

DOMSTOLENS DOM (STORA AVDELNINGEN)

den 21 december 2011*

I mål C-27/09 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i domstolens stadga, som ingavs den 19 januari 2009,

Republiken Frankrike, företrädd av E. Belliard, G. de Bergues och A. Adam, samtliga i egenskap av ombud,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

People's Mojahedin Organization of Iran, Auvers-sur-Oise (Frankrike), företrädd av J.-P. Spitzer, avocat, D. Vaughan, QC, och M.-E. Demetriou, barrister,

sökande i första instans,

* * Rättegångsspråk: engelska.

Europeiska unionens råd,

svarande i första instans,

Europeiska kommissionen, företrädd av S. Boelaert och P. Aalto, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (referent), K. Lenaerts och J.-C. Bonichot samt domarna E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Arabadjiev och C. Toader,

generaladvokat: E. Sharpston,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 september 2010,

och efter att den 14 juli 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Republiken Frankrike har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt meddelade den 4 december 2008 i mål T-284/08, People's Mojahedin Organization of Iran mot rådet (REG 2008, s. II-3487) (nedan kallad den överklagade domen). Genom nämnda dom biföll förstainstansrätten den talan som People's Mojahedin Organization of Iran (nedan kallad PMOI) hade väckt angående ogiltigförklaring av 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 (EUT L 188, s. 21) (nedan kallat det omtvistade beslutet), i den del det avser PMOI.

Tillämpliga bestämmelser

Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001)

- 2 Förenta nationernas säkerhetsråd antog den 28 september 2001 resolution 1373 (2001), i vilken fastställdes strategier för att med alla medel bekämpa terrorism, särskilt finansiering av terrorism. I punkt 1 c i denna resolution föreskrivs bland annat att alla stater utan dröjsmål ska frysa alla penningmedel och andra finansiella tillgångar eller

ekonomiska resurser för personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar, för enheter som ägs eller kontrolleras av sådana personer, och för personer eller enheter som agerar på sådana personers eller enheters vägnar eller under deras ledning.

- 3 I denna resolution finns inte någon förteckning över vilka personer som ska omfattas av de föreskrivna restriktiva åtgärderna.

Gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP

- 4 Europeiska unionens råd ansåg att det var nödvändigt att Europeiska gemenskapen vidtog åtgärder för att genomföra resolution 1373 (2001) och antog därför, den 27 december 2001, bland annat gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 93).
- 5 Artikel 1.1 i denna gemensamma ståndpunkt har följande lydelse:

"Denna gemensamma ståndpunkt skall tillämpas i enlighet med bestämmelserna i följande artiklar på personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar och finns förtecknade i bilagan."

- 6 I artikel 1.2 och 1.3 i gemensam ståndpunkt 2001/931 definieras "personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar" och "terroristhandling".
- 7 I artikel 1.4 och 1.6 i nämnda ståndpunkt föreskrivs följande:

"4. 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, deltaga i eller underlätta en sådan handling, grundat på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier eller en dom för sådana handlingar. Personer, grupper och enheter som enligt FN:s säkerhetsråd är knutna till terrorism eller mot vilka säkerhetsrådet har utfärdat sanktioner kan ingå i förteckningen.

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.

...

6. Namnen 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."

- 8 PMOI lades till i förteckningen i bilagan till gemensam standpunkt 2001/931 genom rådets gemensamma standpunkt 2002/340/GUSP av den 2 maj 2002 om uppdatering av gemensam standpunkt 2001/931 (EGT L 116, s. 75).
- 9 PMOI:s namn har sedan behållits i förteckningen i bilagan till gemensam standpunkt 2001/931 genom en rad beslut som rådet har antagit enligt artikel 1.6 i samma gemensamma standpunkt.

Förordning (EG) nr 2580/2001

- 10 Den 27 december 2001 antog rådet förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 70).
- 11 I skäl 5 i förordning nr 2580/2001 anges följande:

"Åtgärder från gemenskapens sida är nödvändiga för att genomföra [aspekterna avseende den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken] i gemensam standpunkt 2001/931/GUSP."

12 Artikel 2 i nämnda förordning 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 standpunkt 2001/931/GUSP. ...”

13 PMOI fördes in i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 genom rådets beslut 2002/334/EG av den 2 maj 2002 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av beslut 2001/927/EG (EGT L 116, s. 33).

- 14 PMOI:s namn har sedan behållits i nämnda förteckning genom senare beslut som rådet har antagit enligt artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001, däribland det omtvistade beslutet.
- 15 PMOI ströks från förteckningen i fråga genom rådets beslut 2009/62/EG av den 26 januari 2009 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av beslut 2008/583/EG (EUT L 23, s. 25).
- 16 I skäl 5 i beslut 2009/62 anges följande:

”Efter [den överklagade domen] har en grupp inte inbegripits i förteckningen över personer, grupper och enheter på vilka förordning (EG) nr 2580/2001 är tillämplig.”

- 17 Det är utrett att den grupp som avses i nämnda skäl är PMOI.

Bakgrund till tvisten

- 18 Vad gäller den tidigare bakgrunden till förevarande tvist hänvisas det i punkt 1 i den överklagade domen till förstainstansrättens dom av den 12 december 2006 i mål T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mot rådet (REG 2006, s. II-4665), punkterna 1–26, och av den 23 oktober 2008 i mål T-256/07, People's Mojahedin Organization of Iran mot rådet (REG 2008, s. II-3019), punkterna 1–37.

- 19 I punkterna 1, 2, 12 och 16 i domen i det ovannämnda målet Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mot rådet anges följande:

"1 Det framgår av handlingarna i målet att [PMOI] grundades år 1965 med målsättningen att ersätta den regim som leddes av shahen av Iran och därefter mulornas regim med ett demokratiskt styrelsesätt. Organisationen deltog år 1981 i grundandet av [National Council of Resistance of Iran] (Irans nationella motståndsråd) (NCRI). Detta organ anser sig utgöra den iranska 'motståndsrörelsens exilparlament'. Vid tiden för de omständigheter som ligger till grund för förevarande tvist bestod Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran av fem olika organisationer, samt av en oberoende sektion. Denna oberoende sektion utgjorde en väpnad gren som agerade i Iran. Enligt egen utsago har [PMOI] och dess medlemmar uttryckligen avstått från all militär verksamhet sedan juni 2001 och förfogar inte över några väpnade styrkor i nuläget.

2 I beslut av den 28 mars 2001 upptog Secretary of State for the Home Department (inrikesministern i Förenade kungariket) (nedan kallad Home Secretary) [PMOI] i den förteckning över organisationer som är förbjudna enligt Terrorism Act 2000 (2000 års terroristlag). [PMOI] anhängiggjorde två olika mål mot detta beslut, det ena genom ett överklagande (appeal) inför Proscribed Organisations Appeal Commission (kommission som prövar överklaganden beträffande förbjudna organisationer) (nedan kallad POAC), och det andra genom en ansökan om rättsprövning (judicial review) inför High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court)

...

12 [Nämnda domstol] avslog [PMOI:s] ansökan om rättsprövning av Home Secretarys beslut av den 28 mars 2001 ... i avgörande av den 17 april 2002 och angav som

motivering i huvudsak att POAC var rätt forum för att pröva [PMOI:s] argument, inklusive de argument som avser rätten att yttra sig.

...

- 16 Genom dom av den 15 november 2002 ogillade POAC [PMOI:s] överklagande av Home Secretarys beslut av den 28 mars 2001 ..., bland annat med motiveringen att det inte fanns någon skyldighet för Home Secretary att först höra [PMOI]. Att höra de berörda ansågs dessutom vara omöjligt eller inte önskvärt när det gäller lagstiftning mot terroristorganisationer. I detta avgörande anges även att det i bestämmelserna i Terrorism Act 2000 föreskrivs en reell möjlighet för [PMOI] att yttra sig inför POAC.”

- 20 I punkterna 2–10 i den överklagade domen finns en redogörelse för de senare inträffade omständigheterna:

- ”2 I dom av den 7 maj 2008 avslag Court of Appeal (England and Wales) (domstol i andra instans (England och Wales), Förenade kungariket) (nedan kallad Court of Appeal), den begäran om prövningstillstånd som [Home Secretary] hade ingett avseende det beslut som [POAC] fattade den 30 november 2007. I sistnämnda beslut biföll denna instans ett överklagande av Home Secretarys beslut av den 1 september 2006 att inte häva förbudet avseende [PMOI] i egenskap av organisation som deltar i terrorism och ålade Home Secretary att förelägga Förenade kungarikets parlament ett förslag till beslut (Order), varigenom [PMOI] avlägsnas från förteckningen över förbjudna organisationer i Förenade kungariket enligt Terrorism Act 2000

- 3 Den slutsats som återgavs i Home Secretarys beslut av den 1 september 2006, att inte häva förbudet avseende [PMOI], enligt [vilket] [PMOI] vid den aktuella tidpunkten fortfarande var en organisation som 'deltar i terrorism' (concerned in

terrorism), i den mening som avses i Terrorism Act 2000, kvalificerades i nämnda beslut av POAC som 'förvriden' (perverse). ...

...

- 5 Genom ovannämnda dom bekräftade Court of Appeal POAC:s bedömning. Court of Appeal tillade dessutom att den konfidentiella information som Home Secretary hade framlagt stärkte domstolens slutsats, enligt vilken Home Secretary inte rimligen hade kunnat finna att PMOI hade för avsikt att på nytt begå terroristhandlingar i framtiden.
- 6 Genom beslut av den 23 juni 2008, som trädde i kraft den 24 juni, strök följaktligen Home Secretary PMOI från förteckningen över förbjudna organisationer enligt Terrorism Act 2000. Denna strykning godkändes av de båda kamrarna i Förenade kungarikets parlament.
- 7 Genom [det omtvistade beslutet] behöll rådet emellertid [PMOI:s], liksom andras, namn i den förteckning som återfinns i bilagan till [förordning nr 2580/2001]
- 8 I skäl 5 i det [omtvistade] beslutet, [vilket i enlighet med vad som är utrett avser PMOI], anges följande:

'Beträffande en grupp har rådet tagit hänsyn till att det beslut från en behörig myndighet som tjänade som motivering till att denna grupp upptogs i förteckningen inte längre gäller sedan den 24 juni 2008. Emellertid har nya uppgifter beträffande denna grupp kommit till rådets kännedom. Rådet ansåg att dessa nya uppgifter motiverar att gruppen tas upp i förteckningen.'

- 9 Det [omtvistade] beslutet delgavs [PMOI] genom en skrivelse från rådet av den 15 juli 2008 I denna skrivelse angav rådet bland annat följande:

’Rådet har beslutat att på nytt ta upp [PMOI] i förteckningen ... Rådet har noterat att det beslut från en behörig myndighet som tjänade som motivering till att [PMOI] upptogs i förteckningen inte längre gäller sedan den 24 juni 2008. Rådet har emellertid mottagit nya uppgifter som är relevanta för detta upptagande. Efter att ha beaktat dessa uppgifter har rådet beslutat att [PMOI] än en gång ska tas upp i den ovannämnda förteckningen. Rådet har därför ändrat sin motivering härefter.’

- 10 I den motivering som bifogats delgivningshandlingen ... framförde rådet följande:

[PMOI] är en grupp bildad år 1965 med det ursprungliga syftet att störta [s]hahens regim. Dess medlemmar har därvid deltagit i avlägsnandet av flera tusentals ’agenter’ från den tidigare regimen och anses tillhöra dem som var ansvariga för tagande av gisslan vid Förenta staternas ambassad i Teheran. Till att börja med räknades PMOI som en av den islamiska revolutionens mest radikala aktörer. Efter det att organisationen hade förbjudits gick den under jorden och genomförde ett flertal dåd mot den sittande regimen i Teheran. Organisationen ligger således bakom terroristattentat Det har vidare inletts förundersökningar mot medlemmar i denna organisation, som är etablerad i olika medlemsstater i Europeiska unionen, avseende brottslig verksamhet när det gäller finansieringen av dessa medlemmars verksamhet. Dessa handlingar omfattas av bestämmelserna i artikel 1.3 a, c, d, f, g, h och i i gemensam ståndpunkt 2001/931 och har begåtts i de syften som avses i artikel 1.3 i och iii i denna gemensamma ståndpunkt.

[PMOI] omfattas av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001.

I april 2001 inledde parquet antiterroriste (åklagarmyndighetens antiterroravdelning) vid Tribunal de grande instance de Paris en rättslig utredning avseende anklagelser om 'samröre med brottslingar i syfte att förbereda terroristhandlingar' enligt de villkor som föreskrivs i fransk rätt i lag 96/647 av den 22 juli 1996. De undersökningar som genomfördes inom ramen för denna rättsliga utredning ledde fram till att personer som antas vara medlemmar i [PMOI] utpekades som dem som låg bakom en rad brott som samtliga hade en huvudsaklig koppling eller en sidokoppling till en kollektiv rörelse med syfte att allvarligt störa allmän ordning genom hot och terror. Förutom föregående brott rör denna information även 'finansiering av en terroristgrupp' enligt de villkor som föreskrivs i fransk rätt i lag 2001/1062 av den 15 november 2001 om säkerheten i vardagen.

Den 19 mars 2007 och den 13 november 2007 gjorde [åklagarmyndighetens antiterroravdelning i Paris] framställningar om ytterligare utredningar avseende personer som utpekats som medlemmar i [PMOI]. Dessa rättsliga åtgärder motiverades av behovet [av] att utreda nya omständigheter som framkommit i de undersökningar som genomförts under åren 2001–2007. De avser i synnerhet anklagelser om 'penningtvätt av direkt eller indirekt vinning av bedrägeribrott mot synnerligen sårbara personer och organiserad bedrägeriverksamhet' med koppling till en terroriströrelse enligt de villkor som föreskrivs i fransk rätt i lag 2003/706 av den 2 augusti 2003.

Ett beslut fattades följaktligen beträffande [PMOI] av en, i enlighet med artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931, behörig myndighet.

Rådet noterar att detta förfarande fortfarande pågår och att det utvidgades år 2007 inom ramen för bekämpande av finansiella transaktioner som genomförs

av terroristgrupper. Rådet anser att skälen för att uppta [PMOI] på förteckningen över personer och enheter som omfattas av de åtgärder som föreskrivs i artikel 2.1 och 2.2 i förordning nr 2580/2001 fortfarande gör sig gällande.

Rådet har beaktat dessa omständigheter och beslutat att [PMOI] alljämt ska omfattas av de åtgärder som föreskrivs i artikel 2.1 och 2.2 i förordning nr 2580/2001.”

Talan vid förstainstansrätten och den överklagade domen

- ²¹ Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 21 juli 2008 väckte PMOI talan mot rådet om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet och yrkade att förstainstansrätten skulle

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet i den del det berör PMOI, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

- ²² Republiken Frankrikes och Europeiska kommissionens ansökningar om att få intervensera vid förstainstansrätten till stöd för rådets yrkanden bifölls.

- 23 PMOI åberopade fem grunder till stöd för sina yrkanden. Som första grund gjorde organisationen gällande att rådet hade gjort en uppenbart oriktig bedömning. Den andra grunden avsåg åsidosättande av artikel 1.4 i gemensam standpunkt 2001/931, av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och av bevisbördereglererna. Såvitt avser den tredje grunden gjorde PMOI gällande att rådet hade åsidosatt rätten till ett effektivt domstolsskydd. PMOI gjorde som fjärde grund gällande att rådet hade åsidosatt rätten till försvar och motiveringsskyldigheten, medan den femte grunden avsåg maktmissbruk eller åsidosättande av handlägningsregler.
- 24 Beträffande den fjärde grunden, avseende åsidosättande av rätten till försvar, fann förstainstansrätten i punkt 36 i den överklagade domen att det var ostridigt att rådet hade antagit det omtvistade beslutet utan att först låta PMOI ta del av de nya uppgifter eller de nya fakta i ärendet som enligt rådet gjorde det berättigat att behålla PMOI i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001. Härvid avsågs de uppgifter eller fakta som rörde den rättsliga utredning som åklagarmyndighetens antiterroravdelning vid Tribunal de grande instance de Paris hade inlett i april 2001 och de två ytterligare utredningar avseende vilka framställningar hade gjorts i mars och i november 2007. Förstainstansrätten tillade att rådet än mindre hade berett PMOI möjlighet att göra gällande sin standpunkt i detta avseende innan det omtvistade beslutet antogs.
- 25 Förstainstansrätten drog härav slutsatsen, i punkt 37 i den överklagade domen, att det omtvistade beslutet, vad gäller iakttagande av rätten till försvar, hade antagits utan att de principer som hade slagits fast i punkterna 120, 126 och 131 i domen i det ovannämnda målet Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mot rådet hade upprätthållits.
- 26 I punkterna 39–44 i den överklagade domen prövade förstainstansrätten vidare rådets argument att denna institution hade haft rätt att handla på detta sätt på grund av den speciella situation som det befunnit sig i det aktuella fallet, särskilt på grund av den skynsamhet med vilken rådet hade varit tvunget att anta det omtvistade beslutet.

- 27 Förstainstansrätten fann i detta avseende, i punkt 40 i den överklagade domen, att rådet inte på något sätt hade styrkt sitt påstående avseende kravet på skyndsamhet.
- 28 Förstainstansrätten påpekade att det hade förflutit mer än två månader mellan den 7 maj 2008, då Court of Appeals dom meddelades – vilken medförde att rådets möjlighet att stödja sig på Home Secretarys beslut av den 28 mars 2001 definitivt upphörde – och den 15 juli 2008, då det omtvistade beslutet antogs. Rådet hade inte förklarat varför det inte omgående efter den 7 maj 2008 hade kunnat vidta åtgärder, antingen för att avföra PMOI från den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 eller för att behålla PMOI på denna förteckning på grundval av nya uppgifter.
- 29 Förstainstansrätten slog dessutom fast, i punkt 41 i den överklagade domen, att även om rådet inte hade delgetts de nya uppgifterna förrän i juni 2008, förklarade detta inte varför rådet inte omgående kunde underrätta PMOI om dem, om rådet sedan hade tänkt anföra dem mot organisationen.
- 30 Förstainstansrätten påpekade tilläggsvis att rådet i sitt yttrande i det ovannämnda målet People's Mojahedin Organization of Iran mot rådet – i vilket förstainstansrätten meddelade dom den 23 oktober 2008 – uttryckligen hade förklarat att det hade för avsikt att omedelbart ta ställning till dessa uppgifter. Oaktat denna omständighet hade rådet inte informerat PMOI om de nya uppgifter som hade kommit till dess kännedom, och det hade inte heller åberopat något som helst materiellt eller rättsligt hinder för underrättelsen, trots att förstainstansrätten, i domen i det ovannämnda målet Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mot rådet, hade ogiltigförklarat ett av rådets tidigare beslut av just det skälet att ingen sådan information hade lämnats innan beslutet fattades.
- 31 I punkt 42 i den överklagade domen påpekade förstainstansrätten att varken Court of Appeals dom av den 7 maj 2008 eller Home Secretarys beslut av den 23 juni 2008 medförde några automatiska eller omedelbara verkningar för rådets beslut 2007/868/EG av den 20 december 2007 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001

och om upphävande av beslut 2007/445/EG (EUT L 340, s. 100), som då var i kraft. I enlighet med presumptionen om unionsrättsakters rättsenlighet fortsatte nämligen detta beslut att gälla, med status av lag, så länge det inte återkallats eller förklarats vara ogiltigt inom ramen för en talan om ogiltigförklaring eller till följd av en begäran om förhandsavgörande eller invändning om rättsstridighet.

- 32 Förstainstansrätten ansåg vidare att den inte kunde godta rådets argument att den motivering som PMOI hade fått ta del av hade gjort det möjligt för organisationen att utöva sin rätt till försvar.
- 33 Förstainstansrätten fann härvid, i punkt 46 i den överklagade domen, att rådets argumentation grundade sig på en förväxling av garantin för rätten till försvar under det administrativa förfarandet och den garanti som följer av rätten till ett effektivt rättsmedel mot en rättsakt som antas efter förfarandet och som går någon emot.
- 34 Förstainstansrätten drog härav slutsatsen, i punkt 47 i den överklagade domen, att talan skulle bifallas såvitt avsåg den fjärde grunden och att det omtvistade beslutet således skulle ogiltigförklaras i den del det avsåg PMOI.
- 35 Förstainstansrätten påpekade därefter, i punkt 48 i den överklagade domen, att den, även om det under de föreliggande omständigheterna inte var nödvändigt att pröva de övriga grunderna för talan, ändå skulle pröva den andra och den tredje grunden på grund av deras betydelse med hänsyn till den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd.
- 36 Beträffande dessa grunder slog förstainstansrätten fast, i punkt 78 i den överklagade domen, dels att det inte var styrkt att det omtvistade beslutet hade antagits i enlighet med bestämmelserna i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 och artikel 2.3 i

förordning nr 2580/2001, dels att PMOI:s grundläggande rätt till en verksam domstolsprövning hade åsidosatts genom just de omständigheter under vilka beslutet antogs.

- 37 Förstainstansrätten konstaterade följaktligen, i punkt 79 i den överklagade domen, att talan var välgrundad såvitt avsåg den andra och den tredje grunden.

Parternas yrkanden vid domstolen

- 38 Republiken Frankrike har yrkat att domstolen ska

- upphäva den överklagade domen, och
- antingen själv slutligt avgöra tvisten genom att ogilla PMOI:s talan eller återförvisa målet till förstainstansrätten.

- 39 PMOI har yrkat att domstolen ska

- i första hand avvisa överklagandet,
- i andra hand förklara att det saknas anledning att pröva överklagandet,

- i tredje hand ogilla överklagandet, och
- under alla omständigheter, förplikta Republiken Frankrike att ersätta PMOI:s rättegångskostnader.

Prövning av överklagandet

- ⁴⁰ Republiken Frankrike har anfört tre grunder till stöd för överklagandet. De avser att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid bedömningen av principerna om rätten till försvar, av artikel 1.4 i gemensam standpunkt 2001/931 respektive av principerna om rätten till ett effektivt domstolsskydd.

Huruvida överklagandet kan tas upp till sakprövning

Parternas argument

- ⁴¹ PMOI har erinrat om att det omtvistade beslutet har upphävts och ersatts av beslut 2009/62. I enlighet med detta beslut finns PMOI inte längre upptagen i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001. Republiken Frankrike har således inte något berättigat intresse av att vidhålla överklagandet, vilket följaktligen ska avvisas. PMOI har i andra hand gjort gällande att domstolen ska avvisa överklagandet på grund av att det saknar föremål.

- 42 Republiken Frankrike anser att överklagandet kan tas upp till sakprövning och har i detta avseende särskilt gjort gällande att det följer av artikel 56 tredje stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol att nämnda medlemsstat inte måste styrka ett berättigat intresse av att få saken prövad.

Domstolens bedömning

- 43 Det framgår av fast rättspraxis att ett överklagande till sitt resultat ska kunna medföra en fördel för klaganden för att denne ska ha ett berättigat intresse av att få saken prövad (se, bland annat, dom av den 3 september 2009 i mål C-535/06 P, Moser Baer India mot rådet, REG 2009, s. I-7051, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 44 Eftersom Republiken Frankrike intervenerade i förfarandet vid förstainstansrätten följer det emellertid av artikel 56 andra stycket i domstolens stadga att denna medlemsstat kan överklaga även om den inte påverkas direkt av förstainstansrättens dom.
- 45 Det följer dessutom av tredje stycket i samma artikel att medlemsstater inte behöver styrka ett berättigat intresse när de överklagar ett avgörande från tribunalen, oavsett om de har varit part i målet i första instans eller ej (dom av den 8 juli 1999 i mål C-49/92 P, kommissionen mot Anic Partecipazioni, REG 1999, s. I-4125, punkt 171).
- 46 Tvärtemot vad PMOI har hävdat saknar överklagandet inte heller föremål på grund av att det omtvistade beslutet – enligt vilket PMOI ska ingå i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 – har upphävts och ersatts av beslut 2009/62, genom vilket samma organisation ströks från nämnda förteckning med hänvisning till den överklagade domen.

- 47 Om domstolen skulle bifalla överklagandet och i sak ogilla PMOI:s yrkande om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet skulle detta nämligen medföra, såsom Republiken Frankrike har anfört, att beslutet åter integrerades i unionens rättsordning såvitt avser perioden mellan den 16 juli 2008, då det omtvistade beslutet trädde i kraft, och den 27 januari 2009, dagen för ikraftträdandet av beslut 2009/62, genom vilket det omtvistade beslutet upphävdes utan retroaktiv verkan och PMOI ströks från den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001.
- 48 Inte heller medförde beslut 2009/62 att tvisten mellan parterna löstes och att överklagandet således förlorade sitt föremål av den anledningen (se, analogt, bland annat beslut av den 1 december 2004 i mål C-498/01 P, harmoniseringsbyrån mot Zapf Creation, REG 2004, s. I-11349, punkt 12).
- 49 Republiken Frankrike har nämligen insisterat på att det var berättigat att anta det omtvistade beslutet och därmed låta PMOI ingå i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001. Medlemsstaten har vid domstolen dessutom gjort gällande att den alltså har ett berättigat intresse av att de fel som förstainstansrätten gjorde i den överklagade domen erkänns av domstolen, så att Republiken Frankrike kan begära att rådet åter för upp PMOI i förteckningen i fråga.
- 50 Med hänsyn till det ovanstående har överklagandet inte förlorat sitt föremål, och domstolen ska således pröva det i sak.

Prövning i sak

Den första grunden: Felaktig rättstillämpning vid bedömningen av principerna om rätten till försvar

— Parternas argument

- 51 Republiken Frankrike har invänt mot att förstainstansrätten, i punkt 37 i den överklagade domen, fann att det omtvistade beslutet stred mot principerna om rätten till försvar av det skälet att rådet hade antagit beslutet utan att först låta PMOI ta del av de nya uppgifter eller de nya fakta i ärendet som enligt rådet gjorde det berättigat att behålla PMOI i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001.
- 52 Enligt Republiken Frankrike följer det av domstolens praxis att det finns undantag från kravet på att den berörda parten ska underrättas om en åtgärd i form av frysning av penningmedel – särskilt vad gäller ett första beslut om frysning – när en sådan underrättelse skulle äventyra de restriktiva åtgärdernas effektivitet (dom av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, REG 2008, s. I-6351, punkterna 339–341).
- 53 Republiken Frankrike har gjort gällande att det vid tidpunkten för antagandet av det omtvistade beslutet förelåg en uppenbar risk för att frysningsåtgärden beträffande PMOI skulle avbrytas, och således för att åtgärdens effektivitet skulle äventyras.

- 54 Home Secretary strök PMOI från förteckningen över förbjudna organisationer enligt Terrorism Act 2000 genom ett beslut av den 23 juni 2008, vilket trädde i kraft dagen därpå. Republiken Frankrike menar att det efter denna tidpunkt skulle ha stridit mot artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 att använda Home Secretarys beslut av den 28 mars 2001 – det beslut av en behörig myndighet som hade legat till grund för beslut 2007/868 – som grund för att låta PMOI ingå i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001.
- 55 Republiken Frankrike har tillagt att beslutet av den 23 juni 2008 visserligen inte inverkade automatiskt och omedelbart på beslut 2007/868, men att rådet inte kunde tillåta att en situation i vilken nämnda beslut saknade grund fortgick, utan var tvunget att snarast möjligt vidta åtgärder i det avseendet.
- 56 De franska myndigheterna hade den 9 juni 2008 underrättat rådet om nya uppgifter, nämligen den rättsliga utredning som hade inletts den 9 april 2001 mot 17 påstådda medlemmar av PMOI och förundersökningen avseende 24 personer. Utredningen och förundersökningen motiverade enligt nämnda myndigheter deras begäran att PMOI skulle ingå i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001. Rådet måste således förhindra att frysningsåtgärden avbröts för att säkerställa sanktionsåtgärdernas effektivitet och följaktligen så snabbt som möjligt anta ett nytt beslut enligt vilket PMOI skulle ingå i förteckningen.
- 57 Republiken Frankrike har dessutom erinrat om att rådet i enlighet med artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 var skyldigt att i slutet av juni 2008 snarast möjligt se över nämnda förteckning, såsom denna hade fastställts genom beslut 2007/868.

58 PMOI anser att förstainstansrätten gjorde en riktig bedömning när den i den överklagade domen förkastade rådets argumentation, som nu åter anförts inom ramen för överklagandet. Förstainstansrätten slog bland annat fast att rådet under de aktuella omständigheterna inte hade haft rätt att avstå från att i förväg underrätta PMOI om de nya uppgifterna av det skälet att det annars skulle ha funnits risk för att frysningen av PMOI:s penningmedel avbröts. Enligt PMOI avsåg förstainstansrättens bedömning dessutom faktiska omständigheter, vilka inte kan bestridas inom ramen för ett överklagande.

— Domstolens bedömning

59 I punkterna 36 och 37 i den överklagade domen fann förstainstansrätten att rådet, genom att anta det omtvistade beslutet utan att först ha underrättat PMOI om de nya uppgifter eller de nya fakta i ärendet som enligt rådet gjorde det berättigat att behålla PMOI i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och än mer genom att inte ge PMOI möjlighet att göra gällande sin ståndpunkt innan beslutet antogs, hade åsidosatt principerna om rätten till försvar, vilka nämndes bland annat i punkterna 120, 126 och 131 i domen i det ovannämnda målet *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mot rådet*.

60 De principer till vilka förstainstansrätten därmed hänvisade, vilka inte har bestritts av Republiken Frankrike, framgår även av domstolens praxis (se, beträffande rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av förordning (EG) nr 467/2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan (EGT L 139, s. 9), domen i de ovannämnda förenade målen *Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen*, punkterna 338–341).

- 61 Domstolen erinrar härvid om att rådet, när det antar ett första beslut om frysning av penningmedel, inte är skyldigt att i förväg underrätta den berörda personen eller enheten om skälen till beslutet att föra upp personen eller enheten på den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001. Det ligger nämligen i sakens natur att en sådan åtgärd för att vara effektiv måste kunna ha en överraskningseffekt och tillämpas omedelbart. I ett sådant fall är det i princip tillräckligt att institutionen underrättar den berörda personen eller enheten om skälen för åtgärden, och bereder den rätt att yttra sig, samtidigt som eller omedelbart efter det att beslutet antas.
- 62 Vid efterföljande beslut om frysning av penningmedel, enligt vilka namnet på en person eller enhet som redan finns med i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 ska behållas i denna, behövs inte längre överraskningseffekten för att säkerställa åtgärdens effektivitet. Berörda personer eller enheter ska således i princip underrättas om de uppgifter som anförs mot dem, samt beredas möjlighet att yttra sig, innan ett sådant beslut antas.
- 63 I den överklagade domen tillämpade förstainstansrätten dessa principer på det aktuella fallet. Den gjorde därvid den riktiga bedömningen att då innebörden av det omtvistade beslutet var att PMOI:s namn skulle behållas i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001, vilken hade innehållit PMOI:s namn sedan detta skrevs in för första gången den 3 maj 2002, i enlighet med beslut 2002/334, hade rådet inte hade rätt att, såsom det hade gjort i förevarande fall, underrätta PMOI om de nya uppgifter som rådet anförde mot organisationen samtidigt som beslutet i fråga antogs. Rådet var absolut skyldigt att säkerställa att PMOI:s rätt till försvar iaktogs innan beslutet antogs och följaktligen att se till att organisationen underrättades om de uppgifter som anfördes mot den och att den bereddes tillfälle att yttra sig före nämnda tidpunkt.
- 64 Domstolen framhåller härvid, såsom generaladvokaten gjorde i punkt 103 i förslaget till avgörande, att det skydd som ges genom kravet på underrättelse om uppgifter som anförs mot den berörde och vederbörandes rätt att lämna synpunkter före antagandet av ett sådant beslut som det omtvistade – vilket medför att restriktiva åtgärder

genomförs – är grundläggande och nödvändigt för rätten till försvar. Detta gäller särskilt eftersom åtgärder av detta slag har en betydande inverkan på berörda personers och grupper fri- och rättigheter.

⁶⁵ Regeln att den som är mottagare av ett beslut som går denne emot ska ges möjlighet att yttra sig innan beslutet antas syftar nämligen till att bereda den berörda myndigheten tillfälle att på ett meningsfullt sätt beakta samtliga relevanta uppgifter. Denna regel har, för att säkerställa ett verkningsfullt skydd för mottagaren, särskilt till syfte att vederbörande ska kunna rätta till fel eller göra gällande uppgifter avseende sin personliga situation som ger stöd för att beslutet ska fattas eller att det inte ska fattas, eller för att det ska ges ett visst innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2008 i mål C-349/07, Sopropé, REG 2008, s. I-10369, punkt 49).

⁶⁶ Denna grundläggande rätt till respekt för rätten till försvar under ett förfarande som föregår ett sådant beslut om en restriktiv åtgärd som det omtvistade beslutet stadfästs dessutom uttryckligen i artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, vilken enligt artikel 6.1 FEU har samma rättsliga värde som fördragen.

⁶⁷ Det har visserligen, såsom angetts ovan i punkt 61, medgetts ett undantag från denna grundläggande rättighet för beslut som innebär att en åtgärd för frysning av penningmedel vidtas för första gången. Detta undantag är emellertid motiverat av hänsyn till behovet av att säkerställa att åtgärderna för frysning blir effektiva och, ytterst, med hänsyn till tvingande skäl hänförliga till säkerhet eller till gemenskapens och dess medlemsstaters internationella förbindelser (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 342).

- 68 I punkterna 39–44 i den överklagade domen prövade förstainstansrätten inte desto mindre rådets argumentation om att denna institution – trots att det inte var fråga om ett första beslut om frysning av penningmedel – hade rätt att underrätta PMOI om de nya uppgifter som anfördes mot denna organisation samtidigt som PMOI underrättades om det omtvistade beslutet. Skälet till att ingen underrättelse behövdes dessförinnan var enligt rådet den speciella situation som rådet hade befunnit sig i på grund av den skyndsamhet med vilken det omtvistade beslutet måste antas.
- 69 Republiken Frankrike har anfört väsentligen samma argument inom ramen för det aktuella överklagandet.
- 70 Förstainstansrätten konstaterade emellertid att Court of Appeals dom av den 7 maj 2008 medförde att rådet definitivt inte längre hade möjlighet att stödja sig på Home Secretarys beslut av den 28 mars 2001 såsom ett beslut som antagits av en behörig myndighet, i den mening som avses i artikel 1.4 i gemensam standpunkt 2001/931, för att behålla PMOI i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001. Dessutom rättade sig Home Secretary efter denna dom genom att i beslut av den 23 juni 2008, vilket trädde i kraft dagen därpå, stryka PMOI från förteckningen över organisationer som är förbjudna enligt Terrorism Act 2000.
- 71 Det är vidare utrett att rådet den 9 juni 2008 mottog nya uppgifter från Republiken Frankrike angående de rättsliga förfaranden som hade inletts i Frankrike mot påstådda medlemmar i PMOI och som medlemsstaten ansåg kunna utgöra grund för att behålla nämnda organisation i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001.
- 72 Härvid ska det påpekas att det således ankom på rådet att snarast pröva dessa nya uppgifter i syfte att avgöra om de kunde utgöra ett sådant beslut av en behörig myndighet enligt artikel 1.4 i gemensam standpunkt 2001/931 som kunde motivera att PMOI behölls i förteckningen eller om gruppen omedelbart skulle strykas från förteckningen.

73 Det är visserligen riktigt, såsom Republiken Frankrike har gjort gällande, att rådet åtminstone från och med den 24 juni 2008 inte längre kunde låta den situation i vilken beslut 2007/868 saknade grund fortgå, utan så snart som möjligt måste vidta åtgärder till följd av nämnda situation. Såsom nämnda medlemsstat för övrigt har medgett, och såsom förstainstansrätten fann i punkt 42 i den överklagade domen, hade emellertid varken Court of Appeals dom av den 7 maj 2008 eller Home Secretarys beslut av den 23 juni 2008 någon automatisk och omedelbar inverkan på det då gällande beslut 2007/868.

74 Beslut 2007/868 fortsatte nämligen att gälla på grund av presumptionen om att unionsinstitutionernas rättsakter är lagenliga. Denna presumption innebär enligt domstolens fasta praxis att nämnda rättsakter har rättsverkan så länge de inte har återkallats eller förklarats vara ogiltiga inom ramen för en talan om ogiltigförklaring eller till följd av en begäran om förhandsavgörande eller invändning om rättsstridighet (se, bland annat, dom av den 12 februari 2008 i mål C-199/06, CELF och Ministre de la Culture et de la Communication, REG 2008, s. I-469, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

75 Med hänsyn även till den grundläggande betydelse som, i enlighet med vad domstolen har erinrat om ovan i punkterna 64 och 65, iakttagandet av rätten till försvar har under det förfarande som föregår antagandet av ett sådant beslut som det omtvistade, gjorde sig förstainstansrätten följaktligen inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkterna 39 och 43 i den överklagade domen slog fast att rådet inte hade styrkt att det var nödvändigt att anta det omtvistade beslutet med sådan skyndsamhet att det var omöjligt för institutionen att dessförinnan underrätta PMOI om de nya uppgifter som rådet anförde mot organisationen, samt bereda denna tillfälle att yttra sig.

76 Av vad som anförts följer att överklagandet inte kan vinna bifall på den första grunden.

Den andra och den tredje grunden

- 77 Den andra och den tredje grunden, vilka avser åsidosättande av artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 respektive felaktig rättstillämpning vid bedömningen av principerna om rätten till ett effektivt domstolsskydd, är riktade mot den andra delen av den överklagade domen. I denna del prövade förstainstansrätten den andra och den tredje grund som PMOI hade anfört till stöd för sin talan och fann därvid att talan var välgrundad i dessa delar.
- 78 I punkt 47 i den överklagade domen slog förstainstansrätten fast att det omtvistade beslutet skulle ogiltigförklaras på grund av att PMOI:s rätt till försvar hade åsidosatts. Därefter, i punkt 48, fann den att den andra och den tredje grunden för talan skulle prövas på grund av deras betydelse med hänsyn till den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd, trots att det under de föreliggande omständigheterna inte var nödvändigt att pröva dessa grunder.
- 79 Enligt fast rättspraxis underkänner domstolen dock omgående anmärkningar som har riktats mot överflödiga domskäl (*obiter dicta*) i en av förstainstansrättens domar, eftersom dessa inte kan medföra att domen upphävs och således är verkningslösa (se, bland annat, dom av den 2 september 2010 i mål C-399/08 P, kommissionen mot Deutsche Post, REU 2010, s. I-7831, punkt 75, och av den 29 mars 2011 i mål C-96/09 P, Anheuser-Busch mot Budějovický Budvar, REU 2011, s. I-2131, punkt 211 och där angiven rättspraxis).
- 80 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att den andra och den tredje grunden är verkningslösa.
- 81 Eftersom överklagandet inte kan bifallas på någon av de grunder som Republiken Frankrike har anfört ska överklagandet ogillas.

Rättegångskostnader

- ⁸² Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som är tillämplig på mål om överklagande enligt artikel 118 i dessa regler, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. PMOI har yrkat att Republiken Frankrike ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Frankrike har tappat målet ska PMOI:s yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Överklagandet ogillas.**
- 2) Republiken Frankrike ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter