Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Sjette Afdeling)

16. oktober 2024*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger i forbindelse med situationen i Iran – indefrysning af pengemidler – liste over personer, enheder og organer, som er omfattet af indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer – opførelse af sagsøgerens navn på listen – begrundelsespligt – ret til forsvar – ret til en effektiv domstolsbeskyttelse – proportionalitet – magtfordrejning«

I sag T-201/23,

Communications Regulatory Authority (CRA), Teheran (Iran), ved advokaterne T. Clay, T. Zahedi Vafa og K. Mehtiyeva,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved D. Laurent, P. Mahnič og S. Lejeune, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.J. Costeira, og dommerne M. Kancheva (refererende dommer) og U. Öberg,

justitssekretær: V. Di Bucci,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

under henvisning til, at ingen af parterne har anmodet om afholdelse af retsmøde inden for fristen på tre uger efter, at det er forkyndt, at retsforhandlingernes skriftlige del er afsluttet, og idet den i henhold til artikel 106, stk. 3, i Rettens procesreglement har besluttet at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

1 Sagsøgeren, Communications Regulatory Authority (kommunikationsreguleringsmyndigheden, herefter »CRA«), har med sit søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF nedlagt påstand om annullation af Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2023/152 af 23. januar 2023 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 359/2011 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Iran (EUT 2023, L 20 I, s. 1, herefter »den anfægtede forordning«), for så vidt som denne retsakt berører sagsøgeren.

Tvistens baggrund

2 Sagsøgeren er en statslig institution under Irans Ministerium for Informations- og Kommunikationsteknologi (herefter »kommunikationsministeriet«), som reguleres og organiseres i henhold til loven om dette ministeriums funktioner og beføjelser og efter sine egne vedtægter. Ifølge disse vedtægter har sagsøgeren til opgave bl.a. at nå mål, der er fastsat af kommunikationsministeriet for radiokommunikationssektoren, og varetager dele af det nævnte ministeriums statslige, udførende og tilsynsførende funktioner og beføjelser. Sagsøgerens primære virke består i at regulere, forvalte og kontrollere Irans frekvensplan. Sagsøgeren er nærmere bestemt ansvarlig for at udstede licenser til anvendelse af radiofrekvenser til telekommunikationstjenester og for at overvåge licenshavernes udnyttelse heraf. Sagsøgeren udfører ligeledes en normativ rolle, idet institutionen foreslår de kompetente myndigheder nationale normer for kommunikation samt instrukser og forskrifter for forbindelsen mellem de forskellige IT- og telekommunikationsnetværk for så vidt angår forbindelsessikkerheden. Sagsøgeren varetager endvidere forbrugerbeskyttelsesrettigheder for brugerne af telekommunikationstjenesterne og repræsentationsopgaver for Den Islamiske Republik Iran i regionale og internationale fora inden for kommunikationssektoren.

3 Den 21. marts 2011 vedtog Rådet for Den Europæiske Union i sine konklusioner, at Den Europæiske Union var stærkt bekymret over den fortsatte forværring af menneskerettighederne i Iran. Rådet henledte opmærksomheden på den systematiske undertrykkelse af de iranske borgere, der blev forfulgt og arresteret, fordi de uøvede deres legitime ret til frit at ytre sig og forsamles fredeligt. I øvrigt bekræftede Rådet heri, at det var Unionens agt at bekæmpe de tilsidesættelser af menneskerettighederne, der blev begået i Iran, navnlig ved hurtigt at træffe restriktive foranstaltninger mod personer, som begik alvorlige krænkelser af disse rettigheder.

4 Den 12. april 2011 vedtog Rådet afgørelse 2011/235/FUSP om restriktive foranstaltninger over for visse personer og enheder på baggrund af situationen i Iran (EUT 2011, L 100, s. 51), hvorved der blev fastlagt en række restriktive foranstaltninger rettet mod de personer, der var ansvarlige for at have beordret eller gennemført alvorlige krænkelser af menneskerettighederne i Iran, og for personer med tilknytning til dem.

5 Afgørelse 2011/235 blev gennemført ved Rådets forordning (EU) nr. 359/2011 af 12. april 2011 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Iran (EUT 2011, L 100, s. 1), der var vedtaget på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF.

6 Artikel 2, stk. 1 og 2, i forordning nr. 359/2011, bestemmer:

»1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de fysiske eller juridiske personer, enheder og organer, der er opført på listen i bilag I, indefryses.

2. Ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer må hverken direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller være til fordel for de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilag I.«

7 I overensstemmelse med artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning nr. 359/2011 er navnene på de personer, som Rådet har identificeret som ansvarlige for alvorlige krænkelser af menneskerettighederne i Iran, og på personer, enheder eller organer med tilknytning til dem opført på listen i bilag I. Denne liste indeholder begrundelsen for opførelsen herpå.

8 Artikel 12, stk. 1-3, i forordning nr. 359/2011 bestemmer:

»1. Såfremt Rådet træffer afgørelse om at lade en fysisk eller juridisk person, en enhed eller et organ være omfattet af de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, ændrer det bilag I i overensstemmelse hermed.

2. Rådet meddeler sin afgørelse, herunder begrundelsen for opførelsen på listen, til den fysiske eller juridiske person, enheden eller organet […] [og] giver personen, enheden eller organet mulighed for at fremsætte bemærkninger.

3. Når der fremsættes bemærkninger eller forelægges væsentlig ny dokumentation, tager Rådet sin afgørelse op til fornyet overvejelse og underretter personen, enheden eller organet herom.«

9 Den 16. september 2022 døde den 22-årige iranske kvinde Mahsa Amini på et hospital i det iranske moralpolitis varetægt. Hendes død antændte omfattende protester, som de iranske myndigheder slog hårdt ned på.

10 Den 25. september 2022 udsendte Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik en erklæring på Unionens vegne, hvori han beklagede de iranske sikkerhedsstyrkers udbredte og uforholdsmæssige magtanvendelse over for ikkevoldelige demonstranter. I erklæringen præciserede han ligeledes, at de ansvarlige for drabet på Mahsa Amini skulle drages til ansvar, og opfordrede de iranske myndigheder til at sikre gennemsigtige og troværdige undersøgelser for at klarlægge antallet af dræbte og anholdte, at løslade alle ikkevoldelige demonstranter og at sørge for en retfærdig rettergang for alle tilbageholdte. Endvidere fremhævede han, at Irans beslutning om kraftigt at begrænse internetadgangen og blokere instant messaging-platforme var en åbenlys krænkelse af ytringsfriheden. Endelig erklærede han, at Unionen ville overveje alle de muligheder, den har til rådighed, som reaktion på drabet på Mahsa Amini og den måde, hvorpå de iranske sikkerhedsstyrker håndterede de efterfølgende demonstrationer.

11 Den 23. januar 2023 vedtog Rådet gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2023/153 om gennemførelse af afgørelse 2011/235 (EUT 2023, L 20 I, s. 23). I anden betragtning til gennemførelsesafgørelse 2023/153 blev der henvist til erklæringen fra Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender, hvis ordlyd er gengivet i præmis 10 ovenfor. Rådet præciserede i tredje betragtning til samme afgørelse, at »[i] denne forbindelse og i overensstemmelse med Unionens tilsagn om at behandle alle spørgsmål, der giver anledning til bekymring vedrørende Iran, herunder menneskerettighedssituationen, bør 18 personer og 19 enheder opføres på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, i bilaget til afgørelse 2011/235/FUSP«. Artikel 1 i gennemførelsesafgørelse 2023/153 bestemte, at bilaget til afgørelse 2011/235/FUSP ændres som anført i bilaget til gennemførelsesafgørelse 2023/153.

12 På listen over enheder i bilaget til gennemførelsesafgørelse 2023/153 optrådte bl.a. i rubrik 15 sagsøgerens navn og begrundelsen for opførelsen på denne liste som følger:

»Kommunikationsreguleringsmyndigheden er underlagt Irans Ministerium for Informations- og Kommunikationsteknologi. Kommunikationsreguleringsmyndigheden håndhæver Irans regerings krav om filtrering af onlineindhold gennem spyware med navnet SIAM.

Under demonstrationerne i 2022 brugte Kommunikationsreguleringsmyndigheden sin kontrol med internetadgangen og mobiltelefoner til at spore demonstranter og skabe et detaljeret billede af dissidenters og demonstranters aktiviteter, som myndighederne kunne bruge, når de ville. Kommunikationsreguleringsmyndigheden er derfor ansvarlig for at støtte undertrykkelsen af fredelige demonstranter, journalister, menneskerettighedsforkæmpere, studerende og andre personer, der tager til orde til forsvar for deres legitime rettigheder.

Kommunikationsreguleringsmyndigheden er derfor ansvarlig for alvorlige krænkelser af menneskerettighederne i Iran.«

13 Samme dag vedtog Rådet den anfægtede forordning på grundlag af artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 359/2011. Ordlyden af anden og tredje betragtning til den anfægtede forordning er identisk med ordlyden af anden og tredje betragtning til gennemførelsesafgørelse 2023/153 med undtagelse af henvisningen til bilag I til forordning (EU) nr. 359/2011, hvor der i gennemførelsesafgørelsen henvises til bilaget til afgørelse 2011/235/FUSP. Den anfægtede forordnings artikel 1 bestemte, at bilag I til forordning (EU) nr. 359/2011 ændres som anført i bilaget til den anfægtede forordning.

14 På listen over enheder i bilaget til den anfægtede forordning optrådte bl.a. i rubrik 15 sagsøgerens navn og begrundelsen for opførelsen på denne liste med samme ordlyd som nævnt i præmis 12 ovenfor.

15 Den 24. januar 2023 offentliggjorde Rådet i *Den Europæiske Unions Tidende* en bekendtgørelse til de personer, enheder og organer, der var omfattet af foranstaltningerne i afgørelse 2011/235, som gennemført ved gennemførelsesafgørelse 2023/153, og i forordning nr. 359/2011, som gennemført ved den anfægtede forordning (EUT 2023, C 25, s. 8).

16 I denne bekendtgørelse præciserede Rådet navnlig, at det havde besluttet, at de pågældende personer og enheder skulle opføres på listen over personer og enheder, der var omfattet af de restriktive foranstaltninger, som var vedtaget ved afgørelse 2011/235 og forordning nr. 359/2011, og at de nævnte personer og enheder kunne sende Rådet en anmodning om at få prøvet den afgørelse, hvorved de var blevet opført på den førnævnte liste, bilagt dokumentation. Enhver sådan anmodning skulle senest den 15. februar 2023 være fremsendt som anført i den nævnte bekendtgørelse.

Parternes påstande

17 Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at den anfægtede forordning annulleres, for så vidt som den indeholder sagsøgerens navn i bilag I til forordning nr. 359/2011.

18 Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

19 Sagsøgeren har til støtte for sit søgsmål fremsat fire anbringender. Det første anbringende vedrører i det væsentlige magtfordrejning, det andet en tilsidesættelse af begrundelsespligten og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, det tredje nærmere bestemt de faktiske omstændigheders materielle unøjagtighed og det fjerde en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

20 På baggrund af undersøgelsen af disse anbringender behandles først det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten og en tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, dernæst det tredje anbringende vedrørende en åbenbart urigtig bedømmelse, herefter det fjerde anbringende vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og endelig det første anbringende vedrørende magtfordrejning.

Det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse

21 I første række har sagsøgeren gjort gældende, at Rådet, idet det ikke samtidig med vedtagelsen af den anfægtede forordning eller umiddelbart derefter havde fremsendt de oplysninger eller beviser, der lå til grund for begrundelsen for opførelsen af sagsøgerens navn på listen i bilag I til forordning nr. 359/2011, ikke havde opfyldt sin forpligtelse til at godtgøre, at den nævnte begrundelse var korrekt, og at det følgelig havde tilsidesat sin begrundelsespligt.

22 I anden række har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede forordnings begrundelse, for så vidt som denne angår sagsøgeren, fremgår af en standardformulering på 15 linjer inddelt i tre afsnit, som er et sammendrag af Rådets antagelser på grund af forordningens offentlige karakter. En sådan begrundelse er ikke i overensstemmelse med retspraksis, hvorefter en retsakts begrundelse skal gøre det muligt dels for den af den omtvistede retsakt berørte person at anfægte dens gyldighed for retten med fuldt kendskab til, hvad der foreholdes vedkommende, dels for retten til at udøve sin prøvelsesret i henseende til den omtvistede retsakt. Ifølge sagsøgeren kan begrundelseskravet ikke afbødes af den politiske sammenhæng, hvori en foranstaltning er vedtaget, så meget desto mere som sagsøgeren ikke ved at sætte foranstaltningen ind i en sammenhæng bliver i stand til at forstå rækkevidden af de restriktive foranstaltninger, som er vedtaget over for vedkommende, ligesom det heller ikke sætter retten i stand til at udføre prøvelsen af den pågældende foranstaltning. Rådet kan derfor ikke tilsidesætte sin begrundelsespligt ved at »dække sig ind« under sikkerhedspolitiske interesser og udenrigspolitiske hensyn.

23 I tredje række har sagsøgeren i replikken på grundlag af artikel 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) anfægtet formaliteten vedrørende det dokument, som Rådet har fremlagt for Retten som bevis til støtte for sin påberåbte begrundelse for at opføre sagsøgerens navn i bilag I til forordning nr. 359/2011. Sagsøgeren har ligeledes anfægtet relevansen og beviskraften af de oplysninger, der er indeholdt i det nævnte dokument.

24 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

25 Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis har forpligtelsen til at begrunde en bebyrdende retsakt, der er den nødvendige følge af princippet om retten til forsvar, for det første til formål at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for retsakten, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Unionens retsinstanser, og for det andet at gøre det muligt for disse retsinstanser at efterprøve retsaktens lovlighed (jf. dom af 15.11.2012, Rådet mod Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

26 Der skal ligeledes mindes om, at den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 296 TEUF og chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), tilpasses den anfægtede retsakts art og den sammenhæng, hvori denne er blevet vedtaget. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om begrundelsen er tilstrækkelig, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 17.9.2020, Rosneft m.fl. mod Rådet, C-732/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:727, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis; dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 103).

27 For det første er en retsakt, der er bebyrdende, således tilstrækkeligt begrundet, når den er vedtaget under omstændigheder, som er den berørte part bekendt og således gør det muligt for den pågældende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne (jf. dom af 17.9.2020, Rosneft m.fl. mod Rådet, C-732/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:727, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis). For det andet må graden af præcisering af en retsakts begrundelse afpasses efter de faktiske muligheder og de tekniske eller tidsmæssige betingelser, hvorunder retsakten bliver til (jf. dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).

28 Endvidere er det præciseret i retspraksis, at begrundelsen for en retsakt udstedt af Rådet, hvorved der foreskrives en restriktiv foranstaltning, ikke alene skal angive retsgrundlaget for denne foranstaltning, men også de specifikke og konkrete grunde til, at Rådet ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse finder, at den berørte bør være omfattet af en sådan foranstaltning (jf. dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 105 og den deri nævnte retspraksis).

29 Det skal endelig bemærkes, at spørgsmålet om begrundelsen, der vedrører en væsentlig formforskrift, er forskelligt fra spørgsmålet om beviset for den påståede adfærd, som vedrører den pågældende retsakts materielle lovlighed. En retsakts begrundelse består i formelt at udtrykke de grunde, som retsakten er baseret på. Hvis disse grunde er behæftet med fejl, vil retsaktens materielle lovlighed være behæftet med fejl, men det vil dennes begrundelse ikke, idet denne kan være tilstrækkelig, selv om den er udtryk for fejlagtige grunde (jf. i denne retning dom af 13.9.2013, Makhlouf mod Rådet, T-383/11, EU:T:2013:431, præmis 73 og 74 og den deri nævnte retspraksis).

30 Hvad i den foreliggende sag angår den sammenhæng, hvori sagsøgerens navn blev opført på listen i bilag I til forordning nr. 359/2011, bemærkes det, at anden betragtning til den anfægtede forordning, således som Rådet med rette har påpeget, henviste til den erklæring på Unionens vegne, som blev udsendt af Unionens højtstående repræsentant den 25. september 2022, og hvis ordlyd er gengivet i præmis 10 ovenfor.

31 Som anført i præmis 11 ovenfor er det endvidere præciseret i tredje betragtning til den anfægtede forordning, at det er den sammenhæng, der er henvist til i præmis 10 ovenfor, og Unionens tilsagn om at behandle alle spørgsmål, der giver anledning til bekymring vedrørende Iran, herunder menneskerettighedssituationen, der har været baggrunden for bl.a. opførelsen af 19 enheder, heriblandt sagsøgeren, på listen over fysiske og juridiske personer, enheder og organer, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, i bilag I til forordning nr. 359/2011.

32 Navnlig blev grundene til, at sagsøgerens navn blev opført på listen i bilag I til forordning (EU) nr. 359/2011, anført i bilaget til den anfægtede forordning som gengivet i præmis 12 ovenfor.

33 Det må konstateres, at sådanne grunde, sammenholdt med den sammenhæng, der henvises til i anden og tredje betragtning til den anfægtede forordning, udgjorde en tilstrækkeligt specifik og konkret redegørelse for, hvorfor Rådet under udøvelsen af sin skønsbeføjelse fandt, at sagsøgeren skulle omfattes af en restriktiv foranstaltning.

34 Det fremgår nemlig af den anfægtede forordnings begrundelse, at sagsøgeren ansås for at være ansvarlig for alvorlige krænkelser af menneskerettighederne i Iran som følge af sin håndhævelse som reguleringsmyndighed af Irans regerings krav om filtrering af onlineindhold gennem spyware med navnet SIAM, og i særdeleshed fordi den under demonstrationerne i 2022 efter Mahsa Aminis død udnyttede den kontrol, som den udøver med adgangen til internettet og mobiltelefoner, til at spore demonstranterne og skabe et detaljeret billede af dissidenters og demonstranters aktiviteter, som statslige myndigheder brugte efter forgodtbefindende, hvorved sagsøgeren understøttede disse myndigheders undertrykkelse af demonstranterne, som ytrede sig for at forsvare deres legitime rettigheder.

35 Endvidere skal sagsøgerens argument om, at Rådet tilsidesatte sin begrundelsespligt, idet det ikke samtidig med vedtagelsen af den anfægtede forordning eller umiddelbart derefter havde fremsendt de beviser, der lå til grund for begrundelsen for opførelsen af sagsøgerens navn på listen i bilag I til forordning nr. 359/2011, og følgelig ikke havde godtgjort, at den nævnte begrundelse var velbegrundet, forkastes.

36 For det første bemærkes det nemlig, at for så vidt som sagsøgeren med denne argumentation har villet gøre gældende, at Rådet ikke har ført bevis for, at den begrundelse, som Rådet påberåbte sig i den anfægtede forordning til at opføre sagsøgerens navn i bilag I til forordning nr. 359/2011, var velbegrundet, skal der sondres mellem dette spørgsmål i overensstemmelse med den retspraksis, der er henvist til i præmis 29 ovenfor, og spørgsmålet om den anfægtede forordnings begrundelse, der vedrører den nævnte forordnings formelle lovlighed.

37 For det andet skal det bemærkes, at for så vidt som sagsøgeren med denne argumentation har villet gøre gældende, at Rådet tilsidesatte sagsøgerens ret til forsvar, idet Rådet havde pligt til af egen drift at give sagsøgeren indsigt i dennes sagsakter, blev den anfægtede forordning meddelt sagsøgeren ved en bekendtgørelse i EU-tidende den 24. januar 2023, hvori de berørte personer og

enheder blev tilbudt at sende Rådet en anmodning om fornyet behandling med frist den 15. februar 2023, og at sagsøgeren ikke har fremsat en sådan anmodning og end ikke anmodet Rådet om indsigt i sine sagsakter uden for rammerne af den foreliggende sag.

38 Det skal imidlertid påpeges for så vidt angår den første opførelse på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, at når tilstrækkeligt præcise oplysninger, som gør det muligt for den berørte enhed i tilstrækkelig grad at give sin mening til kende vedrørende de omstændigheder, som den lægges til last af Rådet, er blevet meddelt, indebærer princippet om overholdelse af retten til forsvar ikke en forpligtelse for sidstnævnte til uden videre at give adgang til dokumenter, som er indeholdt i dets sagsakter. Det er kun efter anmodning herom fra den berørte part, at Rådet har pligt til at give adgang til alle administrative dokumenter, der ikke er fortrolige, og som vedrører den omhandlede foranstaltning. Et krav om en spontan meddelelse af visse sagsforhold ville således være for vidtrækkende, henset til, at det på tidspunktet for vedtagelsen af en foranstaltning med henblik på indefrysning af midler ikke er sikkert, at den omhandlede enhed har til hensigt ved adgang til sagsakterne at kontrollere de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for de forhold, som Rådet lægger den til last (dom af 14.10.2009, Bank Melli Iran mod Rådet, T-390/08, EU:T:2009:401, præmis 97, og af 16.9.2013, Bank Kargoshaei m.fl. mod Rådet, T-8/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:470, præmis 68).

39 I den foreliggende sag følger det af det ovenfor anførte, at sagsøgeren i kraft af den anfægtede forordnings begrundelse rådede over tilstrækkeligt præcise oplysninger til at kunne give sin mening til kende vedrørende de omstændigheder, som Rådet lagde sagsøgeren til last. Rådet havde derfor ikke pligt til af egen drift at meddele sagsøgeren de sagsforhold, der var indeholdt i sagsakterne.

40 Det er ligeledes vigtigt at bemærke, at sagsøgerens argumenter om formaliteten vedrørende det i bilag B.11 fremlagte dokument og den bevismæssige karakter af de deri indeholdte oplysninger relaterer sig til spørgsmålet om, hvorvidt den i den anfægtede forordning påberåbte begrundelse for at opføre sagsøgerens navn i bilag I til forordning nr. 359/2011 var velbegrundet, og derfor er irrelevante som støtte til et anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten. Disse argumenter vil således blive behandlet sammen med de tilsvarende argumenter, som sagsøgeren har fremført i forbindelse med det tredje anbringende vedrørende en åbenbar urigtig bedømmelse.

41 Det andet anbringende må følgelig forkastes som ugrundet.

Det tredje anbringende om de faktiske omstændigheders materielle unøjagtighed

42 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede forordning, for så vidt som den angår sagsøgeren, er behæftet med »en åbenbar urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder«, eftersom sagsøgeren som reguleringsmyndighed dels ikke har retsevne til at udføre de handlinger, som Rådet lægger vedkommende til last, dels heller ikke har den tekniske kapacitet til at spore eller skabe et »detaljeret billede« af demonstranternes aktiviteter.

43 Sagsøgeren har således for det første gjort gældende, at denne myndigheds vedtægter ikke tillader den at foretage masseovervågning af befolkningen og endnu mindre at »spore« demonstranterne. I overensstemmelse med disse vedtægter varetager sagsøgeren regulerende eller styrende opgaver eller repræsentationsopgaver for Iran. Sagsøgeren har endvidere påpeget, at selv om myndigheden måtte ønske at indføre en filtrering, ville den ikke kunne det, eftersom en sådan praksis er retligt reguleret. I Iran er dataindsamling i modsætning til, hvad Rådet har gjort gældende, således reguleret ved adskillige retsakter, herunder forfatningens artikel 25, den iranske straffelovs

artikel 582, suppleret med »lov om cyberkriminalitet« af 26. maj 2009, og den iranske strafferetsplejelovs artikel 104 og 150. Denne normative regulering er i overensstemmelse med Rådets resolution af 17. januar 1995 om lovlig aflytning af telekommunikation (EFT 1996, C 329, s. 1). Endvidere fremgår det af to rapporter, der er udarbejdet af et telekommunikationsselskab, at sagsøgerens krav ikke – modsat Rådets opfattelse – går videre end de traditionelle krav i forbindelse med lovlig aflytning.

44 I øvrigt har sagsøgeren gjort gældende, at der bør sondres mellem masseovervågning og individuel overvågning af personer. Ifølge sagsøgeren kan anvendelse af masseovervågning være nødvendigt i ethvert samfund for at opretholde lov og orden, herunder i forbindelse med personers og folkemassers bevægelser, når de forsamles. Dette gør det muligt under offentlige demonstrationer at hindre menneskemængder i at spredes ukontrollabelt. Enhver suveræn stat har denne overvågningsbeføjelse, og det kan ikke heraf udledes, at udøvelsen af denne beføjelse krænker individuelle menneskerettigheder. Denne overvågningsbeføjelse udgør en beføjelse som offentlig myndighed, der anerkendes af bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

45 For det andet har den software, som sagsøgeren benytter, og som hedder »SIAM« eller »Samaneh yekparche Estehlamate Mokhaberati« på farsi, ifølge sagsøgeren ikke en funktion, der muliggør overvågning af demonstranter på iransk område, hverken individuelt eller i massevis.

46 Sagsøgeren har gjort gældende, at SIAM-softwaren er et applikationsprogrammeringsinterface (API), dvs. en grænseflade, der sætter en ekstern kunde hos en enhed i stand til at benytte denne enheds interne API'er og tjenester. I Iran anvender Røde Kors, ambulancetjenester, brandvæsen, trafikale redningstjenester og kriseberedskaber denne software. SIAM-software anvendes således ifølge sagsøgeren af callcentre, bl.a. når de arbejder for beredskabet. Callcentrene anvender denne software til at komme i kontakt med mobilnetoperatører, som derefter alene kan oplyse dem en omtrentlig position for den person, der befinder sig i en nødsituation.

47 Sagsøgeren har i øvrigt fremhævet, at myndigheden ikke kan sende oplysninger om brugerne af kommunikationstjenester direkte til politi og retsvæsen, idet disse oplysninger besiddes af de operatører, der er indehavere af en licens til udnyttelse af nettet.

48 Sagsøgeren har endelig bestridt de argumenter, som Rådet har fremført i sit svarskrift, om de såkaldte »funktionskomponenter« i Irans aflytningssystem.

49 Sagsøgeren har således gjort gældende, at Rådet har misforstået de funktioner i SIAM-softwaren, som det har henvist til i sit svarskrift, nemlig »Force2GNumber«, »LocationCustomerList«, »GetCDR«, »GetIPDR« og »ApplySusplp«. Sagsøgeren har forklaret, at Rådets udlægning af disse funktioner, der alene er baseret på artiklen i netavisen *The Intercept*, ikke stemmer med virkeligheden. Ifølge sagsøgeren er der tale om klassiske og almindelige funktioner, som et statsligt reguleringsorgan for telekommunikation har til rådighed, og som samtlige EU-medlemsstater også har adgang til i tilsvarende udgaver. Det samme gælder systemerne »Legal Intercept« (LI), »Control Illegal Devices« (CID), »SHAHKAR« og »SHAMSA«.

50 I øvrigt har sagsøgeren i replikken bestridt, at artiklen med overskriften »Hacked documents: How Iran track and control protesters phones«, udgivet den 28. oktober 2022 af *The Intercept* og fremlagt af Rådet i bilag B.11 (herefter »*Intercept*-artiklen«), kunne antages til realitetsbehandling. Ifølge sagsøgeren bygger artiklens udsagn på en række interne dokumenter fra en iransk mobilnetoperatør, som ikke er blevet fremlagt under sagen for Retten, og Rådet har blot anført, at artiklens forfattere har haft adgang til disse dokumenter, som »en person, [der

hævder at] have hacket sig ind hos en iransk mobilnetoperatør«, havde sendt til dem. Denne artikel, der udgør hovedværket blandt Rådets sagsakter, er derfor kun et andenhånds vidnesbyrd. I overensstemmelse med Domstolens praksis vedrørende chartrets artikel 47 og 48 og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, er forklaringer afgivet af vidner, der efterfølgende ikke er til stede i retsmødet og derfor ikke kan afhøres af modparten, imidlertid i princippet forbudt, medmindre tiltalen i tilstrækkelig grad begrunder behovet for at anvende deres vidneudsagn, og den tiltalte tilbydes andre processuelle garantier, samt hvis der findes andre belastende beviser mod den tiltalte. Domstolen har ligeledes i dom af 8. december 2022, HYA m.fl. (Ikke muligt at afhøre anklagemyndighedens vidner) (C-348/21, EU:C:2022:965), fastslået, at i tilfælde af, at det ikke er muligt at afhøre anklagemyndighedens vidner, afhænger bevisværdien af deres vidneudsagn – selv om sådanne vidneudsagn kan tages i betragtning – af de andre forklaringers bevisværdi.

51 Det følger heraf, at Rådet ved at basere den anfægtede forordning på en ukendt persons angivelige udsagn har handlet i strid med chartrets artikel 47 og 48, hvorfor denne bevisførelse skal afvises.

52 Sagsøgeren har ligeledes i replikken gjort gældende, at en domstol i henhold til kontradiktionsprincippet kun kan tage de processkrifter og sagsakter i betragtning, som parterne har kunnet få kendskab til, og som de har haft mulighed for at tage stilling til. Rådet har imidlertid selv medgivet, at den iranske mobilnetoperatør, der er henvist til i *Intercept*-artiklen, ikke har besvaret journalisternes anmodning om kommentarer.

53 Rådet har bestridt sagsøgerens argumentation.

54 Det bemærkes, at i forbindelse med det tredje anbringende har sagsøgeren bestridt, at den påberåbte begrundelse for at opføre sagsøgerens navn i bilag I til forordning nr. 359/2011, var velbegrundet. Sagsøgeren har nemlig gjort gældende, at denne myndighed hverken har retsevne eller teknisk kapacitet til at udføre de handlinger, der er lagt den til last.

55 Det skal imidlertid ligeledes bemærkes, at sagsøgeren i forbindelse med det andet anbringende, jf. præmis 23 ovenfor, har foreholdt Rådet, at det har tilsidesat chartrets artikel 47 og 48 og vendt bevisbyrden om ved at basere sin vurdering på *Intercept*-artiklen, eftersom de forhold og udsagn, der er anført i denne artikel, blot udgør postulater, over for hvilke sagsøgeren er frataget muligheden for at udøve sin ret til forsvar som følge af, at de dokumenter, der er nævnt i denne publikation, ikke er blevet tilført den foreliggende sag. Sagsøgeren har ligeledes i replikken gjort gældende, at den manglende tilførsel af beviselementer til den foreliggende sag undergraver kontradiktionsprincippet, som er fastsat i Rettens procesreglements artikel 85, stk. 1. Sagsøgeren har i øvrigt fremhævet den manglende bevisværdi af en sådan publikation.

56 Sagsøgerens argumenter vedrørende tilsidesættelsen af chartrets artikel 47 og 48 og kontradiktionsprincippet skal behandles først, derefter argumenterne om *Intercept*-artiklens beviskraft og sidst argumenterne om en »åbenbar urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder«.

Tilsidesættelse af chartrets artikel 47 og 48 og af kontradiktionsprincippet

57 Først må sagsøgerens argument om, at *Intercept*-artiklen, som Rådet har fremlagt i bilag B.11 til svarskriftet, skal afvises med den begrundelse, at det ikke er muligt for sagsøgeren at forsvare sig mod simple postulater, hvilket krænker vedkommendes ret til forsvar for Retten, forkastes.

58 Det påpeges, at der skal sondres mellem spørgsmålet om, hvorvidt beviserne kan antages til realitetsbehandling for Retten, som reguleres ved procesreglementets artikel 85, og spørgsmålet om Unionens retsinstansers bedømmelse af beviserne.

59 I denne henseende bemærkes det, at Unionens retsinstanser ifølge Domstolens praksis under prøvelsen af restriktive foranstaltninger skal sikre en i princippet fuldstændig legalitetsprøvelse af alle EU-retsakter under hensyn til de grundlæggende rettigheder, der udgør en integrerende del af EU-rettens almindelige retsgrundsætninger (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 97, af 28.11.2013, Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, præmis 58, og af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 106).

60 Disse grundlæggende rettigheder omfatter bl.a. overholdelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse (jf. dom af 28.11.2013, Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis; dom af 28.11.2013, Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 66).

61 Den effektive domstolsprøvelse, der er sikret ved chartrets artikel 47, indebærer, at Unionens retsinstanser i forbindelse med prøvelsen af, om begrundelsen for afgørelsen om at opføre eller opretholde en persons eller en enheds navn på listen over de af restriktive foranstaltninger omfattede personer og enheder, er lovlig, skal sikre sig, at denne afgørelse, hvis rækkevidde er individuel for denne person eller enhed, er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktuelt grundlag. Dette indebærer en efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, der indgår i begrundelsen for nævnte afgørelse, og domstolsprøvelsen skal således ikke begrænses til en vurdering af, om den anførte begrundelse er sandsynlig i abstrakt forstand, men skal indebære en stillingtagen til, om der er belæg for disse grunde, eller i det mindste én af dem, som i sig selv anses for at kunne begrunde nævnte afgørelse (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 119, af 18.6.2015, Ipatau mod Rådet, C-535/14 P, EU:C:2015:407, præmis 42, og af 18.2.2016, Rådet mod Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2016:96, præmis 109).

62 I denne forbindelse er det nemlig Unionens kompetente myndighed, som i tilfælde, hvor den begrundelse, der foreholdes den berørte person eller enhed, bestrides, skal godtgøre, at den er begrundet, og ikke sidstnævnte, der skal føre bevis for, at begrundelsen ikke er begrundet (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 121).

63 I modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, følger det imidlertid ikke heraf, at Rådets angivelige manglende evne til at fremlægge bevis for, at dets påberåbte begrundelse for at opføre sagsøgeren i bilag I til forordning nr. 359/2011, såfremt den måtte anses for godtgjort, krænker sagsøgerens ret til forsvar.

64 Som det fremgår af den retspraksis, der er henvist til i præmis 61 ovenfor, er det nemlig tværtimod, fordi opretholdelsen af effektiviteten af chartrets artikel 47 kræver det, at Unionens retsinstanser i forbindelse med legalitetskontrollen af de restriktive foranstaltninger har pligt til at efterprøve, om begrundelsen for disse foranstaltninger er velbegrundet, og følgelig om de i den foreliggende sag af Rådet fremlagte dokumenter har beviskraft.

65 Derefter må de betragtninger, som sagsøgeren har påberåbt sig, og som er fremsat i dom af 8. december 2022, HYA m.fl. (Ikke muligt at afhøre anklagemyndighedens vidner) (C-348/21, EU:C:2022:965), hvori Domstolen blev anmodet om en fortolkning af artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/343 af 9. marts 2016 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager (EUT 2016, L 65, s. 1), og af chartrets artikel 47, andet afsnit, forkastes som irrelevante i den foreliggende sag.

66 Det skal påpeges, at princippet om uskyldsformodning, der er fastsat i artikel 6, stk. 2, i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og i chartrets artikel 48, stk. 1, er en grundlæggende rettighed, som tillægger personer eller enheder, der ledes af personer, rettigheder, hvis overholdelse Unionens retsinstanser garanterer (jf. dom af 18.5.2017, Makhlouf mod Rådet, T-410/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:349, præmis 122 og den deri nævnte retspraksis).

67 Princippet om uskyldsformodning, som kræver, at enhver, som beskyldes for en lovovertrædelse, formodes at være uskyldig, indtil vedkommendes skyld er lovligt fastslået, er ikke til hinder for, at der træffes foreløbige forholdsregler i form af indefrysning af midler, eftersom sådanne foranstaltninger ikke har til formål, at der skal indledes en straffesag mod den berørte person eller enhed. Sådanne foranstaltninger skal imidlertid i betragtning af deres alvor være fastsat ved lov, vedtages af en kompetent myndighed og have tidsbegrænset karakter. Det følger af præmis 13 ovenfor, at de to første kriterier er opfyldt. For så vidt angår den tidsbegrænsede karakter må det endvidere fastslås, at i henhold til artikel 12, stk. 3 og 4, i forordning nr. 359/2011 bliver bilag I til samme forordning taget op til revision med regelmæssige mellemrum og mindst hver 12. måned, hvorefter opførelsen af en person eller en enhed i dette bilag i givet fald kan forlænges eller ændret. De foranstaltninger, som er blevet pålagt sagsøgeren, har derfor en tidsbegrænset karakter (jf. i denne retning dom af 18.5.2017, Makhlouf mod Rådet, T-410/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:349, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).

68 Endvidere bemærkes det, at de omhandlede restriktive foranstaltninger ikke indebærer konfiskation af sagsøgerens aktiver i form af udbytte fra strafbart forhold, men en indefrysning som foreløbig forholdsregel. Disse foranstaltninger udgør ikke strafferetlige sanktioner, og de indebærer desuden ingen anklage (jf. dom af 18.5.2017, Makhlouf mod Rådet, T-410/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:349, præmis 124 og den deri nævnte retspraksis).

69 Den anfægtede forordning udgør nemlig ikke, for så vidt som den angår sagsøgeren, en konstatering af, at der faktisk er begået en overtrædelse, men vedtages inden for rammerne af og med henblik på en administrativ procedure, der har en retsbevarende funktion og har som ene formål at gøre det muligt for Rådet, at beskytte civilbefolkningen (jf. i denne retning dom af 18.5.2017, Makhlouf mod Rådet, T-410/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:349, præmis 125 og den deri nævnte retspraksis).

70 Endelig må sagsøgerens argument om, at *Intercept*-artiklen som følge af, at de dokumenter, der er nævnt heri, ikke er blevet tilført den foreliggende sag, bør afvises med den begrundelse, at en domstol i henhold til kontradiktionsprincippet kun kan tage de processkrifter og sagsakter i betragtning, som parterne har kunnet få kendskab til, og som de har haft mulighed for at tage stilling til, ligeledes forkastes. Det er i denne forbindelse nemlig tilstrækkeligt at bemærke, at sagsøgeren har haft lejlighed til i sin replik at tage stilling til de beviselementer, som Rådet har fremlagt i bilag B.11, bl.a. den nævnte artikel, hvis beviskraft sagsøgeren desuden har anfægtet.

71 Det er i øvrigt vigtigt at bemærke, at de to brugervejledninger til SIAM-softwaren, der var udgivet på henholdsvis farsi og engelsk, kunne tilgås direkte fra *Intercept*-artiklen via et hyperlink på s. 3 i sagsmappen WK 307/2023 INIT, som Rådet har fremlagt i bilag B.11 til sit svarskrift.

72 Sagsøgerens klagepunkt om en krænkelse af chartrets artikel 47 og 48 og af kontradiktionsprincippet må derfor forkastes.

Intercept-artiklens bevisværdi

73 Sagsøgeren har kritiseret *Intercept*-artiklen for at være en simpel journalistisk publikation, der alene indeholder udsagn, som ikke kan efterprøves, og følgelig for at savne enhver beviskraft.

74 I denne forbindelse skal det påpeges, at der i henhold til fast retspraksis for Domstolens og Rettens virksomhed gælder et princip om fri bevisbedømmelse, og at det alene er de forelagte bevisers troværdighed, der er afgørende for bedømmelsen heraf. Ved vurderingen af et dokuments bevisværdi skal der desuden tages hensyn til sandsynligheden af de oplysninger, dokumentet indeholder, og der må herved navnlig tages hensyn til, hvem dokumentet hidrører fra, under hvilke omstændigheder det er blevet til, dets adressat, og om dokumentet efter sit indhold virker fornuftigt og troværdigt (jf. dom af 31.5.2018, Kaddour mod Rådet, T-461/16, EU:T:2018:316, præmis 107 og den deri nævnte retspraksis).

75 Eftersom der ikke foreligger nogen beføjelse til at foretage undersøgelser i tredjelande, skal EU-myndighedernes skøn de facto være støttet på offentligt tilgængelige informationskilder, rapporter, nyhedsartikler, rapporter fra efterretningstjenester eller andre tilsvarende informationskilder (dom af 14.3.2018, Kim m.fl. mod Rådet og Kommissionen, T-533/15 og T-264/16, EU:T:2018:138, præmis 107, og af 1.6.2022, Prigozhin mod Rådet, T-723/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:317, præmis 59).

76 Det ville nemlig være for omfattende og uforholdsmæssigt at kræve, at Rådet selv gennemfører undersøgelser i felten for at verificere, om de udsagn, som mange medier omtaler, er korrekte (dom af 25.1.2017, Almaz-Antey Air and Space Defence mod Rådet, T-255/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:25, præmis 148).

77 Presseartikler kan derfor, når de er tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende med hensyn til de heri beskrevne faktiske omstændigheder, anvendes med henblik på at understøtte, at bestemte forhold foreligger (jf. dom af 11.9.2019, Topor-Gilka og WO Technopromexport mod Rådet, T-721/17 og T-722/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:579, præmis 137 og den deri nævnte retspraksis).

78 I den foreliggende sag har Rådet baseret opførelsen af sagsøgerens navn i bilag I til forordning nr. 359/2011 på fire dokumenter i sagsmappen WK 307/2023 INIT, der fremgår af bilag B.11 til svarskriftet.

79 Det første dokument er *Intercept*-artiklen, det andet en artikel med overskriften »Hacker Leaks Manuals Showing How Iran Uses Mobile Networks to Track Protesters« udgivet den 31. oktober 2022 på risikospecialisten Commrisks websted, det tredje en artikel med overskriften »Iran: New tactics for digital repression as protests continue« udgivet den 17. november 2022 på ARTICLE 19-organisationens websted og det fjerde en artikel med overskriften »Iran is using spyware to track citizens attending protests« udgivet af netavisen *Tech Monitor* den 3. november 2022.

80 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet for så vidt angår sagsøgeren har baseret den anfægtede forordning på de udsagn alene, der forekommer i *Intercept*-artiklen, som igen er baseret på en anonym persons udtalelser.

81 Det bemærkes, at *Intercept*-artiklen beretter, at denne artikels forfattere på baggrund af en iransk mobilnetoperatørs interne dokumenter, bl.a. e-mailudvekslinger mellem sagsøgerens ledende medarbejdere og to brugervejledninger til SIAM-softwaren på henholdsvis farsi og engelsk, opdagede, hvordan de iranske myndigheder gennem sagsøgeren havde indført et system, der fungerede i baggrunden af de iranske mobilnetværk, som gjorde det muligt for den iranske regering at omgå systemet for kryptering af samtaler, at følge en telefonbrugers bevægelser, at identificere alle de telefoner, der befandt sig et givet sted, at analysere en telefonbrugers samtlige kontakter, at afbryde eller forsinke brugerens internetforbindelse, og som blev brugt til at undertrykke og kontrollere den iranske befolkning i kølvandet på Mahsa Aminis død i 2022. Denne artikel forklarer ligeledes, at den engelsksprogede brugervejledning til SIAM-softwaren præciserer, at »ifølge [sagsøgerens] regler og forskrifter skal alle telekommunikationsoperatører give [sagsøgeren] direkte adgang til deres systemer til at søge i kundernes oplysninger og til at ændre deres tjenester via webservice«, og at den desuden indeholder tekniske oplysninger om de bedste kommandoer i SIAM-softwaren med henblik på at indsamle brugerdata direkte hos de iranske mobilnetoperatører.

82 Det bemærkes ligeledes, at *Intercept*-artiklens forfattere har sørget for at udspørge to personer, som de har præsenteret som eksperter.

83 Det er i denne forbindelse vigtigt at påpege i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, at den første således omtalte person ikke er en »hr. hvem-som-helst uden særlig legitimitet«. Det fremgår nemlig af sagsakterne, at denne første person er forsker ved CitizenLab Canada, som er et tværfagligt laboratorium ved universitetet i Toronto (Canada), der er specialiseret i »forskning, udvikling, politisk strategi på højt plan og retlig forpligtelse i krydsfeltet mellem informations- og kommunikationsteknologi, menneskerettigheder og global sikkerhed«, og at denne ekspert allerede er blevet præsenteret som sådan i en artikel, der blev udgivet den 1. februar 2022 i det velrenommerede dagblad *The Guardian*.

84 Ligeledes fremgår det af sagsakterne, at den anden person, der blev præsenteret som ekspert i *Intercept*-artiklen, af det internationale nyhedsbureau Reuters gentagne gange er blevet og bliver omtalt som direktør for digitale rettigheder og sikkerhed hos MIAAN group, som er en organisation med base i Texas (De Forenede Stater), der »forsvarer menneskerettighederne i Iran«. I modsætning til, hvad sagsøgeren har hævdet, kan den blotte konstatering af, at det er »velkendt, at der er tale om en offentlig person, som åbent og uforbeholdent arbejder imod den iranske regering«, ikke nødvendigvis fratage den pågældendes udtalelser deres relevans med den begrundelse, at han ikke er neutral og upartisk.

85 I denne henseende bemærkes det, at den erfaring, som en sådan person, der har specialiseret sig i forsvaret af menneskerettighederne, herunder de digitale rettigheder, og som af sagsøgeren selv betegnes som modstander af det iranske styre, har opsamlet, er et relevant grundlag for at afgive en relevant udtalelse om den måde, hvorpå de iranske myndigheder kunne udnytte et system som det, der er beskrevet i *Intercept*-artiklen, til at krænke de nævnte rettigheder.

86 Endvidere skal det påpeges, at *Intercept*-artiklen ikke kun indeholdt simple postulater eller gengivelser af ekspertudtalelser, men underbyggede sine udsagn og synspunkter ved at tilgængeliggøre brugervejledningen til SIAM-softwaren, hvis engelske udgave blev gjort læsbar ved hjælp af en forhåndsvisning, og udgaven på farsi fremstod med sagsøgerens logo.

87 Med hensyn til de andre artikler i sagsmappen WK 307/2023 INIT bemærkes det i øvrigt, at Commrisk, der på sit websted betegner sig selv som »et netmedie, der rapporterer om de risici, som leverandører af elektroniske kommunikationstjenester og deres kunder står over for«, og *Tech Monitor*, der definerer sig som leverandør af »databaseret indsyn og analyser til brug for forretningsliv og digitale og politiske ledere i en teknologidisrupted og -inspireret verden«, er netmedier, der er specialiserede inden for telekommunikation, og at ARTICLE 19-organisationen, der har hjemsted i London (Det Forenede Kongerige), beskriver sig selv som »uafhængig think-do organisation, der arbejder for at fremme ytringsfrihedsbevægelser lokalt og globalt for at sikre, at alle mennesker bliver bevidste om deres stemmes vægt«, hvorfor de bør anses for at være relevante kilder til oplysning om anvendelsen af informations- og kommunikationsteknologier i forbindelse med udøvelsen af grundlæggende rettigheder og især retten til ytringsfrihed.

88 Selv om artiklerne fra Commrisk, ARTICLE 19 og *Tech Monitor* alle tre henviser til *Intercept* -artiklen, beretter Commrisk-artiklen desuden om sin ophavsmands oplevelse med at møde en repræsentant for et teknologiselskab, som forsøgte at sælge Iran en software, der havde funktioner, som var »påfaldende lig« dem, som SIAM-softwaren indeholdt, og som frivilligt havde givet ham oplysninger om dette salg.

89 Endvidere fremgår det af ARTICLE 19-organisationens artikel, at denne organisation har overvåget rækkevidden af den kontrol, som Iran i flere år har ført med internettet, og at den i en rapport med titlen »Iran Tightening the Net 2020« har afsløret, hvordan internetinfrastrukturen fungerer i Iran, og myndighedernes styring af den. Der eksisterer bl.a. et centralt system, som kan anvendes til at afbryde adgangen til internettet under demonstrationer, hvor styringen af internettet betragtes som et nationalt sikkerhedsanliggende. ARTICLE 19-organisationen har afsløret, at sagsøgeren under tilsyn af kommunikationsministeriet, som reelt kontrolleres af de iranske efterretningstjenester, indsætter overvågnings- og censurudstyr hos internetudbyderne og beordrer afbrydelser og andre forstyrrelser af adgangen til internettet på vegne af landets øverste nationale sikkerhedsråd (SNSC). ARTICLE 19-organisationens artikel nævner ligeledes de iranske myndigheders brug af teknologi til at blokere for anvendelsen af værktøjer, der gør det muligt at omgå internetcensuren, f.eks. virtuelle private netværk (VPN), og at afbryde og massivt forstyrre forbindelserne til det mobile internet som digital undertrykkelsestaktik. Således er der siden november 2019 sket en stigning i anvendelsen af afbrydelser af adgangen til det mobile internet. Sådanne afbrydelser har i særdeleshed været anvendt under de regionale demonstrationer siden 2021. Det anføres således, at forbindelserne til det mobile internet mange steder har været afbrudt størstedelen af tiden, siden protesterne bredte sig efter Mahsa Aminis død. Disse afbrydelser har ramt de største udbydere af mobilt internet i hele landet, hvilket i et land, hvor mobilt internet er befolkningens primære kilde til internetadgang, har en negativ indvirkning på adgangen til internettet.

90 Det følger således af det ovenstående, at de udsagn, der er fremført i *Intercept*-artiklen, bekræftes af andre beviselementer i sagsmappen WK 307/2023 INIT, og at Rådet i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, følgelig ikke alene har baseret sig på denne artikels postulater. Henset til overensstemmelsen mellem de forskellige beviselementer og de førnævnte omstændigheder bag udarbejdelsen af dem kan de nævnte udsagn gyldigt tages i betragtning.

Spørgsmålet om, hvorvidt opførelsen af sagsøgerens navn på listen, var begrundet

91 Det bemærkes indledningsvis, at selv om sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet i den foreliggende sag har anlagt en »åbenbar urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder«, skal de argumenter, som sagsøgeren har fremført i denne henseende, betragtes som en anfægtelse af den materielle nøjagtighed af de forhold, som lægges myndigheden til last. Det følger nemlig af den argumentation, som sagsøgeren har fremført til støtte for nærværende anbringende, jf. præmis 42 ovenfor, at sagsøgeren ikke har bestridt, at de faktiske omstændigheder, som lægges myndigheden til last, kan være omfattet af opførelseskriterierne i artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning nr. 359/2011, men at de nævnte faktiske omstændigheder foreligger.

92 I denne forbindelse følger det af den retspraksis, der er nævnt i præmis 62 ovenfor, at Unionens retsinstansers kontrol indebærer en efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, der indgår i begrundelsen for den afgørelse, hvorved de restriktive foranstaltninger over for en enhed vedtages, og at denne domstolsprøvelse ikke begrænses til en vurdering af, om den anførte begrundelse er sandsynlig i abstrakt forstand, men skal indebære en stillingtagen til, om der er belæg for disse grunde eller i det mindste én af dem, som i sig selv anses for at kunne begrunde nævnte afgørelse.

93 Vurderingen af, om begrundelsen er korrekt, skal foretages ved at undersøge beviserne og oplysningerne, ikke isoleret betragtet, men i den sammenhæng, hvori de indgår. Rådet løfter nemlig sin bevisbyrde, såfremt det for Unionens retsinstanser fremlægger en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der gør det muligt at fastslå, at der er en tilstrækkelig tilknytning mellem den enhed, der er undergivet en foranstaltning, og regimet eller i almindelighed de forhold, der bekæmpes (jf. i denne retning dom af 20.7.2017, Badica og Kardiam mod Rådet, T-619/15, EU:T:2017:532, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis).

94 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal efterprøves, om Rådet ved vedtagelsen af den anfægtede retsakt med rette har kunnet lægge til grund, at sagsøgeren kunne omfattes af de restriktive foranstaltninger.

95 I denne forbindelse skal det for det første bemærkes for så vidt angår de bestemmelser i iransk ret, som sagsøgeren har påberåbt sig for at begrunde, at denne myndighed ved lov er forhindret i at overvåge og kontrollere de iranske mobilnetbrugeres kommunikation, at artikel 25 i Den Islamiske Republik Irans forfatning bestemmer, at »læsning og tilbageholdelse af breve, optagelse og offentliggørelse af telefonsamtaler, offentliggørelse af telegraf- og telexmeddelelser, censur […] hemmelig aflytning og enhver form for overvågning er forbudt, medmindre andet er fastsat ved lov«.

96 Den iranske straffelovs artikel 582 bestemmer:

»Såfremt en embedsmand eller tjenestemand i andre tilfælde end de ved lov tilladte tilgår, opsnapper, ødelægger, undersøger, optager eller aflytter telegrafisk eller telefonisk kommunikation eller breve

mellem personer eller offentliggør deres indhold uden ejerens tilladelse, straffes dette med fængsel i et til tre år eller en bøde på mellem 6 og 18 mio. [iranske rials (IRR)].«

97 Den iranske strafferetsplejelovs artikel 104 bestemmer:

»Kontrollen med [aflytningen af] enkeltpersoners telekommunikation er forbudt, undtagen når det er forbundet med landets indre eller ydre sikkerhed, eller det findes nødvendigt for undersøgelsen af de lovovertrædelser, der er opregnet i nærværende lovs artikel 302, litra a), b), c) og d). I så fald foretages aflytningen med godkendelse fra formanden for den øverste provinsdomstol og med fastlæggelse af aflytningens varighed og hyppighed. Aflytning af telefonsamtaler mellem personer og de tjenestemænd, der er opregnet i nærværende lovs artikel 307, er underlagt godkendelse fra formanden for den øverste domstol, som ikke kan delegere denne beføjelse til andre.«

98 Det fremgår af disse bestemmelser, at selv om aflytning af kommunikation i princippet er forbudt, kan det imidlertid stadig være lovligt, bl.a. »i tilfælde, hvor det er forbundet med landets indre eller ydre sikkerhed eller findes nødvendigt [for visse lovovertrædelser]«, eller når »anliggendet er knyttet til landets sikkerhed«. I denne henseende skal det endvidere bemærkes, at de situationer, hvor aflytning af telekommunikation er lovlig, er defineret meget bredt.

99 Det bemærkes i øvrigt, at sagsøgerens argumentation ligeledes modsiges af den engelske brugervejledning til SIAM-softwaren, hvis ægthed sagsøgeren desuden ikke har bestridt, og hvori det oplyses, at »ifølge [sagsøgerens] regler og forskrifter skal alle telekommunikationsoperatører give [sagsøgeren] direkte adgang til deres systemer til at søge i kundernes oplysninger og til at ændre deres tjenester via webservice«.

100 Det må for det andet fastslås for så vidt angår sagsøgerens angivelige manglende tekniske kapacitet til at udføre overvågning og kontrol af de iranske mobilnetbrugere, at dette ikke er tilfældet.

101 Det er således vigtigt at påpege, at sagsøgeren hverken har bestridt eksistensen af SIAM-softwarens funktioner »Force2GNumber«, »LocationCustomerList«, »GetCDR«, »GetIPDR« og »ApplySusplp« eller systemerne »Legal Intercept« (LI), »Control Illegal Devices« (CID), »SHAHKAR« og »SHAMSA«. Sagsøgeren har heller ikke anfægtet den omstændighed, at denne myndighed anvender SIAM-softwaren og de nævnte systemer. Sagsøgeren har ej heller anfægtet ægtheden af e-mailudvekslingerne mellem sine ledende medarbejdere og den iranske mobilnetoperatør, som er nævnt i *Intercept*-artiklen, eller af de to brugervejledninger til SIAM-softwaren på henholdsvis engelsk og farsi.

102 Sagsøgeren har nemlig blot gjort gældende dels, at anvendelsen af disse funktioner enten ikke har den af Rådet beskrevne virkning, eller at de opfylder et legitimt formål, dels at systemerne »Legal Intercept« (LI), »Control Illegal Devices« (CID), »SHAHKAR« og »SHAMSA« er udbredt i de fleste stater.

103 Det bemærkes i denne forbindelse, at det i den engelske brugervejledning til SIAM-softwaren er angivet, at »ifølge [sagsøgerens] regler og forskrifter skal alle telekommunikationsoperatører give [sagsøgeren] direkte adgang til deres systemer til at søge i kundernes oplysninger og til at ændre deres tjenester via webservice«.

104 Det skal endvidere bemærkes, at ifølge oversættelsen fra farsi til fransk af brugervejledningen til SIAM-softwaren, som Rådet har leveret, står der i indledningen, at formålet med denne software er at »skabe ét centralt og samlet system til at sende forespørgsler til forskellige servere« og at »muliggøre styring og kontrol med brugernes kommunikation og aktiviteter«.

105 Det er endvidere anført i samme brugervejlednings afsnit »Kommunikationsprincipper«, at »inputparametrene til hver forespørgselsmetode (funktion) ligger i de oplysninger, som SIAM-softwaren sender til operatøren, [og] outputparametrene er svardataene på forespørgslen (og rækkefølgen på deres klassificering), [og] operatørerne skal sende SIAM det anmodede svar fra hver funktion i den præcise rækkefølge og den sammensætning, der er beskrevet i afsnittet om outputparametrene for den pågældende funktion«.

106 Endvidere er det ligeledes i brugervejledningen præciseret, at operatørerne har pligt til »at svare døgnet rundt på SIAM-softwarens forespørgsler« og at sikre, at »alt nødvendigt udstyr i form af hardware, software, kommunikationsnetværk og sikkerhed såsom redundans, belastningsfordeling, firewall og alle andre nødvendige foranstaltninger er til stede«.

107 Det følger af disse konstateringer, at SIAM-softwarens funktioner er rettet til alle iranske mobilnetoperatører, og at disse er forpligtede til at besvare dem på den foreskrevne måde til hver en tid.

108 Det er i lyset af disse konstateringer, at sagsøgerens argumenter vedrørende SIAM-softwaren og systemerne »Legal Intercept« (LI), »Control Illegal Devices« (CID), »SHAHKAR« og »SHAMSA« skal vurderes.

109 Med hensyn til funktionen »LocationCustomerList« har sagsøgeren således gjort gældende, at den ikke kan følge den enkelte mobilnetbruger præcist, eftersom den kun gør det muligt at identificere brugerne af et mobilnetværk i en afstand af mellem 200 m og 2 km fra en GSM-sendemast. Det må imidlertid konstateres, at sagsøgeren har medgivet, at denne funktion gør det muligt at identificere alle brugere af et mobilnetværk, der befinder sig inden for et bestemt geografisk område, selv om dette område er omtrentligt afgrænset. Det er i øvrigt det, der klart fremgår af beskrivelsen af denne funktion i den engelske brugervejledning til SIAM-softwaren, som forklarer, at »når denne funktion modtager en positionsparameter, skal den levere en liste over de telefonnumre, der befinder sig på det pågældende sted«. Det skal endvidere bemærkes, at det fremgår af farsiudgaven af brugervejledningen, at funktionen »IdentitySearch« pålægger operatørerne at sende resultaterne i form af en »tabel«, som for fysiske personers vedkommende angiver disses telefonnummer, fornavn, efternavn, faderens fornavn, fødselsattestnummer, fødselsdato, postnummer, nationalitet, pasnummer, postadresse(r), betalingsaftale (forud-/bagudbetalt), forbindelsestype (SIM-kort eller andet), dato for udstedelse, IP-adresse samt adressens position (længde- og breddegrad).

110 For så vidt angår funktionen »Force2GNumber« har sagsøgeren i modsætning til Rådet gjort gældende, at denne funktion ikke øger risikoen for hacking af kommunikation. Som Rådet netop har påpeget, sår den omstændighed, såfremt den godtgøres, at denne funktion ikke øger risikoen for hacking, imidlertid ikke tvivl om den konstatering, at en sådan funktion, hvis formål er at tvinge en mobiltelefon til at benytte 2G-nettet i stedet for de nyere 3G- og 4G-net, bevirker, at det er umuligt at se og dele videoer på denne telefon.

111 Hvad angår funktionerne »GetCDR« og »GetIPDR« har sagsøgeren gjort gældende, at førstnævnte anvendes til at søge i en telefons historik og den anden til at hente IP-adressen på enheder, hvorpå et bestemt SIM-kort er blevet aktiveret. Ifølge sagsøgeren har disse funktioner udelukkende til formål at besvare anmodninger i forbindelse med retslige forundersøgelser, og der er tale om væsentlige redskaber, som retsvæsenet har til sin rådighed, hvilket de retskendelser og politiskrivelser, der er vedlagt i bilaget til replikken, vidner om. Det skal imidlertid dels bemærkes, at sagsøgeren ikke har fremlagt noget beviselement, som kan godtgøre,

at denne funktion kun kan bruges til at imødekomme legitime anmodninger fra iransk politi og retsvæsen. Dels bemærkes det som allerede nævnt i præmis 98 ovenfor, at de situationer, hvor aflytning af telekommunikation er lovlig, er defineret meget bredt.

112 Med hensyn til funktionerne »ApplySusp« og »ApplySuspIP« har sagsøgeren gjort gældende, at de gør det muligt at deaktivere de SIM-kort, som af brugerne meldes tabt eller stjålet, eller som tilhører personer, der er erklæret døde. Sagsøgeren har påpeget, at denne mulighed er helt klassisk og sammenlignelig med, hvad andre staters reguleringsmyndigheder, f.eks. i Tyskland, gør brug af. I denne henseende bemærkes det, at det af rapporten med titlen »Iran: belysning af regeringens overvågningskapacitet og den kontrol, den udøver, herunder i form af censur af medierne og overvågning af brugen af internettet« udgivet den 16. januar 2015 af kommissionen for immigration og flygtningestatus i Canada (CISR) (bilag B.8), den rapport, som Amnesty International udgav den 16. november 2020 om demonstrationerne i november 2019 i Iran og afbrydelserne af internettet (bilag B.10), den rapport, som nyhedsbureauet Human Rights Activists News Agency (HRANA) udgav den 8. december 2022 med en statistisk undersøgelse, en analyse og en sammenfatning af de første 82 dage af demonstrationerne og en angivelse af det anslåede antal døde og anholdte (bilag B.3), samt Freedom House-rapporten fra 2022 om friheden på internettet i Iran (bilag B.6) fremgår, at situationen i Iran er kendetegnet ved, at regimet jævnligt kritiseres af civilbefolkningen, som dette lands myndigheder systematisk undertrykker ved hjælp af navnlig metoder til overvågning af internettet. På denne baggrund kan det ikke udelukkes, som Rådet har gjort opmærksom på, at funktioner, der oprindelig blev opfundet til »legale« formål, f.eks. »ApplySusp« og »ApplySuspIP«, er blevet brugt og misbrugt af de iranske myndigheder i undertrykkelsesøjemed.

113 Med hensyn til funktionskomponenterne i Irans kommunikationsaflytningssystem har sagsøgeren præciseret, at »SHAHKAR«-systemet blot er et netværk til verificering af kommunikationsbrugerens identitet på tidspunktet for udstedelse af SIM-kort til vedkommende, og at formålet er at modvirke svindel. Ifølge sagsøgeren samler dette system oplysninger om den bruger, som hvert SIM-kort eller fastnetforbindelse tilhører, og danner en database, der anvendes til bekæmpelse af svig, chikane og andre lignende ulovlige aktiviteter. Det skal imidlertid bemærkes, at sagsøgeren ligeledes har forklaret, at dette system bl.a. gør det muligt for de iranske mobilnetoperatører at kontrollere identiteten på brugerne af kommunikationstjenesterne. Som det blev konstateret i præmis 107 ovenfor, er SIAM-softwarens funktioner rettet til alle iranske mobilnetoperatører, som er forpligtede til at besvare dem på den foreskrevne måde til hver en tid og til at give SIAM-softwaren permanent adgang til de data, som de er i besiddelse af om brugerne. Det følger heraf, at sagsøgerens forklaring ikke ændrer ved Rådets udtalelse om, at »SHAHKAR«-systemet er en funktionskomponent i de iranske myndigheders kommunikationsaflytningssystem.

114 Med hensyn til »SHAMSA«-systemet har sagsøgeren bestridt, at det er en »grænseflade til stikprøveindsamling af data fra samtaler og SMS-beskeder (CDR) og IP-oplysninger (IPDR)«, således som Rådet har gjort gældende. Ifølge sagsøgeren er der blot tale om »et netværk eller en kanal til kommunikation mellem [sagsøgeren] og [mobilnet]operatørerne, hvorigennem disse interagerer ved hjælp af indlæsning af koder og kommandoer«. Sagsøgerens forklaring er imidlertid atter lidet overbevisende, henset dels til konstateringen i præmis 107 ovenfor af, at SIAM-softwarens funktioner er rettet til alle iranske mobilnetoperatører, som har pligt til at besvare dem på den foreskrevne måde til hver en tid, dels til indholdsfortegnelsen i farsiudgaven af brugervejledningen til SIAM-softwaren, hvori der ifølge den franske oversættelse, som Rådet har leveret, er nævnt en funktion, hvorved SMS-beskeder kan overføres til et nummer.

115 Med hensyn til »CID«-systemet har sagsøgeren gjort gældende, at dette system gør det muligt at få enhedens nummer, mobilnummeret og SIM-kortnummeret til at stemme med hinanden. Dette systems funktion er alene at identificere og kontrollere lovligheden af importen til Iran af mobiltelefoner og elektronisk udstyr, som kan forsynes med et SIM-kort, med henblik på derefter at sende disse oplysninger til telekommunikationsoperatørerne. Endnu en gang skal det påpeges, at ud over dette systems officielt legitime formål er det blevet fastslået, at de iranske mobilnetoperatører har pligt til via SIAM-softwaren at give sagsøgeren permanent adgang til de oplysninger, som de er i besiddelse af om deres brugere, hvilket således tillader sagsøgeren at tilgå de data, der er indsamlet af »CID«-systemet.

116 Hvad endelig angår »LI«-systemet har sagsøgeren medgivet, at der er tale om et sikkerhedssystem, som gør det muligt at anmode en netoperatør om at indsamle enkeltpersoners eller organisationers aflyttede kommunikation og videregive den til ordensmagten. Sagsøgeren har påpeget, at dette system er strengt reguleret af de gældende bestemmelser i iransk ret. Som det er blevet fastslået i præmis 98 ovenfor, fremgår det af de bestemmelser i iransk ret, som sagsøgeren selv har påberåbt sig, at de situationer, hvor aflytning af telekommunikation er lovlig, er defineret meget bredt.

117 På baggrund af de betragtninger, der fremgår af præmis 95-115 ovenfor, må det lægges til grund, at Rådet for Unionens retsinstanser har fremlagt en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der gør det muligt at fastslå, at der er en tilstrækkelig tilknytning mellem sagsøgeren og den situation, der bekæmpes i den foreliggende sag, nemlig de iranske myndigheders undertrykkelse af fredelige demonstranter, journalister, menneskerettighedsforkæmpere, studerende og andre, som tager til orde for at forsvare deres legitime rettigheder.

118 Sagsøgerens klagepunkt om den materielle unøjagtighed af de faktiske omstændigheder må derfor forkastes.

119 Det følger heraf, at det tredje anbringende skal forkastes i sin helhed.

Det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

120 Sagsøgeren har gjort gældende, at de restriktive foranstaltninger, som vedkommende er omfattet af på grund af sin opførelse på listen i bilag I til forordning nr. 359/2011, er i strid med proportionalitetsprincippet.

121 Sagsøgeren har i denne retning for det første gjort gældende, at »de internationale sanktioner«, der tidligere blev indført mod Iran, førte til tilbageholdelse af værktøjer af særlig nytte for sagsøgeren, hvoraf det ene anvendes med henblik på at undgå, at iranske frekvenser overlapper nabostaternes frekvenser, og det andet, der er et *Location Based System*, bruges til en nøjagtig lokalisering af tilsluttede enheder. Endvidere hindrer de sanktioner, som Iran i dag er pålagt, sagsøgeren i at varetage sin opgave som frekvensregulerende myndighed og sikre et velfungerende nationalt telekommunikationsnetværk.

122 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at »sanktionerne« hindrer denne myndighed i at indtræde i Global System for Mobile Communications Association (GSMA), og at den derfor ikke kan anvende GSMA-registret til at hindre, at forfalskede og ulovlige enheder bliver

repareret. Heraf udspringer flere negative konsekvenser, bl.a. at Iran ikke effektivt kan bekæmpe svig, at der opstår parallelle markeder for stjålne telefoner, og at det er umuligt at finde og returnere de stjålne telefoner til deres ejermænd.

123 Rådet har bestridt sagsøgerens argumentation.

124 Det skal påpeges, at lovligheden af et forbud mod at udøve en økonomisk virksomhed – i medfør af proportionalitetsprincippet, som er en del af EU-rettens almindelige grundsætninger – er betinget af, at forbudsforanstaltningerne er egnede til og nødvendige for at nå de mål, der lovligt forfølges med den pågældende lovgivning, idet den mindst bebyrdende foranstaltning skal vælges, når der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, og idet byrderne ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 6.9.2013, Bank Melli Iran mod Rådet, T-35/10 og T-7/11, EU:T:2013:397, præmis 179 og den deri nævnte retspraksis).

125 Selv om respekten for de grundlæggende rettigheder er en betingelse for enhver EU-retsakts lovlighed, følger det endvidere af fast retspraksis, at disse grundlæggende rettigheder ikke nyder absolut beskyttelse i EU-retten, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Disse rettigheder kan derfor underkastes begrænsninger, forudsat at disse er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, og at begrænsningerne ikke, når henses til det tilstræbte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i selve den garanterede rettigheds kerne (jf. dom af 13.9.2013, Makhlouf mod Rådet, T-383/11, EU:T:2013:431, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis; dom af 16.1.2019, Haswani mod Rådet, T-477/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:7, præmis 74).

126 Det er vigtigt i den foreliggende sag at fremhæve, at sagsøgeren ikke har fremsat noget argument, som kan godtgøre, at de ved forordning nr. 359/2011 vedtagne restriktive foranstaltninger, som sagsøgeren er omfattet af som følge af vedtagelsen af den anfægtede forordning, ikke forfølger et legitimt formål eller ikke er nødvendige eller egnede til at virkeliggøre dette formål. Sagsøgeren har blot i det væsentlige gjort gældende, at de internationale sanktioner, som Iran har været underlagt, har fået skadelige følger for denne myndigheds kapacitet til at varetage sine opgaver, uden at godtgøre den fornødne forbindelse med de foranstaltninger, der er truffet ved forordning nr. 359/2011.

127 Under alle omstændigheder bemærkes det, at et af de formål, der forfølges med forordning nr. 359/2011, således som det nærmere bestemt fremgår af første og anden betragtning hertil, er at udøve et pres gennem indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer over for visse personer og enheder, der er ansvarlige for at have beordret eller gennemført alvorlige krænkelser af menneskerettighederne i Iran gennem undertrykkelse af fredelige demonstranter, journalister, menneskerettighedsforkæmpere, studerende eller andre, der tager til orde for at forsvare deres legitime rettigheder, herunder ytringsfriheden.

128 Det må konstateres, at et sådant formål svarer til et legitimt formål med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), nemlig at konsolidere og styrke demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder og folkerettens principper som fastlagt i artikel 21, stk. 2, litra b), TEU.

129 Endvidere kan de restriktive foranstaltninger i forordning nr. 359/2011 ikke anses for at være uegnede i forhold til den nøglerolle, som sagsøgeren indtager i håndhævelsen af den iranske regerings krav om filtrering af internetindhold ved hjælp af spionsoftwaren SIAM, således som det fremgår af undersøgelsen af det tredje anbringende.

130 Disse foranstaltninger skal desuden betragtes som nødvendige, eftersom det ikke er blevet godtgjort, hvilket Rådet netop har påpeget, at alternative og mindre indgribende foranstaltninger såsom et system til forhåndsgodkendelse af eller en forpligtelse til efterfølgende begrundelse for udnyttelsen af overførte pengemidler lige så effektivt kunne medvirke til at virkeliggøre det forfulgte formål.

131 Det fjerde anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

Det første anbringende vedrørende i det væsentlige magtfordrejning

132 Sagsøgeren har gjort gældende, at om end den ikke anfægter Rådets beføjelse til at vedtage den anfægtede forordning, er denne forordning for så vidt angår sagsøgeren udtryk for, at Rådet har overskredet sine beføjelser. Ifølge sagsøgeren udspringer denne overskridelse af beføjelser af det forhold, at den egentlige grund til, at Rådet har opført vedkommendes navn i bilag I til forordning nr. 359/2011, er at angribe den iranske stat.

133 Rådet har således ikke sanktioneret sagsøgeren på grund af dennes aktivitet, således som det urigtigt er anført i den anfægtede forordning, men alene på grund af denne myndigheds statslige karakter, der skyldes tilknytningen til kommunikationsministeriet i lighed med ethvert andet land. Rådet har ved at pålægge sagsøgeren de i forordning nr. 359/2011 vedtagne restriktive foranstaltninger forsøgt at sanktionere dennes tilknytning og således lamme magten i Iran.

134 Sagsøgeren har gjort gældende, at selv om den retlige status for en person, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, eller vedkommendes retlige eller økonomiske forbindelse med et lands regering kan være et indicium, der kan vække mistanke i Rådets øjne, kan dette i henhold til retspraksis ikke i sig selv begrunde vedtagelsen af sådanne foranstaltninger.

135 Identiteten på de øvrige personer på listen i bilag I til forordning nr. 359/2011 vidner ligeledes om den uforholdsmæssige karakter af opførelsen af sagsøgerens navn i det nævnte bilag.

136 Sagsøgeren har i øvrigt påpeget ligheden mellem de af Rådet vedtagne restriktive foranstaltninger og de sanktioner, der er vedtaget af Office of Foreign Assets Control, hvilket vidner om et politisk nag til Den Islamiske Republik Iran.

137 Rådet har bestridt sagsøgerens argumentation.

138 Det bemærkes, at ifølge Domstolens praksis er en retsakt kun udtryk for magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at den må antages at være truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre formål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder (jf. dom af 31.1.2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl. mod Rådet, C-225/17 P, EU:C:2019:82, præmis 115 og den deri nævnte retspraksis).

139 I den foreliggende sag har sagsøgeren gjort gældende, at Rådet alene har opført sagsøgerens navn i bilag I til forordning nr. 359/2011 på grund af denne myndigheds statslige karakter, der skyldes dens tilknytning til kommunikationsministeriet, og ikke dens egen aktivitet.

140 Det fremgår imidlertid af undersøgelsen af det andet anbringende (jf. præmis 25-34 ovenfor), at opførelsen i medfør af den anfægtede forordning af sagsøgerens navn i bilag I til forordning nr. 359/2011 ikke alene var begrundet i dennes tilknytning til kommunikationsministeriet, men primært i denne myndigheds håndhævelse af den iranske regerings krav om filtrering af onlineindhold gennem spywaren SIAM og navnlig i udnyttelsen af den kontrol, som den udøver med adgangen til internettet og mobiltelefoner, til at spore demonstranterne og skabe et detaljeret billede af dissidenters og demonstranters aktiviteter, som statslige myndigheder brugte efter forgodtbefindende, under demonstrationerne i 2022 i kølvandet på Mahsa Aminis død.

141 Endvidere fremgår det af undersøgelsen af det tredje anbringende, at den af Rådet påberåbte begrundelse for ved den anfægtede forordning at opføre sagsøgerens navn i bilag I til forordning nr. 359/2011, var baseret på et tilstrækkeligt solidt faktuelt grundlag.

142 I øvrigt har sagsøgeren ikke underbygget den angivelige relevans af den omstændighed, at der optræder andre personers navne i bilag I til forordning nr. 359/2011, hvis sag sagsøgeren efter eget udsagn ikke ønsker at kommentere, eller det forhold, at de amerikanske myndigheder ligeledes har besluttet at vedtage restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren, for godtgørelsen af, at Rådet i den foreliggende sag har gjort sig skyldig i magtfordrejning som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i præmis 138 ovenfor.

143 Det første anbringende må derfor forkastes som ugrundet, og følgelig må Rådet frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

144 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, pålægges det denne at bære sine egne omkostninger og betale Rådets omkostninger i overensstemmelse med dets påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Sjette Afdeling):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Communications Regulatory Authority (CRA) betaler sagsomkostningerne.

Costeira Kancheva Öberg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. oktober 2024.

Underskrifter