



## Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
ELEANOR SHARPSTON  
föredraget den 24 januari 2019<sup>1</sup>

**Mål C-458/15**

**Staatsanwaltschaft Saarbrücken  
mot  
K.P.**

(begäran om förhandsavgörande från Landgericht Saarbrücken (Regiondomstolen i Saarbrücken, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder som vidtagits mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism – Frysning av tillgångar – Gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp – Artikel 1.4 och 1.6 – Kvarhållande av personer, grupper och enheter på förteckningen som anges i artikel 2.3 i rådets förordning (EG) nr 2580/2001 – Giltighet”

1. En insamlare av penningmedel för en påstådd terroristorganisation riskerar att eventuellt dömas till fängelse i en medlemsstat i Europeiska unionen. Han bestrider att de nationella bestämmelser som han anklagas ha brutit mot är rättsligt giltiga på grund av att de unionsakter som de genomför enligt hans uppfattning antagits utan vederbörlig motivering. Det är inte första gången som motiveringen för ”listning” av en påstådd terroristgrupp satts under luppen. Detta förhandsavgörande riktar åter in förstoringsglasat på denna fråga.

2. Landgericht Saarbrücken (Regiondomstolen i Saarbrücken, Tyskland) begär ett förhandsavgörande från EU-domstolen om lagenligheten av vissa unionsakter som behåller upptagande av organisationen Liberation Tigers of Tamil Eelam (nedan kallad LTTE) i förteckningen över personer, grupper och enheter som avses med rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism.<sup>2</sup> Begäran har framställts i ett brottmål mot K.P. (nedan kallad svaranden). Under förfarandet vid EU-domstolen har K.P. väckt ytterligare en fråga huruvida motiveringen till rådets ursprungliga beslut om upptagande av LTTE i förteckningen över förbjudna organisationer var tillräcklig och huruvida detta har någon inverkan på lagenligheten av de efterföljande unionsakter som angetts av den hänskjutande domstolen i dess beslut om hänskjutande.

<sup>1</sup> Originalspråk: engelska.

<sup>2</sup> EGT L 344, 2001, s. 70.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Internationell rätt*

3. Efter terroristattacker den 11 september 2001 i New York, Washington och Pennsylvania antog Förenta nationernas säkerhetsråd den 28 september 2001 resolution 1373 (2001)<sup>3</sup> (nedan kallad resolution 1373 (2001)) med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga. I ingressen till nämnda resolution bekräftades ”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”. Punkt 5 i denna resolution förklarar att ”handlingar, metoder och bruk som utgör terrorism strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser, och att det också står i strid med Förenta nationernas syften och grundsatser ... att uppsåtligen finansiera, organisera och anstifta terroristhandlingar”.

4. Resolution 1373 (2001) fastställer inte någon förteckning över enheter eller personer på vilka åtgärder som bekämpar terroristhandlingar ska tillämpas.

### *Gemensamma ståndpunkter 2001/931/Gusp och 2006/380/Gusp*

5. Europeiska unionens råd antog den 27 december 2001 gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism.<sup>4</sup>

6. Skälen i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp innefattar följande uttalanden: Europeiska rådet förklarade att terrorismen är en verklig utmaning för världen och Europa och att kampen mot terrorismen skall vara ett prioriterat mål för Europeiska unionen; Förenta nationernas säkerhetsråd antog resolution 1373(2001), i vilken omfattande strategier läggs fram för att bekämpa terrorism och i synnerhet finansieringen av terrorism och Europeiska unionen bör vidta ytterligare åtgärder för att genomföra denna resolution.<sup>5</sup>

7. Artikel 1.1 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp föreskriver bland annat att den ska tillämpas på personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar och finns förtecknade i bilagan. Enligt artikel 1.2 avses med ”personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar”:

- personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,
- grupper och enheter som ägs eller kontrolleras direkt eller indirekt av sådana personer och personer, grupper eller enheter som agerar på sådana personers, gruppers eller enheters vägnar eller under deras ledning, inklusive kapital som härrör från eller uppstår genom egendom som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av sådana personer och av associerade personer, grupper och enheter.

8. Artikel 1.3 föreskriver att med ”terroristhandling” avses ”en av följande avsiktliga handlingar som på grund av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och som definieras som ett brott enligt nationell lagstiftning och begås i syfte att ...

3 S/RES/1373 (2001).

4 EGT L 344, 2001, s. 93.

5 Skälen 1, 2 och 5.

iii) allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation ... k) att delta i en terroristgrupps verksamhet, vari inbegrips att förse den med upplysningar eller ge den materiellt stöd eller bidra med vilken form av finansiering som helst av denna verksamhet, med kännedom om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.”

9. Artikel 1.4 föreskriver att ”förteckningen i bilagan skall 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... I denna punkt avses med *behörig myndighet* en rättslig myndighet eller, om rättsliga myndigheter inte har behörighet på det område som omfattas av denna punkt, en likvärdig myndighet som är behörig på det området.”

10. Artikel 1.6 anger att ”[n]amnen på de personer och enheter som finns i förteckningen i bilagan skall ses över med jämna mellanrum minst en gång var sjätte månad för att man skall försäkra sig om att det är berättigat att behålla dem i förteckningen”.

11. I artikel 3 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp anges att Europeiska unionen, ”som handlar inom ramen för sina befogenheter enligt Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, skall se till att penningmedel, finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser eller finansiella eller andra därmed besläktade tjänster varken direkt eller indirekt görs tillgängliga för personer, grupper och enheter som finns i förteckningen i bilagan.”

12. Som bilaga till gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp finns en förteckning kallad ”Förteckning över personer, grupper och enheter som avses i artikel 1 ...”. LTTE förekommer inte i den förteckningen. Denna bilaga har reviderats vid ett antal tillfällen. Den ersattes sedan av rådets gemensamma ståndpunkt 2006/380/Gusp av den 29 maj 2006 om uppdatering av gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2006/231/Gusp.<sup>6</sup> I denna bilaga till gemensam ståndpunkt 2006/380/Gusp antecknades LTTE för första gången.<sup>7</sup>

### **Förordning nr 2580/2001**

13. Följande uttalanden görs i skälen i förordning nr 2580/2001:

- Europeiska rådet förklarade att kampen mot finansieringen av terrorismen är en avgörande del av kampen mot terrorismen, och det anmodade rådet att vidta nödvändiga åtgärder för att bekämpa varje form av finansiering av terroristverksamhet.
- Förenta nationernas säkerhetsråd beslutade i sin resolution 1373 (2001) av den 28 september 2001 att alla stater skulle frysa alla penningmedel och andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser för personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som medverkar till eller underlättar att sådana handlingar begås.

<sup>6</sup> EUT L 144, 2006, s. 25.

<sup>7</sup> Denna organisation har sedan behållits i den förteckning som omnämns i artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp, senast genom rådets beslut (Gusp) 2018/1084 av den 30 juli 2018 om uppdatering av förteckningen över personer, grupper och enheter som omfattas av artiklarna 2, 3 och 4 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av beslut (Gusp) 2018/475 (EUT L 194, 2018, s. 144).

- Säkerhetsrådet beslutade även att åtgärder skulle vidtas för att förbjuda att penningmedel och andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser görs tillgängliga för sådana personer och att finansiella tjänster eller andra relaterade tjänster tillhandahålls dem.
- Åtgärder från Europeiska unionens sida är nödvändiga för att genomföra Gusp-aspekterna i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp.
- Medlemsstaterna bör anta bestämmelser om vilka påföljder som skall tillämpas vid överträdelse av bestämmelserna i förordning nr 2580/2001 samt se till att de genomförs.
- Den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 får omfatta personer och enheter förknippade eller förbundna med tredjeländer samt personer och enheter som på annat sätt står i fokus för Gusp-aspekterna i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp.<sup>8</sup>

14. Enligt artikel 1.1 i förordning nr 2580/2001 betyder ”penningmedel, andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser: tillgångar av alla slag, både materiella och immateriella, lösa och fasta, oberoende av hur de anskaffats”. I artikel 1.4 anges att med ”terroristhandling” avses den definition som anges i artikel 1.3 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp.

15. Artikel 2 har följande lydelse:

”1. Med undantag för vad som tillåts enligt artiklarna 5 och 6 skall följande gälla:

- a) Alla penningmedel, andra finansiella tillgångar och ekonomiska resurser, som tillhör eller innehas av en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som finns i den förteckning som avses i punkt 3 skall frysas.
- b) Inga penningmedel, andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för, eller göras tillgängliga till förmån för, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som finns i den förteckning som avses i punkt 3.

2. Med undantag för vad som tillåts enligt artiklarna 5 och 6 skall det vara förbjudet att tillhandahålla finansiella tjänster till, eller till förmån för, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som finns i den förteckning som avses i punkt 3.

3. Rådet skall enhälligt upprätta, revidera och ändra förteckningen över personer, grupper och enheter, på vilka denna förordning skall tillämpas i enlighet med bestämmelserna i artikel 1.4, 1.5 och 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp. Förteckningen [nedan kallad artikel 2.3-förteckningen] skall bestå av:

- i) fysiska personer som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,
- ii) juridiska personer, grupper eller enheter som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,
- iii) juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras av en eller flera sådana fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som avses i leden i och ii, eller
- iv) fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som agerar för eller under ledning av en eller flera sådana fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som avses i leden i och ii ovan.”

<sup>8</sup> Skälen 2, 3, 4, 5, 12 och 14.

### **Upptagande av LTTE i den förteckning som anges i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001**

16. Artikel 1 i rådets beslut 2006/379/EG<sup>9</sup> upptog LTTE för första gången i artikel 2.3-förteckningen (nedan kallat det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen).<sup>10</sup>

17. Detta beslut behölls genom rådets beslut 2007/445/EG.<sup>11</sup> Skälen i detta beslut anger att rådet har för samtliga personer, grupper och enheter där detta varit möjligt lagt fram motiveringar där man förklarar varför de har upptagits i förteckningarna i, bland annat, beslut 2006/379.<sup>12</sup> I ett meddelande i *Europeiska unionens officiella tidning* informerade rådet de berörda personerna om att det hade för avsikt att låta dem kvarstå i artikel 2.3-förteckningen. Rådet informerade även dessa personer om att de kunde på begäran erhålla rådets motivering till varför de hade förts upp på förteckningen.<sup>13</sup> Rådet sände en skrivelse till LTTE av den 29 juni 2007 var till det fogade en motivering för beslutet att behålla den organisationen i artikel 2.3-förteckningen.

18. Upptagande av LTTE i artikel 2.3-förteckningen behölls fortsättningsvis genom följande rättsakter:<sup>14</sup> rådets beslut 2007/868/EG,<sup>15</sup> rådets beslut 2008/583/EG,<sup>16</sup> rådets beslut 2009/62/EG<sup>17</sup> och rådets förordning (EG) nr 501/2009.<sup>18</sup>

19. I anslutning till var och en av dessa rättsakter tillämpade rådet den ordning som det hade infört när det beslutade att behålla LTTE i förteckningen genom beslut 2007/445. Rådet offentliggjorde således ett meddelande i *Europeiska unionens officiella tidning* om att det avsåg behålla upptagandet i förteckningen innan rättsakten antogs och det skickade en underrättelse om dess skäl för att förnya upptagandet i förteckningen så snart som rättsakten i fråga hade antagits.

9 Rådets beslut av den 29 maj 2006 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 beslut 2005/930/EG (EUT L 144, 2006, s. 21).

10 LTTE är för närvarande införd i artikel 2.3-förteckningen genom rådets genomförandeförordning (EU) 2018/1071 av den 30 juli 2018 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) 2018/468 (EUT L 194, 2018, s. 23).

11 Rådets beslut av den 28 juni 2007 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 samt om upphävande av besluten 2006/379/EG och 2006/1008/EG (EUT L 169, 2007, s. 58).

12 Skäl 3 i beslut 2007/445.

13 Skäl 4 i beslut 2007/445.

14 Jag kommer att kalla beslut 2007/445 och efterföljande rättsakter som anges i punkt 18 "unionsrättsakterna i fråga".

15 Rådets beslut av den 20 december 2007 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 beslut 2007/445/EG (EUT L 340, 2007, s. 100).

16 Rådets beslut av den 15 juli 2008 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 beslut 2007/868/EG (EUT L 188, 2008, s. 21).

17 Rådets beslut av den 26 januari 2009 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 beslut 2008/583/EG (EUT L 23, 2009, s. 25).

18 Rådets förordning (EG) nr 501/2009 av den 15 juni 2009 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 beslut 2009/62/EG (EUT L 151, 2009, s. 14).

## Tysk rätt

20. Außenwirtschaftsgesetz (lag om utländsk handel och betalningar, nedan kallad AWG) var tillämplig mellan åren 2006 och 2009 och förbjöd överföring av gåvor till förbjudna organisationer såsom LTTE. I huvudsak var frihetsberövande straff föreskrivet för överträdelse av förbudet mot export, försäljning, leverans, tillhandahållande, överföring, tillhandahållande av tjänster, investering, understöd eller kringgående som var föreskrivet i en rättsakt antagen av "Europeiska gemenskaperna" som avser genomföra en ekonomisk sanktion som antagits av Europeiska unionens råd inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.<sup>19</sup>

## Faktiska omständigheter, förfarande och tolkningsfrågan

21. Åtal väcktes mot K.P. den 12 mars 2015 av Staatsanwaltschaft Saarbrücken (allmän åklagarkammare, Saarbrücken) vid den hänskjutande domstolen. Den allmänna åklagaren har påstått att K.P. under tiden från den 22 augusti 2007 till den 27 november 2009 genom att tillhandahålla LTTE kapital brutit mot ett omedelbart tillämpligt förbud som var föreskrivet i en rättsakt antagen av Europeiska unionen som avser genomföra en ekonomisk sanktion som antagits av Europeiska unionens råd inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det har också gjorts gällande att K.P. mellan åren 2007 och 2009 var organisatör för Saarlandregionen inom Tamil Coordination Committee (nedan kallad TCC) som för LTTE:s räkning samlade in gåvor från tamiler som bodde i Tyskland som sedan överfördes till Sri Lanka och användes i det landet av LTTE för finansiering av den väpnade kampen mot centralregeringen. Allmänna åklagaren har påstått att K.P. var en del av organisationens hierarki med ansvar för övervakning av underordnade organisatörer för lokala distrikt och andra personer som verkade lokalt som insamlare av medel och rapporterade direkt till TCC:s nationella organisatörer för Tyskland.

22. Det har påståtts att K.P. efter mottagande av de medel som insamlats av honom underställda personer i hans region överförde dessa medel minst en gång i månaden till TCC mot utfärdande av motsvarande kvitton på gåvorna och att medlen sedan överfördes till LTTE i Sri Lanka. Det har specifikt påståtts att K.P. under tiden från den 11 augusti 2007 till den 27 november 2009 (nedan kallad den aktuella tiden) mottagit gåvor vid 43 separata tillfällen om sammanlagt 69 385 euro och överfört dessa till TCC med vetskap om att och även uppsåt att medlen skulle överföras till Sri Lanka och användas där för finansiering av LTTE:s syften. Han påstås ha varit medveten om att Europeiska unionens råd fört upp LTTE på förteckningen över organisationer som omfattas av förordning nr 2580/2001 samt att ett förbud således förelåg och att insamlandet och överföringen av sådana gåvor till Sri Lanka följaktligen, i likhet med varje finansiellt eller materiellt stöd för LTTE, utgjorde en brottslig handling.

<sup>19</sup> Den hänskjutande domstolen har uppgett att 34 § fjärde stycket punkt 2 och 34 § sjätte stycket punkt 2 AWG hade följande lydelse: "4) Med fängelse från sex månader till fem år straffas den som ... 2. överträder ett omedelbart tillämpligt förbud som offentliggjorts i *Bundesanzeiger* mot export, försäljning, leverans, tillhandahållande, överföring, tillhandahållande av tjänster, investering, understöd eller kringgående som var föreskrivet i en rättsakt antagen av Europeiska gemenskaperna som avser genomföra en ekonomisk sanktion som antagits av Europeiska unionens råd inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ... 6) Med fängelse om lägst två år straffas den som ... 2. begår en handling som anges i styckena 1, 2 eller 4 i vinstsyfte eller som medlem i en grupp som bildats i syfte att fortlöpande begå sådana brottsliga handlingar i samarbete med en annan medlem i den gruppen ...". Från den 24 april 2009 till den 11 november 2010 hade 34 § fjärde stycket punkt 2 och 34 § sjätte stycket punkt 2 AWG följande lydelse: "4) Med fängelse från sex månader till fem år straffas den som ... 2. överträder ett omedelbart tillämpligt förbud som offentliggjorts i *Bundesanzeiger* mot export, import, transitering, förflyttning, försäljning, leverans, tillhandahållande, överföring, tillhandahållande av tjänster, investering, understöd eller kringgående som var föreskrivet i en rättsakt antagen av Europeiska gemenskaperna som avser genomföra en ekonomisk sanktion som antagits av Europeiska unionens råd inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ... 6) Med fängelse om lägst två år straffas den som ... 2. begår en handling som anges i styckena 1, 2 eller 4 i vinstsyfte eller som medlem i en grupp som bildats i syfte att fortlöpande begå sådana brottsliga handlingar i samarbete med en annan medlem i den gruppen ..." Efter ändringar i nationell rätt finns dessa bestämmelser sedan den 1 september 2013 i 18 § första stycket a) och åttonde stycket AWG.

23. Vid rättegången den 1 juli 2015 angrep K.P:s advokat giltigheten av de unionsrättsakter i fråga som fört upp LTTE på förteckningen som en förbjuden organisation vid tillämpningen av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 av den 28 juni 2007. Detta ifrågasättande vilade på två grunder.

24. För det första gjorde K.P:s advokat en jämförelse med målet E och F.<sup>20</sup> EU-domstolen förklarade däri att upptagandet av organisationen Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (DHKP-C) i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 var ogiltigt och inte kunde ligga till grund för en fällande brottmålsdom avseende ett påstått åsidosättande av förordningen. Detta berodde på att rådet underlåtit att motivera det ursprungliga beslutet att upptaga DHKP-C i artikel 2.3-förteckningen och en rad efterföljande upprepade beslut därom. EU-domstolen fann att medan beslut 2007/445 (som åter förnyade upptagandet av DHKP-C i artikel 2.3-förteckningen) självt hade antagits med en motivering var samtliga tidigare bestämmelser inbegripet det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen ogiltiga då de inte försetts med motivering. Utöver att förvägra DHKP-C ”tillgång till de uppgifter som de behöver för att kunna undersöka huruvida det var befogat att uppta DHKP-C i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordningen under perioden före den 29 juni 2007” kan ”förhållandet att det saknas en motivering” också ”omöjliggöra en vederbörlig domstolsprövning av huruvida upptagandet i förteckningen var lagenligt i sak”.<sup>21</sup>

25. För det andra ogiltigförklarade tribunalen i målet LTTE mot rådet<sup>22</sup> ett antal unionsrättsakter som avsåg tiden från januari 2011 till oktober 2014<sup>23</sup> till den del de rörde LTTE. K.P:s advokat hävdade att det med nödvändighet följde av resonemanget i den domen att de unionsrättsakter som är i fråga i förevarande mål också ska behandlas som ogiltiga, i vart fall till den del de rör LTTE.

26. Eftersom åtalet mot K.P. kan bifallas endast om unionsrättsakterna i fråga är giltiga, ställer den hänskjutande domstolen följande fråga:

”Är beslutet att uppta organisationen Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) i den förteckning som avses i artikel 2.3 i rådets förordning (EG) nr 2580/2001 ... från den 11 augusti 2007 till och med den 27 november 2009 ogiltigt, bland annat på grund av rådets beslut av den 28 juni 2007 (2007/445/EG), av den 20 december 2007 (2007/868/EG, i dess lydelse enligt beslutet om rättelse som antogs samma dag), av den 15 juli 2008 (2008/583/EG), av den 26 januari 2009 (2009/62/EG) och förordning (EG) nr 501/2009 av den 15 juni 2009?”

27. Rådet och kommissionen har gett in skriftliga yttranden. K.P. gav sedan in en begäran om muntlig förhandling som innehöll skriftliga kommentarer avseende tolkningsfrågan och som även uttryckligen tog upp frågan om giltigheten av det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen. I enlighet med artikel 62.2 i EU-domstolens rättegångsregler bad jag därför parterna att behandla två frågor vid den muntliga förhandlingen. Dessa var i) huruvida EU-domstolen också skulle pröva den påstådda ogiltigheten av det *ursprungliga* beslutet om upptagande i förteckningen och ii) vid jakande svar om detta ursprungliga beslut skulle befinnas vara ogiltigt vilken verkan (om någon) detta skulle ha på giltigheten av efterföljande beslut (särskilt unionsrättsakterna i fråga).

28. K.P., rådet och kommissionen yttrade sig muntligt och besvarade frågor vid förhandlingen den 12 september 2018.

20 Dom av den 29 juni 2010, C-550/09, EU:C:2010:382.

21 Dom av den 29 juni 2010, C-550/09, EU:C:2010:382, punkterna 56 och 57.

22 Dom av den 16 oktober 2014, T-208/11 och T-508/11, EU:T:2014:885. Detta avgörande fastställdes av EU-domstolen i dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583.

23 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, 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 genomförandeförordning (EU) nr 610/2010, 83/2011, 687/2011, 1375/2011, 542/2012, 1169/2012, 714/2013 och 125/2014 (EUT L 28, 2011, s. 14).

## Bedömning

### *Upptagande till sakprövning*

29. När en begäran om förhandsavgörande ifrågasätter giltigheten av en unionsakt är det nödvändigt att undersöka huruvida den part som väckt denna fråga vid den nationella domstolen skulle ha haft möjlighet att "utan tvivel" angripa lagenligheten av denna akt direkt enligt artikel 263 FEUF. Om så vore skulle denna person nu vara förhindrad att angripa giltigheten av samma akt via en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF.<sup>24</sup>

30. I detta mål förefaller det vara klart att K.P. *inte* kunde "utan tvivel" ha uppfyllt det dubbla kravet på att vara direkt och personligen berörd. Begäran om förhandsavgörande beskriver K.P:s roll som "regional organisatör", utgörande en del av en "strikt hierarki med ansvar för övervakning av underordnade organisatörer för lokala distrikt och andra personer som verkade lokalt som insamlare av medel och rapporterade direkt till nationella organisatörer för Tyskland". Dessa omständigheter talar starkt för att K.P. inte skulle ha kunnat visa att han var personligen berörd i den omfattning som var tillräcklig för att nå den särskilt höga nivå som var tillämplig vid den tiden.<sup>25</sup> Det finns dessutom inget som tyder på att K.P. hade tillfälle (men underlät att utnyttja detta) att direkt angripa rättsakterna som företrädare för LTTE.<sup>26</sup>

31. Begäran om förhandsavgörande kan följaktligen tas upp till sakprövning.

### *Giltigheten av det ursprungliga beslutet om upptagande av LTTE i artikel 2.3-förteckningen*

32. Den hänskjutande domstolens fråga avser giltigheten av unionsrättsakterna i fråga. Var och en av dessa rättsakter avser en *förnyelse* av upptagandet av LTTE i förteckningen.

33. I sina skriftliga inlagor upprepar emellertid K.P:s advokat de argument som han framfört på sin klients vägnar enligt begäran om förhandsavgörande i brottmålet vid den hänskjutande domstolen. Han har således påstått att i) det ursprungliga beslutet om upptagandet i förteckningen är ogiltigt då det saknar motivering och att ii) det framgår av domen i målet E och F<sup>27</sup> att varje förnyelsebeslut som fattas efter antagandet av ett ursprungligt beslut om upptagande i förteckningen utan motivering också är ogiltigt (den påstådda "dominoeffekten"). Kärnan i det argumentet är att förnyelsebeslut, såsom unionsrättsakterna i fråga, "främst utgör en förlängning av det ursprungliga uppförandet".<sup>28</sup> K.P. har också påstått att han inte kunde ha angripit det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen vid den aktuella tiden (vilket som jag anger ovan i punkt 30 förmodligen är korrekt) och att denna begäran om förhandsavgörande nu ger honom denna möjlighet.

34. Av följande skäl anser jag emellertid att EU-domstolen inte ska pröva frågan om giltigheten av det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen i detta mål.

24 Dom av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, punkterna 17, 18 och 24.

25 Se, bland annat, dom av den 15 juli 1963, 25/62, Plaumann/kommissionen, EU:C:1963:17. Se också min diskussion om talerätt under analoga omständigheter, även om den avsåg de vidgade talerättsregler som infördes i FEUF efter den 1 december 2009, i mitt förslag till avgörande i målet A m.fl., C-158/14, EU:C:2016:734, punkterna 58–88, som godtogs av EU-domstolen i dess dom av den 14 mars 2017, A m.fl., C-158/14, EU:C:2017:202, punkterna 59–75.

26 Se, analogt, dom av den 29 juni 2010, E och F, C-550/09, EU:C:2010:382, punkt 49.

27 Dom av den 29 juni 2010, C-550/09, EU:C:2010:382.

28 Dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punkterna 51 och 61.



35. Först och främst har inte den hänskjutande domstolen nämnt detta beslut i sin fråga till EU-domstolen. Den har inte heller angett detaljerade argument eller relevant bakgrundsinformation till ledning för EU-domstolen i detta avseende. EU-domstolen saknar följaktligen nödvändigt underlag för att genomföra en vederbörlig prövning av den processuella eller materiella giltigheten av förordning nr 2580/2001.

36. Om EU-domstolen för *det andra* gjorde en sådan prövning ex officio skulle den brista i respekt för medlemsstaternas och de berörda institutionernas rättigheter enligt artikel 23 andra stycket i stadgan för EU-domstolen att få inkomma med inlagor eller skriftliga synpunkter i mål om förhandsavgörande. Fastän begäran om förhandsavgörande faktiskt återger de argument som framförts av K.P:s advokat i rättegången, innehåller den varken någon direkt fråga rörande giltigheten av det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen eller de uppgifter som krävs för att EU-domstolen ska kunna behandla denna fråga. Vid förhandlingen bekräftade rådet och kommissionen att de inte behandlat denna fråga i sina yttranden då de inte uppfattat att begäran om förhandsavgörande tog upp den frågan. Medan förfarandet i ett mål om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF ger parter som K.P. *tillfälle* att väcka en sådan fråga långt i efterhand för det fall att begäran om förhandsavgörande är tyst eller i bästa fall otydlig i detta avseende, så får inte EU-domstolen behandla den ex officio. Ett sådant tillvägagångssätt skulle innebära att förneka andra parter *deras* rätt till försvar.

37. Utgångspunkten vid prövning av giltigheten av en unionsakt är för *det tredje* att bedömningen ska ske utifrån rättsakten i sig. I detta avseende ska det framhållas att det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen och unionsrättsakterna i fråga är *separata* rättsakter som antagits med stöd av *olika* rättsliga grunder (artikel 1.4 respektive artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp) med tillämpning av *särskilda* rekvisit. Fastän EU-domstolen i målet LTTE förklarade att ett förnyelsebeslut främst utgör en förlängning av det ursprungliga uppförandet, är de två dessutom inte så rättsligt sammanflätade att ogiltigheten av det förra beslutet automatiskt drabbar det senare. Snarare förefaller det föreligga en rangordning av bestämmelser. Det första (och viktigaste) steget vid tiden för ett ursprungligt beslut om upptagande i förteckningen är att kontrollera förekomsten av ett vederbörligt och relevant beslut av en behörig myndighet i den mening som avses i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp.<sup>29</sup> Ett beslut att förnya ett ursprungligt upptagande i förteckningen kräver däremot *inte* någon förnyad kontroll av det beslutet.<sup>30</sup> Vid tiden för förnyelse behöver rådet endast visa att den risk som föreligger är *densamma* som den risk som förelåg vid tiden för det ursprungliga upptagandet i förteckningen.<sup>31</sup> Det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen och unionsrättsakterna i fråga är därför enligt min uppfattning klart *separata och oberoende* rättsakter. Det följer härav att EU-domstolen inte automatiskt är skyldig att pröva det ursprungliga beslutet om upptagande av en viss person eller grupp i artikel 2.3-förteckningen varje och varenda gång som ett förnyelsebeslut ifrågasätts.

38. Jag utesluter ändå inte möjligheten att det *kan* vara lämpligt att EU-domstolen tar upp frågan huruvida det ursprungliga upptagandet i förteckningen var materiellt ogiltigt med motsvarande verkan på förnyelsebeslut som antagits därefter *men endast om den uttryckligen ombeds göra det*. Vid förhandlingen medgav rådet att om (till exempel) den behöriga nationella myndighetens beslut avsett att ett fordon ägt av LTTE inte godkänkts vid kontrollbesiktning kunde detta inte ha motiverat rådets ursprungliga beslut om upptagande i förteckningen. Den rättsliga följden skulle då bli att efterföljande förnyelsebeslut skulle sakna grund. Detta påstås emellertid inte vara fallet här.

29 Dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punkterna 59 och 60.

30 Dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punkt 60.

31 Dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punkt 46, och dom av den 26 juli 2017, rådet/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, punkt 25.

## *Analogin med målet E och F*

39. I det nationella målet och vid EU-domstolen har K.P:s advokat tillmätt EU-domstolens avgörande i målet E och F stor betydelse och har gjort gällande i analogi därmed att brister i det ursprungliga beslutet om upptagande av LTTE i förteckningen (beslut 2006/379) fick en ”dominoeffekt” så att samtliga efterföljande beslut att kvarhålla LTTE i artikel 2.3-förteckningen ska ogiltigförklaras. Det är emellertid klart att de bakomliggande omständigheterna i målet E och F är mycket olika dem i förevarande mål.<sup>32</sup>

40. I målet E och F hade *ingen* motivering lämnats för upptagande av DHKP-C i förteckningen, vare sig för det ursprungliga upptagandet i förteckningen eller för något i raden av förnyelsebeslut därefter. En motivering lämnades första gången i samband med beslut 2007/445 men detta var för sent för att rädda den föregående kedjan av unionsakter från att ogiltigförklaras till den del de berörde den organisationen.<sup>33</sup>

41. I förevarande mål däremot lämnades motivering till LTTE avseende både det ursprungliga upptagandet i förteckningen och varje efterföljande beslut att kvarhålla LTTE på artikel 2.3-förteckningen. Som jag förklarat tillämpades den ordningen att en motivering skickades till intresserade personer (om möjligt) som förklarade varför de *hade* förts upp på förteckningen och att sedan ett meddelande i *Europeiska unionens officiella tidning* offentliggjordes varigenom berörda personer underrättades om att rådet avsåg *kvarhålla* dem i artikel 2.3-förteckningen med information om att de kunde begära rådets utkast till motivering därför. Efter beslutet att kvarhålla dem i förteckningen tillställde rådet de berörda personerna den slutliga versionen av motiveringen med förklaring varför de kvarhållits i förteckningen.<sup>34</sup>

42. Det är visserligen riktigt att den *första* motiveringen för upptagande av LTTE i artikel 2.3-förteckningen genom beslut 2006/379 av den 29 maj 2006 inte tillställdes LTTE av rådet förrän den 23 april 2007,<sup>35</sup> nästan *elva månader efter det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen*. Faktum kvarstår emellertid att denna information lämnades *innan* beslut 2006/379 ersattes och upphävdes genom beslut 2007/445 av den 28 juni 2007 och således under den tid som det förra beslutet var rättsligt verksamt.<sup>36</sup> Dagen efter det att det sistnämnda beslutet antogs, det vill säga den 29 juni 2007, sände rådet en motivering till LTTE för dess fortsatta kvarhållande i förteckningen. Därefter skedde underrättelse om skälen för upptagande i förteckningen i den ordning som jag nyss har beskrivit ovan.

43. Underrättelse om motiveringen så sent efter antagandet av det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen rimmar helt enkelt inte väl med EU-domstolens krav att rådet ska skicka underrättelse om sådan motivering ”omedelbart” efter antagandet av det ursprungliga beslutet.<sup>37</sup> Det enkla faktum kvarstår emellertid att LTTE inte invände mot den ursprungliga förteckningen som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*, vilket den klart hade rätt att göra, genom att föra talan enligt artikel 230 EG (nu 263 FEUF) inom föreskriven talfrist. Och underlåtenheten

32 Dom av den 29 juni 2010, C-550/09, EU:C:2010:382.

33 Se punkt 24 ovan.

34 Se punkterna 16–19 ovan. Rådet torde inte nödvändigtvis ha haft adresser till alla dem som berörts av ett visst beslut om upptagande i förteckningen men offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning* i förening med möjligheten att begära en motivering kan rimligtvis anses uppfylla kravet att lämna motivering. Såvitt jag känner till har det inte påståtts att en sådan ordning i sig själv allmänt sett skulle vara lagstridig.

35 Skäl 3 i beslut 2007/445 anger att ”[r]ådet har för samtliga personer, grupper och enheter där detta varit möjligt lagt fram motiveringar där man förklarar varför de har upptagits i förteckningarna i beslut 2006/379/EG ...”. Vid förhandlingen bekräftade rådet också (utan att bli motsagt) att en motivering hade tillställts LTTE den 23 april 2007.

36 Unionsinstitutionernas rättsakter, även om de är rättsstridiga, presumeras vara giltiga så länge de inte har återkallats, upphävts, ogiltigförklarats eller konstaterats vara ogiltiga. Se, för ett sådant resonemang, dom av den 1 april 1982, Dürbeck/kommissionen, 11/81, EU:C:1982:120, punkt 17, och dom av den 5 oktober 2004, kommissionen/Grekland, C-475/01, EU:C:2004:585, punkt 18.

37 Dom av den 21 december 2011, Frankrike/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkt 61.

rättades till av rådet före antagandet av den rättsakt (beslut 2007/445) varigenom den ersattes.<sup>38</sup> Jag tillägger att rådet har ett stort utrymme för egen bedömning när det gäller hur förfarandefel i dess rättsakter ska åtgärdas. Om det hade valt (till exempel) att lämna den nödvändiga motiveringen i skälen i ett beslut om kvarhållande i förteckningen skulle detta enligt min uppfattning också ha avhjälpt felet.

44. Jag föreslår därför att EU-domstolen inte ska pröva den materiella eller processuella ogiltigheten av det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen och/eller huruvida det kan föreligga någon inverkan på giltigheten av unionsrättsakterna i fråga.

***Giltigheten av de unionsrättsakter i fråga som upptar LTTE i artikel 2.3-förteckningen (besluten 2007/445, 2007/868, 2008/583 och 2009/62 samt förordning nr 501/2009)***

45. Var den motivering som åtföljde var och en av unionsrättsakterna i fråga tillräcklig, i synnerhet mot bakgrund av domen i målet LTTE?<sup>39</sup>

46. Gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp innehåller själv inte någon uttrycklig föreskrift om en motivering. Grunden för detta krav är därför artikel 296 FEUF som föreskriver att rättsakter ska motiveras. Det är fast rättspraxis att 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 behörig domstol ges möjlighet att utföra sin prövning”.<sup>40</sup> Denna skyldighet är ett uttryck för den allmänna principen om iakttagande av rätten till försvar och den motsvarande grundläggande rättigheten enligt artikel 47 i stadgan.<sup>41</sup>

47. Motiveringen ska innehålla en beskrivning av de konkreta och specifika skäl som har fått de behöriga myndigheterna att anse att bestämmelserna i fråga är tillämpliga på den berörda personen<sup>42</sup> och den måste ”redogöra för de omständigheter och rättsliga överväganden som är av väsentlig betydelse för rättsaktens systematik”.<sup>43</sup> Det fordras inte att motiveringen av en rättsakt anger samtliga relevanta sakförhållanden och rättsliga överväganden, eftersom motiveringen bedöms även mot bakgrund av dess faktiska och rättsliga sammanhang.<sup>44</sup>

48. Beträffande förnyelsebeslut såsom unionsrättsakterna i fråga är således det *rättsliga sammanhanget* det föreskrivna kravet att rådet ska se över artikel 2.3-förteckningen ”minst en gång var sjätte månad” (artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp). Om den faktiska situationen inte har förändrats under dessa sex månader är det ”inte nödvändigt att mer utförligt ange varför rådet ansåg att

38 Det är kanske värt att erinra om att när det gäller just detta slag av rättsakt får EU-domstolen även om den finner att det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen är ogiltigt på grund av avsaknad av tillräcklig motivering utöva sitt fria skön att låta den ”rättsstridiga” akten ha verkan under en tid för att tillåta rådet att vidta åtgärder för att avhjälpa avsaknaden av motivering. Se, till exempel, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkterna 375 och 376, samt EU-domstolens tredje punkt i domslutet.

39 Dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583.

40 Se, till exempel, dom av den 15 november 2012, Al-Aqsa/rådet och Nederländerna/Al-Aqsa, C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkt 138.

41 Dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi (Kadi II), C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 100 och där angiven rättspraxis. Se också Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 326, 2012, s. 391).

42 Se, till exempel, dom av den 18 juli 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 116 och där angiven rättspraxis.

43 Dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punkt 30.

44 Dom av den 15 november 2012, Al-Aqsa/rådet och Nederländerna/Al-Aqsa, C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkterna 139 och 140. Se också dom av den 15 november 2012, rådet/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punkt 53 och där angiven rättspraxis.

skälen varför” de berörda personerna ”upptagits i den omtvistade förteckningen fortfarande var giltiga”.<sup>45</sup> Dessutom är det tillräckligt om de anförda skälen avser en akt som har tillkommit i ett sammanhang som är ”känt” för den berörde så att ”han har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot honom”.<sup>46</sup>

49. Det *faktiska sammanhanget* beträffande förnyelsebeslut kan innefatta huruvida tidens gång och/eller ändring av omständigheterna kräver att rådet ska grunda ett kvarhållande av den berörda personen eller gruppen i artikel 2.3-förteckningen på en ”faktisk bedömning av situationen och därvid beakta nyare faktiska omständigheter som visar att nyssnämnda risk kvarstår”.<sup>47</sup> Rådet behöver emellertid inte ta fram någon ”ny omständighet” som har varit ”föremål för ett nationellt beslut som antagits av en behörig myndighet” för att motivera ett förnyelsebeslut.<sup>48</sup>

50. Motiveringarna till unionsrättsakterna i fråga förefaller, med undantag för betydelselösa skillnader som ändringar av datum, vara identiska. Jag kommer att granska den motivering som lämnats för beslut 2007/445 som ett representativt exempel. Min bedömning i denna del av förslaget avser *inte* motiveringen till rådets förordning nr 501/2009 som jag behandlar särskilt i punkt 63 och följande punkter nedan.

51. De skäl som ligger till grund för förnyelsen av upptagandet av LTTE i förteckningen genom beslut 2007/445 härleds från tre källor: meddelandet i *Europeiska unionens officiella tidning* av den 25 april 2007, skälen i beslut 2007/445 och den slutliga versionen av motiveringen av den 29 juni 2007 som skickats till LTTE. Av en sammantagen tolkning av dessa tre källor framgår att rådet i) underrättade LTTE om ett utkast till motivering, ii) informerade LTTE (och alla övriga berörda personer) att det kunde inkomma med synpunkter till kommissionen med förklaring varför förnyelse inte var befogad, iii) infogade i denna motivering en sammanfattning av skälen till varför villkoren för ett förnyat upptagande i förteckningen fortfarande var giltiga och iv) tillställde LTTE, efter det att förnyelsebeslutet hade meddelats, en slutlig version av motiveringen för förnyat upptagande i förteckningen.<sup>49</sup>

52. Det dokumentet beskrev LTTE som en terroristgrupp som bildats år 1976 och angav 12 handlingar utförda av LTTE som rådet ansåg omfattades av begreppet terroristhandling i artikel 1.3 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp. Det hänvisade till ett beslut av Secretary of State for the Home Department i Förenade kungariket av den 29 mars 2001 att förbjuda LTTE enligt Förenade kungarikets Terrorism Act 2000, ett beslut av United Kingdom Treasury den 6 december 2001 att frysa LTTE:s tillgångar och ett beslut av de indiska myndigheterna att förbjuda LTTE från år 1992 (vilka samtliga tre enligt rådet omfattades av definitionen av ett ”beslut” i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp och vilka samtliga var i kraft).

53. Enligt min uppfattning innehöll de tre källorna angivna i punkt 51 ovan de uppgifter som var tillräckliga för att göra det möjligt för LTTE att förstå de konkreta och specifika skäl som hade fått rådet att anse att bestämmelserna i fråga var tillämpliga på LTTE och de omständigheter och rättsliga överväganden som var av väsentlig betydelse i samband med det förnyade upptagandet i förteckningen. Det fanns med andra ord tillräckliga uppgifter för att möjliggöra för LTTE att förstå de anklagelser som framförts mot det och omfattningen av vidtagna åtgärder. LTTE hade således försatts i en position för att på ett verksamt sätt kunna bestrida grunderna för förnyelsebeslutet. *Om* det hade valt

45 Dom av den 15 november 2012, Al-Aqsa/rådet och Nederländerna/Al-Aqsa, C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkt 146.

46 Dom av den 15 november 2012, rådet/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punkt 54 och där angiven rättspraxis.

47 Dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punkt 54, och dom av den 26 juli 2017, rådet/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, punkt 32. Se också dom av den 18 juli 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 156.

48 Dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punkt 62, och dom av den 26 juli 2017, rådet/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, punkt 40.

49 Rådet uppger i sitt skriftliga yttrande att endast dess underrättelse om motiveringen till förordning nr 501/2009 (daterad den 16 juni 2009) skickades ”åter avsändaren” (*returned-to-sender*).

att göra det kunde det ha utövat sin rätt till försvar både genom att lämna kommentarer *före* antagandet av förnyelsebeslutet, i likhet med vad som angavs i meddelandet i *Europeiska unionens officiella tidning*, och/eller angripa förnyelsebeslutet enligt artikel 230 EG (nu artikel 263 FEUF) vid tribunalen inom talefristen *efter* dess antagande.

54. Det är visserligen riktigt att EU-domstolen i allmänna ordalag tydligt har förklarat att motiveringar ska lämnas *före* antagandet av ett förnyelsebeslut<sup>50</sup> medan de olika *slutliga* versionerna av motiveringarna daterades och avsändes *efter* antagandet av varje angripet beslut. Jag anser ändå att rådet har uppfyllt *andan* i EU-domstolens krav. I synnerhet framhåller jag det *sammanhang* vari beslut 2007/445 (och övriga förnyelsebeslut) antogs. I verkligheten hade LTTE tillgång till en oförändrad motivering *vid varje tidpunkt före* antagandet av varje förnyelsebeslut. Det kan därför inte sägas att LTTE vid någon tidpunkt var i en sådan situation att det *inte* kände till omständigheterna och skälen bakom beslutet att kvarhålla det i artikel 2.3-förteckningen.

55. Kunde omständigheterna och skälen för varje förnyelsebeslut helt enkelt upprepas ord för ord var sjätte månad eller krävdes det att de uppdaterades då de blivit föråldrade till följd av en faktisk ändring och/eller tidens gång?

56. Endast en större faktisk ändring har kommit till EU-domstolens kännedom: LTTE:s militära nederlag i maj 2009. Denna ändring inträffade *efter* antagandet av besluten 2007/445, 2007/868, 2008/583 och 2009/62. Rådet kan därför inte kritiseras för att ha underlåtit att beakta den när det antog dessa beslut.

57. K.P. grundar, för det första, sin kritik av motiveringen på den omständigheten att rådet underlät att beakta en påstådd vapenvila mellan LTTE och den lankesiska regeringen som inleddes år 2002 och, för det andra, på den omständigheten att en av de terroristhandlingar som rådet antecknat i motiveringen till förteckningen (mordet på en lankesisk regeringsledamot) inte enligt honom begicks av LTTE. Enligt min uppfattning är inte någon av dessa åberopade omständigheter en sådan faktisk förändring mellan det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen och något av dessa fyra beslut som krävde att deras upphovsman ändrade sin motivering. Den slutsats som rimligtvis kan dras av de övriga elva terroristhandlingarna som rådet anfört är tvärtemot att den påstådda vapenvilan inte medförde att LTTE:s terrorverksamhet upphörde.

58. Min slutsats är därför att inte någon faktisk ändring av förhållandena har presenterats för EU-domstolen som krävde att rådet ändrade innehållet i dess motivering för besluten 2007/445, 2007/868, 2008/583 och 2009/62 från den som förelåg vid det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen.

59. Krävde tidens gång i sig själv en ändring av motiveringen?

60. I målen rådet/Hamas<sup>51</sup> och Kadi II<sup>52</sup> angav EU-domstolen att en tidsrymd om mellan 9 och 13 år respektive 16 år innebar att "gamla" skäl inte längre kunde åberopas. Låt oss därför betrakta de tidsrymder som är i fråga i förevarande mål. Jag tar den 16 oktober 2006 – dagen för den senaste terroristhandling som rådet åberopat i sina olika motiveringar till unionsrättsakterna i fråga – som utgångspunkt. Det första förnyelsebeslutet efter det ursprungliga beslutet om upptagande i förteckningen (det vill säga beslut 2007/445 av den 28 juni 2007) fattades åtta och en halv månad senare. Beslut 2009/62 av den 26 januari 2009 antogs omkring 27 månader senare (rådets

50 Se, bland annat, dom av den 18 juli 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 113.

51 Dom av den 26 juli 2017, C-79/15 P, EU:C:2017:584, punkt 33.

52 Dom av den 18 juli 2013, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 156.

beslut 2007/868 av den 20 december 2007 och rådets beslut 2008/583 av den 15 juli 2008 antogs mellan dessa datum). Enligt min uppfattning kan det inte hävdas att terroristhandlingarna under åren 2005/2006, sedda i förening med besluten av behörig myndighet under år 2001, var föråldrade referenspunkter för dessa fyra unionsrättsakter.

61. Det är viktigt att här erinra om det sammanhang vari förnyelsebeslut antas. Sex månader är en kort tidsram inom vilken en obligatorisk översyn ska genomföras. Den omständigheten att *ingen* terroristhandling må ha begåtts under en viss sexmånadersperiod kan betyda att de restriktiva åtgärder som vidtagits faktiskt har den avsedda effekten. Alternativt kan det emellertid betyda att de berörda personerna hoppas förmedla intrycket att deras verksamhet har upphört medan i verkligheten ytterligare terroristhandlingar planeras och förbereds. Förnyelse för ytterligare en eller flera sexmånadersperioder kan vara klokt även om inte några nya terroristhandlingar begås mot bakgrund i synnerhet av rådets stora utrymme för egen bedömning i detta avseende<sup>53</sup> och allmänintresset av att preventiva åtgärder vidtas för att förebygga terroristverksamhet.<sup>54</sup>

62. Det följer härav enligt min uppfattning att meddelandet i *Europeiska unionens officiella tidning*, skälen i beslut 2007/445 och den slutliga motiveringen sammantaget gav tillräcklig information för att uppfylla kraven i artikel 296 FEUF att stödja rådets bedömning att LTTE i sammanhanget utgjorde en "fortgående risk". Jag kommer till samma slutsats med avseende på besluten 2007/868, 2008/583 och 2009/62. Mot bakgrund av att de faktiska förhållandena och omkringliggande omständigheter avseende LTTE *inte* förefaller ha avsevärt förändrats under den tid som dessa beslut var i kraft, skulle det faktiskt ha varit motsägelsefullt om rådets motiveringar skilde sig åt väsentligt eller alls.

63. Jag har emellertid en annan uppfattning beträffande förordning nr 501/2009 som antogs den 15 juni 2009 för att ersätta och upphäva beslut 2009/62. Denna förordning har likheter med de akter som ogiltigförklarades av EU-domstolen i målet LTTE.<sup>55</sup>

64. Här konstaterar jag att vid tiden för antagande av förordning nr 501/2009 *hade* samma betydande och faktiska förändring i omständigheterna skett som EU-domstolen funnit i domen i målet LTTE, nämligen det militära nederlag som drabbat LTTE i maj 2009.<sup>56</sup> Detta nederlag *föregick* antagandet av förordning nr 501/2009 den 15 juni 2009. Motiveringen för denna akt, i likhet med dess föregångare, hänvisar till en förteckning över terroristhandlingar vilka samtliga *föregår* det militära nederlaget. Jag konstaterar också att mer än 31 månader hade förflutit mellan dagen för den senaste terroristhandlingen som åberopats av rådet (oktober 2006) och antagandet av förordning nr 501/2009. Denna tidsrymd är längre än för en av de akter som ogiltigförklarades av EU-domstolen i domen i målet LTTE (förordning nr 83/2011).<sup>57</sup>

65. Rådet påpekade riktigt vid förhandlingen att det skulle ha haft endast mindre än en kalendermånad (mellan den 17 maj 2009 och den 15 juni 2009) för att ändra förslaget till förordning nr 501/2009. Sådana är emellertid förutsättningarna under vilka den obligatoriska översynen var sjätte månad måste genomföras. Om det militära nederlaget hade meddelats blott några dagar före den dag som förordning nr 501/2009 skulle antas skulle jag utan vidare ha funnit att det vore orimligt att förvänta sig att rådet skulle ta den omständigheten i beaktande. Här hade emellertid rådet faktiskt tillräcklig tid för att ompröva förnyelsen. Inget i motiveringen antyder dock att rådet gjorde det.

53 Se dom av den 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organisation of Iran/rådet, T-256/07, EU:T:2008:461, punkt 112 och där angiven rättspraxis.

54 Dom av den 18 juli 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 130.

55 Dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583.

56 Enligt tidningen *The Guardian* i Förenade kungariket förklarade den lankesiska regeringen formellt att det 25-åriga inbördeskriget var slut i ett segertal den 19 maj 2009. Se <https://www.theguardian.com/world/2009/may/18/tamil-tigers-killed-sri-lanka>. Parterna vid förhandlingen bestred inte att denna händelse ägde rum i mitten av maj 2009.

57 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, 2011, s. 14). Se dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punkterna 78–80.

66. Rådet har hävdade att det inte spelade någon roll att motiveringen inte innehöll något om denna nya viktiga utveckling. Om en mening hade tillagts i motiveringen om att rådet var medvetet om det militära nederlaget men ansåg att det var för tidigt att ta bort LTTE från artikel 2.3-förteckningen, skulle resultatet väsentligen ha varit detsamma: förnyelsebeslutet skulle ändå ha fattats. Kanske skulle detta mycket väl ha varit fallet men rådets argument missar poängen. *Avsaknaden av varje hänvisning till förändringen av de faktiska förhållandena och av någon som helst förklaring* varför upptagandet i förteckningen ändå skulle behållas betyder att rådet underlät att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 296 FEUF som den tolkats av EU-domstolen i samband med åtgärder för förnyelse av upptagande av terrorister i förteckningen.<sup>58</sup>

67. Rådet har också vid förhandlingen gjort gällande att det ankom på LTTE att vidta nödvändiga åtgärder för att underrätta rådet om det militära nederlaget och inte på rådet att aktivt få fram den informationen. Detta påstående rimmar illa med det faktum (offentliggjort) att rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) sammanträdde den 18 och 19 maj 2009 *just* för att diskutera ”den senaste utvecklingen” i Sri Lanka och ägnade nio punkter i rådets slutsatser specifikt åt behandling av situationen ”då stridigheterna närmar sig slutet”.<sup>59</sup> EU-domstolen har dessutom uttryckligen förklarat att rådet kan hänvisa till nyligen tillkomna uppgifter i pressen och på internet för att motivera en *förnyelse* av upptagandet i förteckningen.<sup>60</sup> Härav måste följas att rådet också kan göra det för bedömningen av ett eventuellt *borttagande* från förteckningen. Jag tillägger att omedelbara rättsliga kontakter med administrativa myndigheter på en annan kontinent kanske inte är möjliga eller åtminstone inte av högsta prioritet för en grupp som nyss har lidit ett militärt nederlag i vilket dess ledare förefaller ha dödats.<sup>61</sup>

68. Jag anser därför att förordning nr 501/2009 är ogiltig av väsentligen samma skäl som angavs av EU-domstolen i domen i målet LTTE. Jag tillägger att medan denna brist kan eller inte kan avhjälpas kan avhjälpande inte ske retroaktivt med verkan i brottmålsförfarandet mot K.P.<sup>62</sup>

## Förslag till avgörande

69. Jag föreslår därför att EU-domstolen lämnar följande svar på den fråga som ställts av Landgericht Saarbrücken (Regiondomstolen i Saarbrücken, Tyskland) för förhandsavgörande:

Rådets förordning (EG) nr 501/2009 av den 15 juni 2009 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 beslut 2009/62/EG är ogiltig såvitt förordningen är tillämplig på Liberation Tigers of Tamil Eelam.

Vid prövningen av den fråga som ställts har det inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av rådets beslut 2007/445/EG av den 28 juni 2007 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 samt om upphävande av besluten 2006/379/EG och 2006/1008/EG, rådets beslut 2007/868/EG av den 20 december 2007 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 beslut 2007/445/EG, rådets beslut 2008/583/EG av den 15 juli 2008 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 beslut 2007/868/EG

58 Dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punkt 33.

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

60 Se dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punkt 72.

61 K.P:s advokat anförde vid förhandlingen att detta hade inträffat, utan att bli motsagd. Se också den artikel som nämnts i fotnot 56 ovan.

62 Se dom av den 29 juni 2010, E och F, C-550/09, EU:C:2010:382, punkt 59, och förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i det målet, C-550/09, EU:C:2010:272, punkterna 115–123.

eller rådets beslut 2009/62/EG av den 26 januari 2009 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 beslut 2008/583/EG.