domstol (sjätte stycket i motiveringarna av den 25 augusti respektive den 15 november 2010). Beträffande de indiska myndigheterna (tredjeland) bedömde inte rådet skyddsnivån när det gäller rätten till försvar och rättsligt skydd i indisk lagstiftning.
- 143 Rådet har härvidlag vid förhandlingen, föga övertygande, hävdade att avsaknaden av bedömning av skyddsnivån beträffande indiska myndigheter berodde på att de angripna förordningarna avsåg översynen och inte det ursprungliga upptagandet i förteckningen, vilket skulle ha föranlett en mer detaljerad motivering efter en inledande mer fördjupad bedömning av indisk lagstiftning.
- 144 För det första motsägs detta påstående av att en specifik motivering angående brittiska myndigheter har införts successivt i samtliga angripna förordningar. För det andra har rådet inte, till stöd för sitt påstående, redogjort för de påstått mera omfattande skälen till det första upptagandet i förteckningen i den inledande förordningen eller hävdade, och än mindre visat, att dessa delgetts sökanden. Även om rådets påstående skulle kunna bevisas, har sökanden åtminstone lämnat en ofullständig motivering vilket innebär ett åsidosättande av rätten till försvar. För det tredje ska det erinras om att åtgärder för frysning av tillgångar, trots deras preventiva funktion, är åtgärder som har stor negativ inverkan på berörda personer och grupper (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2013, kommissionen/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 132 och där angiven rättspraxis). Således ska såväl antagande som förlängning av sådana åtgärder vila på en tillräckligt grundlig och uttrycklig motivering.
- 145 Beträffande genomförandeförordning nr 790/2014, kompletteras skälen för bibehållande av hänvisningar till sections 36 och 37 i Unlawful Activities Act 1967, vilka innehåller bestämmelser om överklagande och översyn av förteckningen. Vidare anges att beslutet om att bannlysa LTTE som olaglig organisation ska ses över med jämna mellanrum av Indiens inrikesminister. Rådet har tillagt att den sista översynen skedde den 14 maj 2012 och att, efter den översyn som den domstol som inrättats genom Unlawful Activities Act 1967, bekräftades kvalificeringen av LTTE av Indiens inrikesminister den 11 december 2012. Rådet har anfört att dessa beslut har offentliggjort i Indiens officiella tidning.
- 146 Beträffande ett tredje land ankommer det på rådet, enligt övervägandena i punkterna 138–140 ovan, att noggrant kontrollera att den relevanta lagstiftningen i det aktuella tredje landet säkerställer skyddet för rätten till försvar och ett effektivt domstolsskydd motsvarande det som gäller i unionen. I det sammanhanget är det inte tillräckligt att enbart hänvisa till delar av bestämmelser och till en periodisk översyn av inrikesministern för att kunna dra slutsatsen att det har skett en noggrann prövning av de garantier som tredje landet i fråga erbjuder i fråga om skydd för rätten till försvar och ett effektivt domstolsskydd.
- 147 Det följer av vad som anförts ovan att rådet, mot bakgrund av skälen till de angripna förordningarna, inte kan anses ha gjort en noggrann kontroll av att berört tredje land hade en lagstiftning som säkerställde ett skydd för rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd som motsvarar den skyddsnivå som gäller i unionen innan det beslöt att låta sökanden kvarstå i förteckningen avseende frysning av tillgångar.
- 148 Detta gäller i än högre grad med hänsyn till att det i skälen till de angripna förordningarna inte hänvisas till indiska bestämmelser, i synnerhet Prevention of Terrorism Act (POTA) (lag om bekämpande av terrorism). Försvaret har uppgett, dock först i efterhand i tribunalen, att dessa bestämmelser var relevanta, eftersom de avgjorde vilket förfarande som skulle tillämpas vid förbud mot grupper som anses åsidosätta den indiska lagstiftningen om olagliga aktiviteter. Denna lucka i motiveringen av de angripna förordningarna visar att det inte har skett någon noggrann prövning, vilken är desto viktigare när det är frågan om beslut av myndigheter i tredje land.

- 149 Denna avsaknad av noggrann prövning vid antagandet av de angripna förordningarna och det åsidosättande av motiveringsskyldigheten som blir följderna, kan inte kompenseras av de hänvisningar och förklaringar som rådet lämnade för första gången i tribunalen.
- 150 Det ska slutligen påpekas, i anslutning till övervägandena i punkt 139 andra meningen ovan, att varken rådet eller någon av dem som har intervenerat till stöd för rådet, har bemött argumenten i ansökan, vilka återges i repliken, med innebörden att det vid avskaffandet av nämnda lag år 2004 framgick att den hade lett till godtycklig förvaring, tortyr, försvinnanden och olagliga avrättningar och att de lagändringar som skett efter att lagen avskaffats inte hade löst problemen.
- 151 Det var visserligen korrekt av rådet att i skälen till de angripna förordningarna kvalificera brittiska myndigheter som behöriga myndigheter, vilket dock inte kan anses vara fallet med de indiska myndigheterna, åtminstone inte med hänsyn till hur skälen till de angripna förordningarna har formulerats.
- 152 Talan ska således bifallas vad avser den del av grunden som avser indiska myndigheter och ogillas vad avser den del av grunden som avser brittiska myndigheter.
- 153 Respektive talan ska prövas med ledning av den kritik som sökanden har riktat mot rådets tillvägagångssätt och de skäl som angetts för att låta sökanden kvarstå i förteckningen avseende frysning av tillgångar genom att särskilt pröva kritiken av att det saknas tillräcklig rättslig och faktisk grund för att i skälen till de angripna förordningarna hålla sökanden ansvarig för våldshandlingar.
- 154 Den fjärde, den femte och den sjätte grunden ska därför prövas gemensamt med den andra grunden.

Den fjärde, den femte och den sjätte grunden tillsammans med den andra grunden

Parternas argument

- 155 Sökanden har gjort gällande att rådet, som absolut inte gjorde en sådan noggrann prövning av följderna av de nationella förfarandena som krävs enligt artikel 1.6 i gemensam standpunkt 2001/931, baserade de angripna förordningarna inte bara på beslut av behöriga myndigheter utan även på en förteckning över handlingar som rådet direkt tillskrev sökanden. Denna förteckning utgör inte ett beslut av behörig myndighet. Tillskrivandet saknar tillräcklig rättslig och faktisk grund (den andra och den fjärde grunden). Dessutom innehåller skälen till de angripna förordningarna alltför många luckor för att sökanden ska kunna försvara sig på ett verksamt sätt och för att möjliggöra en domstolskontroll (den femte och den sjätte grunden).
- 156 Rådet har, med stöd av intervenienterna, bestritt sökandens argument och hävdade att det gjorde en ingående översyn innan det, i de angripna förordningarna, beslutade att låta sökanden kvarstå i förteckningen avseende frysning av tillgångar. Vad beträffar resultatet av denna översyn är detta en politisk fråga som det enbart tillkommer lagstiftaren att bedöma. Rådet har härvidlag ett stort utrymme för skönsässig bedömning. Vad beträffar beaktandet av hur nationella förfaranden har utvecklats har rådet hänvisat till sökandens två ansökningar till Home Secretary år 2007 och år 2009 om att strykas från den aktuella förteckningen, vilka avslogs. Rådet har bestritt att det inte skäligen har beaktat utvecklingen av situationen i Sri Lanka sedan sökandens militära nederlag år 2009. Rådet anser sig helt ha uppfyllt sin motiveringsskyldighet och har bestritt att sökandens rätt till försvar har åsidosatts. Vad beträffar de handlingar som sökanden har tillskrivits är det upp till sökanden att i förekommande fall bestrida dessa på nationell nivå. Dessa omständigheter utgör för övrigt allmänt kända omständigheter som sökanden känt till sedan länge men som sökanden endast har bestritt vid tribunalen.

Tribunalens bedömning

- 157 Tribunalen erinrar för det första om att rådet – efter att, med stöd av beslut från behöriga nationella myndigheter, ha beslutat att föra upp en person eller en grupp i förteckningen avseende frysning av tillgångar – regelbundet, åtminstone en gång i halvåret, ska säkerställa att det fortfarande är motiverat att behålla vederbörande i den omtvistade förteckningen.
- 158 Om förekomsten av ett beslut av en behörig nationell myndighet som svarar mot definitionen i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 är en viktig förutsättning för att rådet ska kunna fatta ett inledande beslut om frysning av tillgångar är det nödvändigt att konsekvenserna har analyserats på nationell nivå för att rådet därefter ska kunna fatta ett beslut om frysning av tillgångar (dom Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/rådet, T-228/02, REG, EU:T:2006:384, punkt 117, nedan kallad "dom OMPI T-228/02", och av den 11 juli 2007, Sison/rådet, T-47/03, EU:T:2007:207, punkt 164). Den avgörande frågan vid prövningen av huruvida en person ska kvarstå i den omtvistade förteckningen är således huruvida de faktiska omständigheterna, sedan personens namn upptogs i nämnda förteckning eller sedan den senaste översynen, har förändrats så att det inte längre finns fog för slutsatsen att denna person är inblandad i terroristverksamhet (dom Al Aqsa C-539/10, ovan punkt 105, EU:C:2012:711, punkt 82).
- 159 Det ska för det andra vad gäller kommissionens motiveringsskyldighet erinras om att enligt fast rättspraxis ska den motivering som erfordras enligt artikel 296 EG vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha (se dom OMPI T-228/02, ovan punkt 158, EU:T:2006:384, punkt 141 och där angiven rättspraxis).
- 160 När det gäller antagande av ett beslut om frysning av tillgångar enligt förordning nr 2580/2001 ska motiveringen av ett sådant beslut bedömas framför allt med beaktande av de föreskrivna villkoren för tillämpning av förordningen i det enskilda fallet. Dessa framgår av artikel 2.3, vilken hänvisar till dels artikel 1.4, dels artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 beroende på om det rör sig om ett initialt eller ett påföljande beslut om frysning av tillgångar (dom OMPI T-228/02, ovan punkt 158, EU:T:2006:384, punkt 142).
- 161 Tribunalen kan i detta avseende inte godta att motiveringen kan bestå i endast en allmän och en schablonartad formulering som kopierats från ordalydelsen i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och artikel 1.4 och 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931. Det ska erinras om att rådet enligt ovannämnda principer är skyldigt att ange de faktiska och rättsliga omständigheter som utgör den rättsliga grunden för beslutet samt de överväganden som fått rådet att fatta beslutet i fråga. I motiveringen av ett sådant beslut ska således anges av vilka särskilda och konkreta skäl rådet anser att den aktuella lagstiftningen är tillämplig på den berörde (se dom OMPI T-228/02, ovan punkt 158, EU:T:2006:384, punkt 143 och där angiven rättspraxis).
- 162 Såväl motiveringen av ett initialt beslut om frysning av tillgångar som motiveringen av påföljande beslut ska följaktligen behandla inte bara de lagliga förutsättningarna för tillämpningen av förordning nr 2580/2001, i synnerhet förekomsten av ett nationellt beslut som fattats av en behörig myndighet, utan även de specifika och konkreta skäl som föranlett rådet att inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning anse att den berörda personen ska bli föremål för en åtgärd innebärande frysning av tillgångar (dom Sison T-341/07, ovan punkt 114, EU:T:2009:372, punkt 60).

- 163 När det, för det tredje gäller tribunalens roll angav denna att rådet har ett stort utrymme för skönsässig bedömning av de omständigheter som ska beaktas vid vidtagande av ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder enligt artiklarna 75 FEUF, 215 FEUF och 352 FEUF med stöd av en gemensam ståndpunkt som antagits på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta utrymme avser särskilt de lämplighetsbedömningar som sådana beslut vilar på (dom Sison T-341/07, ovan punkt 114, EU:T:2009:372, punkt 97 och där angiven rättspraxis). Även om tribunalen tillerkänner rådet ett utrymme för skönsässig bedömning på detta område innebär detta emellertid inte att rätten inte ska kontrollera rådets tolkning av de relevanta omständigheterna. Unionsdomstolen ska nämligen inte bara pröva huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även om dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma situationen och om de styrker de slutsatser som dragits. Det ankommer emellertid inte på tribunalen att vid denna kontroll ersätta rådets lämplighetsbedömning med sin egen (dom Sison T-341/07, ovan punkt 114, EU:T:2009:372, punkt 98 och där angiven rättspraxis).
- 164 För det fjärde, vad beträffar de rättsliga och faktiska grunderna för ett beslut om frysning av tillgångar vid terrorism, erinrar tribunalen om att det framgår av artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 att förteckningen ska upprättas på grundval av exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visar att ett beslut har fattats av en behörig myndighet beträffande de personer, grupper eller enheter som avses, oavsett om det gäller inledande av undersökningar eller rättsliga åtgärder i fråga om en terroristhandling, försök att begå, delta i eller underlätta en sådan handling, grundat på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier eller en dom för sådana handlingar.
- 165 Domstolen erinrade i domen Al-Aqsa C-539/10 P, ovan punkt 105, (EU:C:2012:711), om att det framgår av hänvisningen till ett nationellt beslut och omnämmandet av "exakta uppgifter" och av "bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier" att syftet med artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 är att skydda de berörda personerna genom att säkerställa att rådet endast för upp dem i den omtvistade förteckningen om det föreligger faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant upptagande, och att den metod som i nämnda gemensamma ståndpunkt har använts för att uppnå detta syfte är att kräva att det föreligger ett beslut som har fattats av en nationell myndighet (punkt 68 i domen). Domstolen erinrade nämligen om att unionen saknar egna utredningsresurser för att kunna avgöra huruvida en viss person är inblandad i terroristhandlingar (punkt 69 i domen).
- 166 Det är mot bakgrund av de överväganden som angetts ovan som de skäl rådet har angett till stöd för de angripna förordningarna ska prövas.
- 167 Skälen börjar i ett stycke där rådet för det första beskriver sökanden som en "terroristgrupp", bildad år 1976 och som kämpar för en egen tamilsk stat i norra och östra Sri Lanka. Rådet uttalar för det andra att sökanden har begått "ett visst antal terroristhandlingar inbegripet attacker och upprepade trakasserier av civilbefolkningen, upprepade attacker mot regeringen, stört de politiska processerna och fört bort och mördat politiska motståndare" och för det tredje bedömer rådet att "även om den omständigheten att LTTE nyligen har besegrats militärt och detta i betydande omfattning har försvagat organisationens struktur, är det troligt att de även fortsättningsvis kommer att utföra terrorattacker i Sri Lanka" (första stycket i skälen till de angripna förordningarna).
- 168 Rådet har vidare upprättat en förteckning över "terroristhandlingar" som sökanden enligt rådet ska ha utfört mellan augusti 2005 och april 2009 eller – enligt de angripna förordningarna – till och med juni 2010 (andra stycket i skälen till de angripna förordningarna).
- 169 Rådet har – efter att ha uttalat att "dessa handlingar omfattas av artikel 1.3 a, b, c, f och g i gemensam ståndpunkt 2001/931 och har begåtts för att uppnå de mål som anges i artikel 1.3 i och iii i nämnda ståndpunkt" och att "[LTTE] omfattas av artikel 2.3 ii i förordning nr 2580/2001" (tredje och fjärde styckena i skälen till de angripna förordningarna) – erinrat om de beslut som brittiska och indiska

myndigheter fattade år 1992, 2001 och 2004 i förhållande till sökanden (femte och sjätte styckena i skälen till genomförandeförordningarna nr 83/2011–125/2014), och år 2012 (sjätte och sjunde styckena i skälen till genomförandeförordning nr 790/2014)).

- 170 Vad särskilt beträffar de brittiska besluten och – särskilt i skälen till genomförandeförordning nr 790/2014 – de indiska besluten, har rådet hänvisat till att de ses över regelbundet av en intern regeringskommitté och att de kan omprövas eller överklagas.
- 171 Rådet har av dessa skäl dragit slutsatsen att ”de beslut som har fattats i förhållande till [LTTE] således har fattats av en behörig myndighet i den mening som avses i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931” (sjätte stycket i skälen till de angripna förordningarna)
- 172 Rådet har slutligen ”konstaterat att nämnda beslut ... fortfarande är gällande och ... anser att skälen för att behålla [LTTE] i förteckningen [över frysning av tillgångar] fortfarande föreligger” (åttonde stycket i skälen till de angripna förordningarna). Rådet drar härav slutsatsen att sökanden ska kvarstå i denna förteckning (nionde stycket i skälen till de angripna förordningarna).
- 173 Tribunalen erinrar härvidlag först om att även om den förteckning över faktiska omständigheter som rådet har upprättat i andra stycket i skälen till de angripna förordningarna har varit av avgörande betydelse vid bedömningen av huruvida det är lämpligt att sökandens tillgångar ska förbli frysta, eftersom denna förteckning utgör grund för rådets konstaterande att sökanden har begått terroristhandlingar, har ingen av dessa omständigheter prövats i de nationella beslut som åberopas i femte och sjätte styckena i skälen till genomförandeförordningarna nr 83/2011–125/2014 och till sjätte och sjunde styckena i skälen till genomförandeförordning nr 790/2014.
- 174 Samtliga dessa omständigheter är nämligen, vad avser genomförandeförordningarna nr 83/2011–125/2014, av senare datum än de nationella beslut som anges i skälen till dessa förordningar. Dessa kan således inte ha prövats i dessa beslut.
- 175 Skälen till genomförandeförordningarna nr 83/2011–125/2014, i vilka anges att de nationella beslut som det erinras om i nämnda skäl fortfarande är gällande, innehåller dessutom inte någon hänvisning till senare nationella beslut och än mindre till skälen för sådana beslut.
- 176 Rådet har, med anledning av att sökanden har riktat kritik på detta område, inte kunnat förevisa något senare beslut av brittiska eller indiska myndigheter som visar att det förfogade över sådana upplysningar när det antog genomförandeförordningarna nr 83/2011–125/2014 och av vilka det konkret framgår att de omständigheter som anges i skälen faktiskt har prövats och fastställts av dessa myndigheter.
- 177 Vad beträffar det brittiska förfarandet har rådet endast lagt fram 2001 års beslut, vilka det hänvisas till i skälen till de angripna förordningarna. Rådet har inte lagt fram något senare brittiskt beslut och än mindre skälen till ett sådant beslut. Rådet har endast hänvisat till, men utan att lägga fram det eller lämna en detaljerad beskrivning av dess innehåll, ett beslut av UK Treasury av den 7 december 2009 samt två avslag på ansökningar av LTTE, från år 2007 och 2009, om att strykas från den brittiska förteckningen över frysning av tillgångar.
- 178 Vad beträffar det indiska domstolsavgörandet av den 12 november 2010 som rådet inkom med i samband med dupliken och ett indiskt domstolsavgörande av den 7 november 2012, som rådet erinrade om i sitt svar av den 6 februari 2014 på tribunalens frågor men inte inkom med, saknar dessa, mot bakgrund av vad som har anförts i punkterna 138–140 ovan, relevans. Dessutom för fullständighetens skull erinrar tribunalen om att dessa avgöranden inte anger och än mindre prövar de 24, och därefter 21, specifika faktiska omständigheter som anges i skälen till genomförandeförordningarna nr 83/2011–125/2014.

- 179 Beträffande genomförandeförordning nr 790/2014 gäller samma överväganden som har angetts i punkt 178 ovan rörande 2012 års indiska beslut (varav domstolsbeslutet av den 7 november 2012), vilka nämns för första gången i sjunde stycket i skälen till denna förordning.
- 180 Vad beträffar de två franska avgöranden av den 23 november 2009 respektive den 22 februari 2012 (det ena i första instans och det andra efter överklagande), vilka rådet erinrade om i dupliken i mål T-508/11 och som beaktade ett visst antal av de omständigheter som anges i skälen till de angripna förordningarna, erinrar tribunalen om följande.
- 181 För det första omnämns inte dessa avgöranden i skälen till de förordningar som har antagits före dupliken. De utgör därför ett utkast till motivering som lagts fram för sent och vilken inte kan prövas (se, för ett liknande resonemang, dom North Drilling/rådet, T-552/12, EU:T:2013:590, punkt 26, dom Nabipour m.fl./rådet, T-58/12, EU:T:2013:640, punkterna 36–39).
- 182 För det andra, och än mer väsentligt, nämns dessa franska avgöranden inte ens i de av de angripna förordningarna som har antagits efter dupliken (genomförandeförordningarna nr 542/2012, 1169/2012, 714/2013, 125/2014 och 790/2014). Rådet kan inte, som ”delmotivering” för restriktiva åtgärder, åberopa nationella avgöranden som rådet inte har anfört i skälen till de av de angripna förordningarna som har antagits efter det att rådet hade fått kännedom om dessa avgöranden.
- 183 Vad som uttalats i punkterna 180–182 ovan gäller även för ett tyskt beslut som rådet åberopade för första gången vid förhandlingen.
- 184 Rådet har emellertid i dupliken gjort gällande att de omständigheter som anges i skälen ”ingår som en del i ett sammanhang, som är allmänt känt, ... i den konflikt som har härjat i Sri Lanka och i vilken sökanden var delaktig” och att ”dessa omständigheter, som bygger på händelser som alla känner till, syftar till att informera dem som de preventiva åtgärderna riktar sig till om de skäl på vilka rådet bygger sin bedömning att de utgör ett terrorhot”. Rådet har erinrat om, som stöd för sin hänvisning till ”del i ett sammanhang” domen i det i punkt 106 ovan nämnda målet PMOI (EU:T:2008:461, punkt 90). Rådet har till stöd för sitt argument att alla kände till de omständigheter som läggs sökanden till last hänvisat till artiklar i pressen som hämtats från Internet.
- 185 Rådet har tillfogat att ”denna faktiska motivering inte syftar till att ersätta ett eventuellt domstolsavgörande, som vunnit laga kraft, i fråga om civilrättsligt eller straffrättsligt ansvar för dessa handlingars gärningsmän eller att handlingarna kan tillskrivas dem, då detta inte är syftet med motiveringen”. Rådet har gjort gällande att ”dessa omständigheter inte enbart är kända för allmänheten men även var helt och hållet kända för sökanden vid den tidpunkt då de angripna rättsakterna antogs”.
- 186 Dessa argument, i kombination med att det fullständigt saknas hänvisningar i skälen till de angripna förordningarna till såväl senare beslut som till de omständigheter och hänvisningen därtill som läggs sökanden till last i behöriga myndigheters beslut, pekar tydligt på att rådet inte har grundat de angripna förordningarna på de bedömningar som behöriga myndigheter har anfört i sina beslut utan på upplysningar från press och Internet.
- 187 Det framgår nämligen av vad som påpekats i punkterna 164 och 165 ovan att det enligt gemensam ståndpunkt 2001/931 krävs, för att skydda berörda personer och med beaktande av att unionen saknar egna utredningsmöjligheter, att den faktiska grunden för ett unionsbeslut om frysning av tillgångar vid terrorism inte får grunda sig på vad rådet har hämtat från press och från Internet utan på konkreta omständigheter som har prövats och fastställts i beslut av behöriga nationella myndigheter i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931.

- 188 Det är enbart på grundval av en sådan tillförlitlig faktisk grund som rådet därefter kan utöva sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning vid unionsbeslut om frysning av tillgångar, särskilt vad beträffar den lämplighetsbedömning som sådana beslut vilar på.
- 189 Det följer av vad som anförts ovan att rådet inte har iakttagit kraven i gemensam ståndpunkt 2001/931.
- 190 Motiveringen för de angripna förordningarna visar dessutom att rådets resonemang går stick i stäv med vad som krävs enligt nämnda gemensamma ståndpunkt.
- 191 Rådet har – i stället för att, som faktisk grund för sin bedömning, fattat beslut med ledning av de beslut som har fattats av behöriga myndigheter som har beaktat de närmare omständigheterna och som har beslutat utifrån dessa, för att därefter kontrollera att dessa omständigheter utgör "terroristhandlingar" och den berörda gruppen "en grupp" i den mening som avses i definitionerna i gemensam ståndpunkt 2001/931 för att slutligen besluta, på denna grund och med utövande av sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning, att eventuellt anta ett unionsbeslut – gjort tvärtom i skälen till de angripna förordningarna.
- 192 Rådet gör i själva verket en egen bedömning när den kvalificerar sökanden som terrorist redan i första meningen i skälen – vilket avgör den fråga som där ska prövas – och tillskriver sökanden ett antal våldsdåd som rådet har fått kännedom om genom press och Internet (första och andra styckena i skälen till de angripna förordningarna).
- 193 Tribunalen erinrar härvidlag om att den omständigheten att det är fråga om en översyn av förteckningen avseende frysning av tillgångar, vilken alltså sker efter tidigare bedömningar, inte på förhand kan motivera denna kvalificering. Utan att för den skull förbise det förflutna möjliggör en översyn av en åtgärd om frysning av tillgångar att den berörda personen eller gruppen inte längre är terrorist när rådet fattar beslut. Det är således enbart vid slutet av denna översyn som rådet kan dra sin slutsats.
- 194 Rådet har vidare konstaterat att de omständigheter det lägger sökanden till last omfattas av definitionen av terroristhandlingar i gemensam ståndpunkt 2001/931 och att sökanden är en grupp i den mening som avses i nämnda ståndpunkt (tredje och fjärde styckena i skälen till de angripna förordningarna).
- 195 Det är först efter dessa uttalanden – och det är svårt att föreställa sig att de inte skulle övertyga läsaren om lämpligheten av att vidta en åtgärd i förhållande till dem som avses – som rådet erinrar om beslut av nationella myndigheter (femte och åttonde styckena i skälen till de angripna förordningarna), vilka emellertid, åtminstone vad avser genomförandeförordningarna nr 83/2011–125/2014, tidsmässigt är av tidigare datum än de omständigheter som läggs sökanden till last.
- 196 Rådet har inte försökt att i skälen till sistnämnda genomförandeförordningar motivera att eventuella senare nationella omprövningsbeslut eller andra beslut av behöriga myndigheter verkligen har prövats och beaktats och att rådet har handlat utifrån de konkreta omständigheter som anges i början av dessa skäl. Rådet har endast i skälen till genomförandeförordningarna nr 83/2011–125/2014 hänvisat till de ursprungliga nationella besluten och utan närmare kommentar angett att dessa fortfarande är gällande. Det är endast i skälen till genomförandeförordning nr 790/2014 som rådet nämner senare nationella beslut avseende de omständigheter som konkret läggs sökanden till last, men även här utan att motivera att dessa beslut – vilka inte längre är relevanta mot bakgrund av övervägandena i punkterna 138–140 ovan – verkligen har prövats och beaktats de faktiska omständigheter som anges i inledningen till dessa skäl.
- 197 Detta mål skiljer sig således tydligt från andra mål som har anhängiggjorts avseende frysning av tillgångar vid tribunalen efter antagandet av gemensam ståndpunkt 2001/93 (målen Al-Aqsa/rådet, Sison/rådet och People's Mojahedin Organization of Iran/rådet).

- 198 Medan rådet i de första målen om terrorism på unionsnivå lät förordningarna vila på en faktiskt grund som var hämtad från beslut av behöriga nationella myndigheter, har rådet, i förevarande fall, inte längre låtit förordningarna vila på omständigheter som först har bedömts av nationella myndigheter utan gör en egen självständig bedömning med ledning av upplysningar från press och Internet. Genom detta tillvägagångssätt utför rådet de uppgifter som tillkommer "behörig myndighet" i den mening som avses i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931, vilket inte, såsom domstolen har erinrat om, vare sig omfattas av rådets befogenhet enligt nämnda gemensamma ståndpunkt eller av dess resurser.
- 199 Det är därför utan framgång som rådet (se punkt 184 ovan) har åberopat den ovan i punkt 106 nämnda domen PMOI T-256/07 (EU:T:2008:461, punkt 90). I detta mål var nämligen bedömningen av de handlingar som angavs i skälen för frysning av tillgångar som rådet tillställde People's Mojahedin Organization of Iran (nedan kallad PMOI) inte resultatet av en självständig prövning från rådets sida utan av de bedömningar som behöriga nationella myndigheter hade gjort. Såsom framgår av punkt 90 i domen i den ovan i punkt 106 nämnda domen PMOI T-256/07 (EU:T:2008:461) nämns i motiveringen av den 30 januari 2007 som tillställts den berörda gruppen (PMOI) terrorhandlingar för vilka PMOI var ansvarigt och angav att "på grund av dessa handlingar ... hade ... ett beslut ... fattat[s] ... av en behörig [nationell] myndighet". De handlingar som uppräknas i rådets motivering av den 30 januari 2007 och som tillställts PMOI hade således prövats och fastställts av behörig nationell myndighet. Uppräkningen härrör inte, i motsats till i detta mål, från en självständig bedömning av rådet.
- 200 På motsvarande sätt förfogade tribunalen i domen Al-Aqsa/rådet, T-348/07, över besluten från behöriga myndigheter som angavs i skälen till de angripna förordningarna och tribunalen prövade dem i detalj. Tribunalen fann att rådet inte hade gjort sig skyldigt till en uppenbart felaktig bedömning när den fastställde att sökanden visste att de penningmedel som sökanden hade insamlat skulle användas för terrorism (dom Al-Aqsa T-348/07, ovan punkt 105, EU:T:2010:373, punkterna 121–133). Den faktiska grunden för rådets arbete var således enligt tribunalen helt godtagbar, eftersom den härrörde direkt från de konstateranden som gjorts av behöriga nationella myndigheter. I dom av den 11 juli 2007 Al-Aqsa/rådet (T-327/03, EU:T:2007:211) framgår likaså klart av skälen (punkterna 17–20 i domen) att bedömningarna av grunden för unionens åtgärd om frysning av tillgångar härrörde från faktiska konstateranden som inte rådet självt hade gjort utan behöriga nationella myndigheter.
- 201 På liknande sätt, i mål T-341/07, Sison mot rådet härrörde inte bedömningarna av den faktiska grunden för åtgärden om frysning av tillgångar från rådets egna faktiska konstateranden utan från lagakraftsvunna avgöranden som hade meddelats av behöriga nationella myndigheter, Raad van State (Nederländerna) och Rechtbank (domstol, Nederländerna) (dom Sison T-341/07, ovan punkt 114, EU:T:2009:372, punkterna 1, 88 och 100–105).
- 202 Det ska tilläggas att den faktiska motiveringen av de angripna förordningarna, där förteckningen över omständigheter som rådet lägger sökanden till last, förvisso inte, för att återanvända rådets argument (se punkt 185 ovan) utgör en "juridisk prövning som har vunnit laga kraft". Icke desto mindre har denna faktiska motivering av de angripna förordningarna spelat en avgörande roll vid rådets bedömning av lämpligheten av att låta sökanden kvarstå i förteckningen avseende frysning av tillgångar och att rådet, långt ifrån att ha visat att denna motivering härrör från beslut av behöriga nationella myndigheter, i realiteten har medgett att den vilar på upplysningar från press och Internet.
- 203 Tribunalen anser att ett sådant tillvägagångssätt strider mot det system på två nivåer som införts genom gemensam ståndpunkt 2001/931 på området för terrorism.
- 204 Såsom domstolen erinrat om är den avgörande frågan vid prövningen av huruvida en person ska behållas i förteckningen avseende frysning av tillgångar således huruvida de faktiska omständigheterna, sedan denna persons namn upptogs i nämnda förteckning eller sedan den senaste översynen, har

förändrats på så sätt att det inte längre finns fog för slutsatsen att denna person är inblandad i terroristverksamhet (dom Al-Aqsa C-539/10, ovan punkt 105, EU:C:2012:711, punkt 82) – med följderna att rådet, i förekommande fall och med utövande av sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning, kan besluta att behålla en person i förteckningen avseende frysning av tillgångar till följd av att den faktiska situationen inte har förändrats – ska icke desto mindre varje ny terroristhandling som rådet tillför sin motivering i samband med översynen för att motivera att den berörda personen kvarstår i förteckningen avseende frysning av tillgångar, enligt systemet med beslut på två nivåer i gemensam ståndpunkt 2001/931 och då rådets saknar egna utredningsresurser, ha prövats och beslutats av en behörig myndighet i den mening som avses i denna gemensamma ståndpunkt.

- 205 Rådet och kommissionen har förgäves hävdats att avsaknaden av hänvisning, i skälen till de angripna förordningarna, till precisa beslut av behöriga myndigheter, vilka konkret har prövats och fastställts de omständigheter som återgetts i nämnda skäl, skulle vara hänförliga till sökanden som kunde och borde, enligt rådet och kommissionen, bestrida de restriktiva åtgärder som vidtagits gentemot densamma på nationell nivå.
- 206 Rådets skyldighet att låta sina beslut om frysning av tillgångar vid terrorism vila på en faktisk grund som framgår av beslut från behöriga myndigheter följer direkt av det system på två nivåer som införts genom gemensam ståndpunkt 2001/931, såsom bekräftats i domen Al-Aqsa C-539/10, ovan punkt 105, (EU:C:2012:711, punkterna 68 och 69). Denna skyldighet är således inte beroende av hur den berörda personen eller gruppen har agerat. Rådet ska – till följd av motiveringsskyldigheten, vilken är en viktig förföreskrift, i skälen till sina beslut om frysning av tillgångar – ange i vilka beslut av behöriga nationella myndigheter som det konkret har prövats och fastställts att terrorism föreligger och som rådet lagt till grund för sina egna beslut.
- 207 Det argument som framförts av rådet och kommissionen bekräftar slutligen enbart konstaterandet i punkt 186 ovan, att rådet i själva verket inte har låtit sina beslut vila på bedömningar i beslut fattade av behöriga myndigheter utan på upplysningar som rådet har hämtat från press och Internet. Härvidlag förefaller det paradoxalt att rådet har förebrått sökanden att inte på nationell nivå ha bestritt de faktiska tillskrivanden som inte rådet själv har lyckats förbinda med någon som helst form av beslut fattade av en bestämd behörig myndighet.
- 208 Argumentet är slutligen minst sagt problematiskt, eftersom det ger intryck av att de nationella beslut om frysning av tillgångar som läggs till grund för rådets beslut i enlighet med gemensam ståndpunkt 2001/931 även de, då berörd part inte har bestritt dem på nationell nivå, kan ha fattats utan grund i en konkret terroristhandling.
- 209 Det är även förgäves som rådet och kommissionen har bestritt skyldigheten att låta förordningar om frysning av tillgångar vila på beslut av behöriga nationella myndigheter med argumentet att detta skulle kunna medföra, om sådana beslut saknas, att personer eller grupper felaktigt stryks från förteckningen avseende frysning av tillgångar. Rådet och kommissionen har särskilt anfört att den omprövning som sker i medlemsstaterna och den halvårsvisa översynen på unionsnivå inte alltid sker med samma tidsintervaller.
- 210 Det kan än en gång konstateras att detta bestridande strider mot artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 vilket har bekräftats av domen Al-Aqsa C-539/10, ovan punkt 105, (EU:C:2012:711, punkterna 68 och 69), vari det föreskrivs att, för att skydda berörda personer och med beaktande av att unionen saknar egna utredningsresurser, ett unionsbeslut om frysning av tillgångar för terrorism ska vila på konkreta omständigheter som har prövats och fastställts av behöriga nationella myndigheter i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931. Tribunalen erinrar vidare om att enligt systemet med två nivåer i nämnda gemensamma ståndpunkt och för att säkerställa ett effektivt bekämpande av terrorism ankommer det på medlemsstaterna att regelbundet tillhandahålla rådet och för rådet att samla in beslut av behöriga nationella myndigheter i medlemsstaterna samt skälen för dessa beslut.

- 211 Dessa nödvändiga tillhandahållanden och insamlingar av beslut fattade av behöriga nationella myndigheter motsvarar för övrigt helt och hållet det utbyte av upplysningar som bland annat föreskris i punkterna 2, 3, 8 och 24 i dokumentet "Working methods of the Working Party on implementation of Common Position 2001/931 on the application of specific measures to combat terrorism" (Arbetsmetoder för arbetsgruppen för genomförande av gemensam ståndpunkt 2001/931 om tillämpning av särskilda restriktiva åtgärder för att bekämpa terrorism) i bilaga II till rådets dokument 10826/1/07 REV 1 av den 28 juni 2007.
- 212 Om rådet, trots detta tillhandahållande av upplysningar inte skulle förfoga över beslut av behörig nationell myndighet rörande en viss omständighet som skulle kunna utgöra en terroristhandling ska rådet, i avsaknad av egna utredningsresurser, begära att en behörig nationell myndighet ska bedöma denna omständighet och därefter fatta beslut.
- 213 Rådet kan härvidlag vända sig till unionens 28 medlemsstater och särskilt, bland dessa, till de medlemsstater som eventuellt redan har bedömt den berörda personen eller gruppen. Rådet kan även vända sig till ett tredjeland som uppfyller föreskrivna villkor om rätt till försvar och ett effektivt domstolsskydd. Det berörda beslutet, som enligt ordalydelsen i gemensam ståndpunkt 2001/931 ska vara ett "inledande av undersökningar eller rättsliga åtgärder ... eller en dom" behöver inte nödvändigtvis utgöras av den regelbundna översynen av beslutet att föra upp den berörda personen eller gruppen i den nationella förteckningen avseende frysning av tillgångar. Men även i detta senare fall kan inte den omständigheten att den regelbundna översynen på nationell nivå inte sker enligt samma tidsintervaller som den som sker på unionsnivå motivera att den berörda medlemsstaten skjuter på den prövning som rådet begärt av den berörda omständigheten. Med beaktande såväl av systemets struktur med två nivåer, vilket genomförts med stöd av gemensam ståndpunkt 2001/931, som den ömsesidiga skyldigheten till lojalt samarbete mellan medlemsstaterna och unionen ska de medlemsstater som rådet vänder sig till skyndsamt efterkomma rådets begäran, som syftar till att erhålla en bedömning och, i förekommande fall, ett beslut från behörig nationell myndighet i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931 avseende en faktisk omständighet som skulle kunna utgöra en terroristhandling.
- 214 Det följer av vad som anförts ovan att argumentet att kravet på att ett beslut av behörig myndighet skulle kunna medföra omotiverade strykningar i förteckningen över frysning av tillgångar inte är övertygande.
- 215 Det ska dessutom tilläggas att avsaknaden av en ny terroristhandling under ett givet halvår inte på något sätt innebär att rådet måste stryka den berörda personen eller gruppen från förteckningen avseende frysning av tillgångar. Såsom tribunalen redan har kunnat konstatera, föreskrivs det inte i bestämmelserna i förordning 2580/2001 och i gemensam ståndpunkt 2001/931 ett förbud mot att införa eller låta restriktiva åtgärder mot personer eller enheter som tidigare har genomfört terrorhandlingar kvarstå, trots att det saknas bevis för att de för närvarande genomför sådana handlingar eller deltar i dem, om omständigheterna motiverar detta (se, för ett liknande resonemang, dom PMOI T-256/07, ovan punkt 106, EU:T:2008:461, punkterna 107–113). Skyldigheten att enbart låta tillskrivandet av nya terrorhandlingar vila på beslut av behöriga myndigheter hindrar inte heller rådet från att låta den berörda personen kvarstå i förteckningen avseende frysning av tillgångar, även efter det att terroristverksamheten i strikt betydelse har upphört, om omständigheterna motiverar detta.
- 216 Vad beträffar möjligheten, som rådet och kommissionen likaså har anført, att behöriga nationella myndigheter kan fatta beslut som är oförenliga med unionens beslut kan denna möjlighet inte utgöra ett giltigt skäl för att bestrida skyldigheten att, till skydd för berörda personer och grupper, låta unionens beslut vila på beslut av behöriga myndigheter,

- 217 Slutligen, i motsättning till vad rådet och kommissionen har hävdad, är inte skyldigheten att låta förordningar om frysning av tillgångar vila på beslut av behöriga myndigheter av en sådan karaktär att den tvärtom kan leda till att en person eller en grupp omotiverat kvarstår i förteckningen avseende frysning av tillgångar.
- 218 Även om artikel 1.1–1.4 och 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 utgör hinder för att rådet, i sin motivering för att införa eller låta en person eller en grupp kvarstå i förteckningen avseende frysning av tillgångar, beaktar terroristhandlingar (försök, deltagande eller underlättande av sådana handlingar) som inte har blivit föremål för ett beslut av behörig myndighet (inledande av undersökningar, rättsliga åtgärder eller dom) innehåller inte gemensam ståndpunkt 2001/931 en motsvarande skyldighet för rådet i fråga om att inte behålla en person eller en grupp i förteckningen avseende frysning av tillgångar. Ett beslut om att inte behålla en person eller en grupp i förteckningen, vilket gynnar den berörda personen eller gruppen, underkastas inte samma processuella garantier, även om detta i de flesta fall sker som en följd av beslut i samma riktning på nationell nivå, såsom att undersökningen eller de rättsliga åtgärderna för terroristhandlingar läggs ned eller avskrivs, att åtalet ogillas eller att den berörda personen eller gruppen stryks från den nationella terroristförteckningen.
- 219 Det följer av vad som anförts i punkterna 209–218 ovan att rådet och kommissionen hade fel när de hävdade att rådets skyldighet att låta sina beslut om frysning av tillgångar vila på beslut av behöriga myndigheter äventyrar unionens politik att bekämpa terrorism.
- 220 Inget av konstaterandena ovan överskrider räckvidden för den begränsade prövning som ankommer på tribunalen och som består i, utan att inkräkta på rådets stora utrymme för skönsmässig bedömning, att kontrollera att förfarandet har följts och att de materiella omständigheterna är korrekta. Det var för övrigt därför som tribunalen i domen Sison T-341/07, ovan punkt 114, (EU:T:2009:372) ombads att kontrollera – och kunde konstatera – att de faktiska anklagelserna mot Sison som angavs i skälen för att låta honom kvarstå i förteckningen avseende frysning av tillgångar underbyggdes av de konstateranden som suveränt angetts i besluten av nederländska myndigheter (Raad van State och Rechtbank) och som rådet åberopade med samma skäl (dom Sison, EU:T:2009:372, punkterna 87 och 88).
- 221 I detta mål förfogar däremot inte tribunalen, i skälen till de angripna förordningarna, över någon hänvisning till beslut av behörig myndighet som tribunalen kan förbinda med de faktiska omständigheter som rådet lagt sökanden till last.
- 222 Tribunalen påpekar även, fortfarande med hänvisning till dom Sison T-341/07, ovan punkt 114, (EU:T:2009:372), att tribunalen, efter att ha konstaterat att de omständigheter som angavs i skälen till rådets förordningar förvisso härrörde från de två nederländska avgöranden som åberopades i samma skäl, icke desto mindre fann att dessa inte utgjorde beslut av behöriga myndigheter, eftersom de inte innebar att det vidtogs preventiva eller repressiva åtgärder mot den berörde till följd av kampen mot terrorism (dom Sison T-341/07, ovan punkt 114, EU:T:2009:372, punkterna 107–115).
- 223 Om tribunalen alltså kunde bortse från de faktiska konstateranden som härrörde från behöriga myndigheter, av det skälet att beslut från dessa myndigheter inte utgjorde ”domar, inledande av undersökningar eller rättsliga åtgärder” innebär detta att tribunalen i förevarande fall inte kan tillerkänna tidningsartiklar – vilka hursomhelst inte nämns i skälen till de angripna förordningarna – den processuella ställning och det bevisvärde som enligt gemensam ståndpunkt 2001/93 enbart tillkommer beslut av behöriga myndigheter.
- 224 Tribunalen anser slutligen att det är lämpligt att i detta sammanhang understryka vikten av de garantier som säkerställs genom grundläggande rättigheter (se förslag Frankrike/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09, REU, EU:C:2011:482, punkterna 235–238).

- 225 Mot bakgrund av samtliga ovan angivna omständigheter av vilka det dels framgår att förordning nr 2580/2001 är tillämplig på väpnade konflikter, dels att rådet har åsidosatt såväl artikel 1 i gemensam ståndpunkt 2001/931 som motiveringsskyldigheten genom att inte i motiveringen hänvisa till beslut av behöriga nationella myndigheter i fråga om de omständigheter som läggs sökanden till last, ska de angripna förordningarna ogiltigförklaras i de delar de berör sökanden.
- 226 Tribunalen understryker att dessa ogiltigförklaringar, av grundläggande processuella skäl, inte innebär en prövning i sak av frågan huruvida sökanden ska kvalificeras som en terroristgrupp i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931.
- 227 Vad gäller verkningarna i tiden av ogiltigförklaringarna, erinrar tribunalen om att det i artikel 60 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol föreskrivs att ett avgörande av tribunalen varigenom en förordning förklaras ogiltig, med avvikelse från artikel 280 FEUF, ska gälla först efter utgången av den överklagandetid som anges i artikel 56 första stycket i stadgan eller, om ett överklagande har skett inom den tiden, efter det att överklagandet har ogillats. Rådet förfogar således över en period om två månader, förlängd med tio dagar med hänsyn till avstånd, beräknad från delgivningen av förevarande dom, för att rätta till det åsidosättande som konstaterats, i förekommande fall genom att vidta en ny restriktiv åtgärd gentemot sökanden.
- 228 Tribunalen kan emellertid med stöd av artikel 264 FEUF andra stycket besluta att tillfälligt låta verkningarna av den ogiltigförklarade rättsakten bestå (se, för ett liknande resonemang, dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, ovan punkt 128, EU:C:2008:461, punkterna 373–376, och dom Kadio Morokro/rådet, T–316/11, EU:T:2011:484, punkt 39).
- 229 Under dessa omständigheter anser tribunalen, med stöd av artikel 264 FEUF, att verkningarna av genomförandeförordning 790/2014 ska bestå i tre månader från tidpunkten för meddelande av denna dom för att undvika risken för att allvarligt och oåterkalleligt skada effektiviteten av de restriktiva åtgärderna, samtidigt som de berörda restriktiva åtgärdernas betydelse för sökandens rättigheter och friheter beaktas.

Rättegångskostnader

- 230 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom rådet har tappat målet ska yrkandet bifallas.
- 231 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina egna rättegångskostnader. Följaktligen ska Konungariket Nederländerna, Förenade Konungariket och kommissionen bära sina egna rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) **Rådets genomförandeförordningar (EU) nr 83/2011 av den 31 januari 2011, nr 687/2011 av den 18 juli 2011, nr 1375/2011 av den 22 december 2011, nr 542/2012 av den 25 juni 2012, nr 1169/2012 av den 10 december 2012, nr 714/2013 av den 25 juli 2013 och nr 125/2014 av den 10 februari 2014, och nr 790/2014, av den 22 juli 2014 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av genomförandeförordningarna**

(EU) nr 610/2010, 83/2011, 687/2011, 1375/2011, 542/2012, 1169/2012, 714/2013 och 125/2014 ogiltigförklaras i de delar som dessa rättsakter avser Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE).

- 2) Verkningarna av genomförandeförordning nr 790/2014 ska bestå under tre månader från det att denna dom har meddelats.**
- 3) Europeiska unionens råd ska, förutom sina egna rättegångskostnader, bära de rättegångskostnader som åsamkats LTTE.**
- 4) Konungariket Nederländerna, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och Europeiska kommissionen ska bära sina egna rättegångskostnader.**

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Buttigieg

Collins

Ulloa Rubio

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 oktober 2014.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund och förfarandeII – 2	2
Parternas yrkandenII – 6	5
Rättslig bedömningII – 7	5
Den första grunden: Förordning nr 2580/2001 är inte tillämplig på tvisten mellan sökanden och den srilankesiska regeringenII – 7	6
Parternas argumentII – 7	6
Tribunalens bedömningII – 9	7
Den tredje grunden: Avsaknad av beslut från behörig myndighetII – 14	11
Parternas argumentII – 14	11
Tribunalens bedömningII – 18	14
Den fjärde, den femte och den sjätte grunden tillsammans med den andra grundenII – 27	21
Parternas argumentII – 27	21
Tribunalens bedömningII – 27	22
RättegångskostnaderII – 41	31