DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 27 februari 2007 *

I mål C-354/04 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i domstolens stadga, som ingavs den 17 augusti 2004,

Gestoras Pro Amnistía, Hernani (Spanien),

Juan Mari Olano Olano, Madrid (Spanien),

Julen Zelarain Errasti, Madrid (Spanien),

företrädda av D. Rouget, avocat,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska unionens råd, företrätt av E. Finnegan och M. Bauer, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

* Rättegångsspråk: franska.

Konungariket Spanien, företrätt av Abogacía del Estado,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts och R. Schintgen samt domarna A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, P. Lindh, J.-C. Bonichot (referent) och T. von Danwitz,

generaladvokat: P. Mengozzi,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 26 oktober 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Gestoras Pro Amnistía samt Juan Mari Olano Olano och Julen Zelarain Errasti har överklagat det beslut som Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt meddelade

den 7 juni 2004 i mål T-333/02, Gestoras Pro Amnistía m.fl. mot rådet (ej publicerat i rättsfallssamlingen) (nedan kallat det överklagade beslutet), genom vilket förstainstansrätten ogillade deras talan om ersättning för den skada som klagandena påstås ha lidit till följd av att Gestoras Pro Amnistía tagits upp i den förteckning över personer, grupper och enheter vilka avses i artikel 1 i rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 93), i artikel 1 i rådets gemensamma ståndpunkt 2002/340/GUSP av den 2 maj 2002 om uppdatering av gemensam ståndpunkt 2001/931 (EGT L 116, s. 75) samt i artikel 1 i rådets gemensamma ståndpunkt 2002/462/GUSP av den 17 juni 2002 om uppdatering av gemensam ståndpunkt 2001/931 och upphävande av gemensam ståndpunkt 2002/340 (EGT L 160, s. 32).

Bakgrunden till tvisten

2 Bakgrunden till tvisten beskrivs på följande sätt i punkterna 1–11 i det överklagade beslutet:

"1 Det framgår av handlingarna i målet att Gestoras Pro Amnistía är en organisation med målsättningen att försvara de mänskliga rättigheterna i Baskien och framför allt rättigheterna för politiska fångar och flyktingar. Organisationen bildades enligt sökandena år 1976 i Hernani (Spanien). Juan Mari Olano Olano och Julen Zelarain Errasti har utsetts till organisationens språkrör. Dock saknas officiell dokumentation om detta.

2 Förenta nationernas säkerhetsråd antog den 28 september 2001 resolution 1373 (2001), genom vilken det bland annat beslutades att alla stater i största möjliga utsträckning skall bistå varandra i samband med brottsutredningar och andra

förfaranden avseende finansiering av terroristhandlingar och stöd som dessa handlingar erhåller. Staterna skall härvid hjälpa varandra att få tillgång till bevis som [de är i] besittning [av,] vilka är nödvändiga för förfarandet.

3 Genom beslut av den 2 och den 19 november 2001 förklarade den centrala undersökningsdomstolen nr 5 som är underställd Audiencia Nacional i Madrid (Spanien) att Gestoras Pro Amnistías verksamhet var olaglig och förordnade att organisationens presumtiva ledare, inklusive organisationens två språkrör, skulle frihetsberövas, med motiveringen att organisationen helt och hållet ingick i den baskiska separatiströrelsen ETA. Gestoras Pro Amnistía har överklagat beslutet.

4 Med hänsyn till att det krävdes ett handlande från gemenskapens [och medlemsstaternas] sida för att genomföra Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001) antog [Europeiska unionens råd] ... gemensam ståndpunkt 2001/931 ... Denna gemensamma ståndpunkt antogs på grundval av artikel 15 EU, som ingår i avdelning V i EU-fördraget med rubriken 'Bestämmelser om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik' (GUSP) och artikel 34 EU som ingår i avdelning VI i EU-fördraget med rubriken 'Bestämmelser om polissamarbete och straffrättsligt samarbete' ...

5 Artiklarna 1 och 4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 har följande lydelse:

'Artikel 1

1. 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. 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.'

'*Artikel 4*

Medlemsstaterna skall genom polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom ramen för avdelning VI i [EU-fördraget] ge varandra största möjliga bistånd när det gäller att förhindra och bekämpa terroristhandlingar. Därför kommer de, med hänsyn till undersökningar och förfaranden som genomförs av deras myndigheter när det gäller någon av de personer, grupper och enheter som finns i förteckningen i bilagan, att på anmodan fullt ut utnyttja sina befintliga befogenheter i enlighet med Europeiska unionens rättsakter och andra internationella avtal, ordningar och konventioner som är bindande för medlemsstaterna.'

6 I bilagan till gemensam ståndpunkt 2001/931 punkt 2 om grupper och enheter anges följande:

'* — Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad/Baskerlandet och friheten (ETA)

(följande organisationer ingår i terroristgruppen ETA: K.a.s, Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras pro-amnistía).'

7 I en fotnot i bilagan anges följande: För personer som markerats med * gäller endast artikel 4.

8 Den 27 december 2001 antog rådet även gemensam ståndpunkt 2001/930/GUSP om bekämpande av terrorism (EGT L 344, s. 90), förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 70) och beslut 2001/927/EG om upprättande av den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 (EGT L 344, s. 83). Sökandena anges inte i någon av dessa texter.

9 Rådets förklaring [av den 18 december 2001] som skrevs in i bilagan till protokollet vid antagandet av gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001 (nedan kallad rådets förklaring om rätt till skadestånd) har följande lydelse:

'Rådet erinrar angående artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt [2001/931] om att varje misstag vad gäller personer, grupper och enheter ger den förfördelade parten rätt att begära ersättning i domstol.'

10 Genom beslut av den 23 maj 2002 avvisade Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna den talan angående gemensam ståndpunkt 2001/931 som väckts av sökandena gentemot de femton medlemsstaterna, då de under rådande förhållanden inte kunde tillerkännas egenskap av offer för en överträdelse av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [som undertecknades i Rom den 4 november 1950] (nedan kallad Europakonventionen) [Recueil des arrêts et des décisions 2002-V].

11 Den 2 maj och den 17 juni 2002 antog rådet i enlighet med artiklarna 15 EU och 34 EU de gemensamma ståndpunkterna 2002/340/GUSP och 2002/462/GUSP om uppdatering av gemensam ståndpunkt 2001/931 (EGT L 116, s. 75, och EGT L 160, s. 32). Bilagorna till dessa båda gemensamma ståndpunkter innehåller namnet Gestoras Pro Amnistía, som införts med samma beteckning som i gemensam ståndpunkt 2001/931."

3 För att komplettera redogörelsen ovan av bakgrunden till tvisten preciserar domstolen att artikel 1.4 första stycket i gemensam ståndpunkt 2001/931 har följande lydelse:

"Förteckningen i bilagan [över personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar] 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 [dessa] personer, grupper eller enheter ..., 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. ..."

4 Gestoras Pro Amnistía begärde hos rådet att få tillgång till de handlingar som hade legat till grund för rådets beslut att uppta Gestoras Pro Amnistía i den förteckning som utgör en bilaga till gemensam ståndpunkt 2001/931. Rådets generalsekreterare översände genom skrivelse av den 27 mars 2002 en rad handlingar avseende den gemensamma ståndpunkten till Gestoras Pro Amnistía. Organisationen ansåg att dessa handlingar inte rörde den särskilt och personligen och riktade därför en ny begäran till rådet, vilken denna institution avslog genom skrivelse av den 21 maj 2002, med motiveringen att de uppgifter som var nödvändiga för att upprätta nämnda förteckning hade sänts tillbaka till berörda nationella delegationer sedan de gåtts igenom och beslut fattats.

Målet vid förstainstansrätten och det överklagade beslutet

5 Klagandena yrkade i den ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 31 oktober 2002 att

— rådet skulle åläggas att utge 1 000 000 euro till Gestoras Pro Amnistía samt 100 000 euro var till Juan Mari Olano Olano och Julen Zelarain Errasti, som ersättning för den skada som påstås ha uppstått till följd av att Gestoras Pro Amnistía tagits upp i den förteckning över personer, grupper och enheter vilka avses i respektive artikel 1 i rådets gemensamma ståndpunkter 2001/931, 2002/340 och 2002/462,

— dessa belopp skulle uppräknas med dröjsmålsränta på 4,5 procent per år från och med den dag då förstainstansrättens dom avkunnas till dess betalning sker, och

— rådet skulle förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

6 Genom separat handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 12 februari 2003 framställde rådet en invändning om rättegångshinder i enlighet med artikel 114 i förstainstansrättens rättegångsregler. Rådet gjorde därigenom gällande att det var uppenbart att talan skulle avvisas och att "sökanden" skulle förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

7 Genom beslut av den 5 juni 2003 tillät ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning Konungariket Spanien och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervenera till stöd för rådets yrkanden. Endast Konungariket Spanien ingav ett yttrande över invändningen om rättegångshinder.

8 Klagandena yrkade i sina yttranden över invändningen om rättegångshinder att förstainstansrätten skulle

— uppta skadeståndstalan till sakprövning,

— i andra hand fastställa att rådet har åsidosatt allmänna gemenskapsrättsliga principer, och

— i vart fall förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

9 Med stöd av artikel 111 i rättegångsreglerna ogillade förstainstansrätten talan genom det överklagade beslutet utan att inleda något muntligt förfarande.

10 För det första ansåg förstainstansrätten att det var uppenbart att den saknar behörighet inom Europeiska unionens rättssystem att pröva klagandenas skadeståndstalan.

11 Förstainstansrätten grundade denna slutsats på omständigheten att klagandena enbart berörs av artikel 4 i gemensam ståndpunkt 2001/931, enligt vilken medlemsstaterna genom polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom ramen för avdelning VI i EU-fördraget skall ge varandra största möjliga bistånd, och att artikel 34 EU således utgjorde den enda relevanta rättsliga grunden för de rättsakter som skulle ha vållat den påstådda skadan. Förstainstansrätten konstaterade att de enda rättsmedel som föreskrivs i artikel 35.1, 35.6 och 35.7 EU, vilken det hänvisas till i artikel 46 EU, är begäran om förhandsavgörande, talan om ogiltigförklaring och

avgörande av tvister mellan medlemsstaterna. Följaktligen slog förstainstansrätten fast att det saknas möjlighet att väcka skadeståndstalan inom ramen för avdelning VI i EU-fördraget.

12 Förstainstansrätten slog därefter fast att den dock var behörig att pröva talan såvitt den avser klagandenas påstående att ett intrång har skett i gemenskapens behörighet.

13 Förstainstansrätten erinrade om att gemenskapsdomstolen är behörig att pröva huruvida en rättsakt som antagits inom ramen för EU-fördraget inte rör gemenskapens behörighet. Således undersökte förstainstansrätten i punkterna 41–47 i det överklagade beslutet huruvida rådet hade gjort intrång i gemenskapens behörighet när det antog de omtvistade rättsakterna.

14 Enligt förstainstansrätten hade klagandena dock inte angett någon rättslig grund i EG-fördraget som skulle ha förbisetts. Förstainstansrätten slog fast att rådet gjorde rätt när det antog de aktuella rättsakterna på grundval av avdelning VI i EU-fördraget och att det således var uppenbart att talan inte kunde vinna bifall i den del den avsåg ett intrång i gemenskapens behörighet.

Parternas yrkanden vid domstolen

15 Klagandena har yrkat att domstolen skall

— upphäva det överklagade beslutet,

— själv pröva talan och bifalla de yrkanden som klagandena framställde i målet vid förstainstansrätten, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

16 Rådet har yrkat att domstolen skall

— avvisa överklagandet, eftersom det är uppenbart att det inte kan prövas i sak,

— i andra hand ogilla överklagandet,

— i förekommande fall återförvisa målet till förstainstansrätten, och

— förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Konungariket Spanien har framställt samma yrkanden som rådet.

Prövning av överklagandet

Huruvida överklagandet kan upptas till sakprövning

Parternas argument

18 Rådet och Konungariket Spanien har gjort gällande att de argument som klagandena har anfört i huvudsak är identiska med dem som anfördes i första instans, och att det

härvid inte särskilt har anförts att det har skett en felaktig rättstillämpning genom det överklagade beslutet. Överklagandet skall således avvisas, eftersom det är uppenbart att det inte kan prövas i sak.

Domstolens bedömning

— Den del av överklagandet som avser den del av det överklagade beslutet genom vilken talan ogillades såvitt den bygger på grunden att rådet har gjort intrång i gemenskapens behörighet

19 Klagandena gjorde vid förstainstansrätten gällande att rådet avsiktligen hade gjort intrång i gemenskapens behörighet när det antog gemensam ståndpunkt 2001/931, som bekräftades genom de gemensamma ståndpunkterna 2002/340 och 2002/462, i syfte att beröva de personer som åsyftas i den gemensamma ståndpunkten rätten till ett effektivt rättsmedel.

20 Förstainstansrätten konstaterade i det överklagade beslutet att den var behörig att pröva klagandenas talan, men endast i den del klagandena därigenom gjort gällande att det förelåg ett intrång i gemenskapens behörighet. Härvid hänvisade förstainstansrätten särskilt till dom av den 12 maj 1998 i mål C-170/96, kommissionen mot rådet (REG 1998, s. I-2763), punkt 17. I punkterna 45 och 46 i det överklagade beslutet slog förstainstansrätten fast att artikel 34 EU utgjorde den relevanta rättsliga grunden för antagandet av artikel 4 i gemensam ståndpunkt 2001/931, och att klagandena inte hade angett någon rättslig grund i EG-fördraget som skulle ha förbisetts.

21 Klagandena har i överklagandet till domstolen endast upprepat att det enda skälet till att rådet använde artikel 34 EU som rättslig grund för att anta de ovannämnda gemensamma ståndpunkterna var att rådet ville beröva klagandena deras rätt till rättsmedel. Klagandena har dock inte anfört något argument till stöd för denna uppfattning.

22 Det följer dock av artikel 225 EG, artikel 58 första stycket i domstolens stadga och artikel 112.1 c i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart skall anges på vilka punkter den dom eller det beslut som det yrkas upphävning av ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för detta yrkande (se, bland annat, dom av den 4 juli 2000 i mål C-352/98 P, Bergaderm och Goupil mot kommissionen, REG 2000, s. I-5291, punkt 34, och av den 8 januari 2002 i mål C-248/99 P, Frankrike mot Monsanto och kommissionen, REG 2002, s. I-1, punkt 68, samt beslut av den 11 november 2003 i mål C-488/01 P, Martinez mot parlamentet, REG 2003, s. I-13355, punkt 40).

23 I det förevarande fallet konstaterar domstolen att, såsom rådet och Konungariket Spanien har anfört, det i överklagandet inte anges på vilket sätt det skäl som förstainstansrätten grundar sig på i punkterna 45 och 46 i det överklagade beslutet är felaktigt. Överklagandet skall således avvisas i denna del.

— Den del av överklagandet som avser den del av det överklagade beslutet i vilken det slås fast att förstainstansrätten saknar behörighet att pröva skadeståndstalan

24 Såsom har angetts ovan följer det av artikel 225 EG, artikel 58 första stycket i domstolens stadga och artikel 112.1 c i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart skall anges på vilka punkter den dom eller det beslut som det yrkas upphävning av ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för detta yrkande.

25 I det förevarande fallet kan det, till skillnad från vad rådet och Konungariket Spanien har hävdat, inte anses att överklagandet — såvitt det avser förstainstansrättens förklaring att den saknar behörighet att pröva skadeståndstalan — endast upprepar eller ordagrant återger grunder och argument som redan har anförts vid förstainstansrätten. Klagandena har nämligen angett på vilka punkter beslutet ifrågasätts och vilka rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för yrkandet om upphävande.

26 Härav följer att överklagandet kan tas upp till sakprövning i den del det avser den del av beslutet i vilken förstainstansrätten förklarar sig sakna behörighet att pröva skadeståndstalan.

Huruvida vissa grunder som har anförts till stöd för överklagandet kan prövas

Parternas argument

27 Vad gäller frågan huruvida vissa grunder kan prövas har rådet och Konungariket Spanien dessutom hävdat att den grund som bygger på en jämförelse mellan de två på varandra följande versionerna av fotnoten i bilagan till gemensam ståndpunkt 2001/931 — enligt vilken "endast artikel 4" gäller för de kategorier som markerats med "*" — för första gången åberopades i repliken och således inte kan upptas till sakprövning. Enligt klagandena visar denna jämförelse att nämnda fotnot innan den ändrades genom rådets gemensamma ståndpunkt 2003/482/GUSP av den 27 juni 2003 (EUT L 160, s. 100) endast avsåg "personer", det vill säga fysiska personer, och inte "grupper och enheter". Mot denna bakgrund har de konstaterat att Gestoras Pro Amnistía vid den tidpunkt då talan väcktes vid förstainstansrätten, den 31 oktober 2002, inte tillhörde kategorin "personer för vilka endast artikel 4 gäller", utan kategorin grupper och enheter på vilka de gemenskapsåtgärder som avses i artiklarna 2 och 3 i gemensam ståndpunkt 2001/931 är tillämpliga.

28 Rådet har också anfört att två av sökandens grunder inte åberopades i målet vid förstainstansrätten och således inte kan upptas till sakprövning i målet om överklagande. Det rör sig för det första om den grund genom vilken sökanden har gjort gällande att medlemsstaterna är skyldiga att fullgöra sina tidigare traktatsenliga åtaganden i enlighet med artikel 30 i Wienkonventionen om traktaträtten, av den 23 maj 1969, angående tillämpningen av successiva traktater rörande samma ämne och i enlighet med artikel 307 i EG-fördraget. Dessa tidigare traktatsenliga

åtaganden påstås garantera att de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna verkligen skyddas. Den andra grunden som inte kan tas upp till sakprövning vilar på antagandet att domstolens rättspraxis innehåller en tolkningsprincip om en "utvidgad behörighet", enligt vilken domstolen redan har förklarat sig ha behörighet utöver vad som framgår av fördragets ordalydelse.

Domstolens bedömning

29 Enligt artikel 48.2 i förstainstansrättens rättegångsregler får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.

30 Om en part tilläts att vid domstolen för första gången åberopa en ny grund som han inte har åberopat vid förstainstansrätten, skulle detta innebära att han vid domstolen, som har en begränsad behörighet i samband med ett överklagande, kunde anhängiggöra en mer omfattande tvist än den som förstainstansrätten har prövat. Domstolen är inom ramen för ett överklagande endast behörig att pröva den rättsliga bedömningen av de grunder som har behandlats vid förstainstansrätten (se dom av den 1 juni 1994 i mål C-136/92 P, kommissionen mot Brazzelli Lualdi m.fl. REG 1994, s. I-1981, punkterna 58 och 59).

31 I det förevarande målet skall det påpekas att de grunder som avser ändringen av lydelsen i fotnoten i bilagan till gemensam ståndpunkt 2001/931, medlemsstaternas fullgörande av sina tidigare traktatsenliga åtaganden och den allmänna tolkningsprincipen om domstolens "utvidgade behörighet" inte åberopades av klagandena i målet vid förstainstansrätten.

32 Följaktligen kan dessa grunder inte upptas till sakprövning.

Prövning i sak

Parternas argument

33 Klagandena har anfört att förstainstansrätten gjorde fel när den förklarade sig sakna behörighet att pröva deras skadeståndstalan.

34 Unionen är, enligt dem, en rättslig gemenskap inom vilken rätten till ett effektivt rättsmedel, som avses i artikel 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen), skyddas med stöd av artikel 6.2 EU, liksom rätten att få sin sak prövad av en domstol skyddas enligt artikel 6 i samma konvention.

35 De anser dessutom att rådet genom sin förklaring om rätt till skadestånd uttryckligen erkänt att varje felaktighet vid upprättandet av den förteckning som utgör en bilaga till gemensam ståndpunkt 2001/931 utgör oaktsamhet från rådets sida och medför en rätt till skadestånd. Genom denna förklaring bekräftade rådet att de personer, grupper och enheter som liksom klagandena åsyftas i artikel 4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 har rätt till skadestånd på samma villkor som de personer, grupper och enheter som upptagits i den förteckning som utgör en bilaga till förordning nr 2580/2001 eller som åsyftas i artikel 3 i nämnda gemensamma ståndpunkt, vilka kan vända sig till förstainstansrätten eftersom de åsyftas i rättsakter som har antagits med stöd av EG-fördraget. Klagandena har härvid hänfört sig till det beslut som förstainstansrättens ordförande meddelade den 15 maj 2003 i mål T-47/03 R, Sison mot rådet (REG 2003, s. II-2047).

36 Eftersom den rättsakt som är orsaken till den påstådda skadan är en rättsakt från rådet som har antagits gemensamt av samtliga medlemsstater kan en skadeståndstalan för övrigt inte väckas vid nationella domstolar. Dessa saknar nämligen behörighet att pröva en sådan talan eftersom medlemsstaternas ansvar är odelbart.

37 Dessutom har klagandena gjort gällande att det anges i skäl 8 i rådets beslut 2003/48/RIF av den 19 december 2002 om genomförande av särskilda åtgärder avseende polissamarbete och rättsligt samarbete i syfte att bekämpa terrorism i enlighet med artikel 4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 (EGT L 16, 2003, s. 68) att "[d]etta beslut respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen. Ingenting i detta beslut får tolkas på så sätt att det medger åsidosättande av det rättsliga skydd som enligt nationell lagstiftning skall ges de personer, grupper och enheter som återfinns i förteckningen i bilagan till gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP."

38 Rådets förklaring om rätt till skadestånd, vars innehåll klargörs genom skäl 8 i beslut 2003/48, och artikel 6.2 EU utgör tillsammans en stabil rättslig grund för konstaterandet att gemenskapsdomstolen är behörig. Förstainstansrätten gjorde sig således skyldig till en felaktig rättstillämpning när den i det överklagade beslutet bedömde att den saknade behörighet att pröva klagandenas skadeståndsyrkanden.

39 Klagandena har dessutom påstått att rådet i kampen mot terrorismen har antagit flera rättsakter på olika rättsliga grunder i syfte att beröva vissa kategorier av personer, grupper och enheter rätten till ett effektivt rättsmedel.

40 Rådet anser att överklagandet skall ogillas. Förstainstansrätten gjorde en riktig bedömning när den konstaterade att det saknas möjlighet att väcka skadeståndstalan inom ramen för avdelning VI i EU-fördraget. Eftersom det inte handlar om en rättsakt som har antagits inom ramen för Europeiska gemenskapen utan om en rättsakt som har antagits med stöd av de bestämmelser som styr unionen kan en skadeståndstalan inte väckas med stöd av artikel 288 EG. Rådet har till stöd för sitt resonemang hänvisat till dom av den 26 november 1975 i mål 99/74, Grands moulins des Antilles mot kommissionen (REG 1975, s. 1531; svensk specialutgåva, volym 2, s. 535), punkt 17.

41 Skäl 8 i beslut 2003/48 avser enligt rådet endast det rättsliga skyddet "enligt nationell lagstiftning" och inte skyddet enligt gemenskapsrätten. Varken denna text eller rådets förklaring om rätt till skadestånd kan ge gemenskapsdomstolen rätt att pröva klagandenas skadeståndstalan, när EU-fördraget inte innehåller någon möjlighet att väcka en sådan talan.

42 Konungariket Spanien har anfört att Gestoras Pro Amnistías verksamhet har förklarats vara olaglig genom det avgörande av den 19 december 2001 som meddelades av den centrala undersökningsdomstolen nr 5, som är underställd Audiencia Nacional i Madrid. Juan Mari Olano Olano, som redan vid flera tillfällen har blivit dömd i spanska domstolar, bland annat för innehav av vapen, ammunition eller sprängämne, blev föremål för en internationell efterlysning som utfärdades av samma domstol, greps av fransk polis den 3 december 2001, överlämnades till spanska myndigheter och placerades därefter i fängelse i Madrid. Vad beträffar Julen Zelarain Errasti, som greps den 31 oktober 2001 på grund av sitt ansvar i Gestoras Pro Amnistía, har misstankar riktats mot honom i Spanien, i samband med ett mål som handlar om denna organisation och i ett annat mål, där han misstänks för samröre med en terroristorganisation.

43 Konungariket Spanien delar i sak rådets uppfattning. Överklagandet innehåller inga uppgifter som påverkar det överklagade beslutets lagenlighet.

Domstolens bedömning

— Den grund som avser ett åsidosättande av bestämmelserna enligt avdelning VI i EU-fördraget

44 Det följer av artikel 46 EU att bestämmelserna om domstolens behörighet i EG-fördraget och i EKSG-fördraget skall tillämpas på avdelning VI i EU-fördraget " endast på de villkor som föreskrivs i artikel 35 [EU]".

45 I denna bestämmelse anges att domstolen skall vara behörig i tre fall. För det första är den enligt artikel 35.1 EU behörig att meddela förhandsavgöranden om giltighet och tolkning av rambeslut och beslut, om tolkning av konventioner som upprättas enligt avdelning VI i EU fördraget och om giltighet och tolkning av åtgärderna för att genomföra dessa. För det andra föreskrivs i artikel 35.6 EU att domstolen skall vara behörig att granska lagenligheten av rambeslut och andra beslut när en medlemsstat eller Europeiska gemenskapernas kommission väcker talan rörande bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av EU-fördraget eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning eller rörande maktmissbruk. Slutligen anges det i artikel 35.7 att domstolen skall vara behörig att avgöra alla tvister mellan medlemsstaterna om tolkning eller tillämpning av rättsakter som har antagits enligt artikel 34.2 EU, om rådet inte kan avgöra tvisten inom sex månader efter det att den hänsköts till rådet av en av dess medlemmar.

46 Artikel 35 EU ger dock inte domstolen någon behörighet att pröva varje skadeståndstalan oavsett omständigheterna.

47 Bland de artiklar i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen som enligt artikel 41.1 EU skall tillämpas på de områden som avses i avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen nämns inte heller vare sig artikel 288 andra stycket EG — enligt vilken gemenskapen, i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättssystem, skall ersätta skada som orsakats av dess institutioner eller av dess anställda under tjänsteutövning — eller artikel 235 EG, enligt vilken domstolen skall vara behörig att avgöra tvister om sådant skadestånd som avses i artikel 288 andra stycket EG (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 mars 2005 i mål C-160/03, Spanien mot Eurojust, REG 2005, s. I-2077, punkt 38).

48 Det följer av det ovan anförda att förstainstansrätten inte genom sitt beslut gjorde sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning när den konstaterade att det saknas möjlighet att väcka skadeståndstalan inom ramen för avdelning VI i EU-fördraget. Överklagandet kan således inte vinna bifall på den grunden.

— Den grund som avser åsidosättandet av rätten till ett effektivt domstolsskydd

49 I målet vid förstainstansrätten åberopade klagandena också sina grundläggande rättigheter, och framför allt den rätt till ett effektivt domstolsskydd som följer av artikel 6.2 EU. De har i huvudsak gjort gällande att de inte förfogar över något medel för att invända mot att Gestoras Pro Amnistía har upptagits i den förteckning som utgör en bilaga till gemensam ståndpunkt 2001/931 och att deras rätt till ett effektivt domstolsskydd har åsidosatts genom det överklagade beslutet.

50 När det gäller unionen är det riktigt att det genom fördragen har upprättats ett system med rättsmedel i vilket domstolens behörighet, enligt artikel 35 EU, är mindre omfattande inom ramen för avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen än den är enligt EG-fördraget (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 16 juni 2005 i mål C-105/03, Pupino, REG 2005, s. I-5285, punkt 35). Den är dessutom ännu mindre omfattande inom ramen för avdelning V. Man kan visserligen tänka sig ett annat rättsmedelssystem — och framför allt ett system med utomobligatoriskt ansvar — än det som har inrättats genom fördragen, men det är endast medlemsstaterna som i förekommande fall kan reformera det nuvarande systemet i enlighet med artikel 48 EU.

51 Klagandena kan dock inte vinna framgång med påståendet att de har berövats varje rätt till domstolsskydd. Såsom framgår av artikel 6 EU bygger unionen på rättsstatsprincipen, och den skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna. Härav följer att institutionerna är föremål för kontroller av att deras rättsakter är förenliga med fördragen och de allmänna rättsliga principerna, på samma sätt som medlemsstaterna är det när de genomför unionsrätten.

52 I artikel 34 EU anges att rådet kan anta rättsakter av olika slag och med olika innebörd. Enligt artikel 34.2 a EU kan rådet "anta gemensamma ståndpunkter som anger unionens inställning i en viss fråga". En gemensam ståndpunkt innebär att medlemsstaterna är skyldiga att rätta sig efter denna, i enlighet med principen om lojalt samarbete, som bland annat innebär att medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att deras skyldigheter enligt unionsrätten fullgörs (se domen i det ovannämnda målet Pupino, punkt 42). Sålunda föreskrivs det i artikel 37 EU att medlemsstaterna "inom internationella organisationer och vid internationella konferenser" skall företräda de gemensamma ståndpunkterna. En gemensam ståndpunkt förutsätts dock inte i sig ha någon rättsverkan gentemot tredje man. Detta är skälet till att det, enligt den ordning som inrättats genom avdelning VI i EU-fördraget, enbart är rambeslut och beslut som kan bli föremål för talan om ogiltigförklaring vid domstolen. Domstolen

har inte heller behörighet, enligt definitionen i artikel 35.1 EU, att meddela förhandsavgöranden om gemensamma ståndpunkter, utan endast om giltighet och tolkning av rambeslut och beslut, om tolkning av konventioner som upprättas enligt avdelning VI och om giltighet och tolkning av åtgärderna för att genomföra dessa.

53 Artikel 35.1 EU, som inte innehåller någen möjlighet för nationella domstolar att begära förhandsavgörande från EG-domstolen angående en gemensam ståndpunkt, utan endast angående de rättsakter som räknas upp i denna bestämmelse, innebär att en begäran om förhandsavgörande kan avse samtliga bestämmelser som antas av rådet och som syftar till att få rättsverkan gentemot tredje man. Eftersom det förfarande som ger domstolen möjlighet att meddela förhandsavgöranden syftar till att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget skulle det strida mot detta mål att tolka artikel 35.1 EU restriktivt. Det måste således vara möjligt att framställa en begäran om förhandsavgörande till domstolen angående samtliga bestämmelser som antas av rådet — oavsett av vilken art de är och i vilken form de har antagits — och som syftar till att få rättsverkan gentemot tredje man (se, analogt, dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet, kallat AETR, REG 1971, s. 263, punkterna 38–42, och av den 20 mars 1997 i mål C-57/95, Frankrike mot kommissionen, REG 1997, s. I-1627, punkt 7 och följande punkter).

54 Följaktligen måste en gemensam ståndpunkt som på grund av sitt innehåll har en innebörd som går utöver den innebörd som denna typ av rättsakt skall ha enligt fördraget kunna bli föremål för domstolens prövning. En nationell domstol som handlägger ett mål i vilket en fråga indirekt uppkommer beträffande giltigheten eller tolkningen av en gemensam ståndpunkt som har antagits med stöd av artikel 34 EU — vilket delvis är fallet med gemensam ståndpunkt 2001/931, och i vilket fall som helst med dess artikel 4 och bilagan — och som hyser allvarliga tvivel om huruvida den gemensamma ståndpunkten i själva verket syftar till att få rättsverkan gentemot tredje man, kan således framställa en begäran om förhandsavgörande till domstolen, på de villkor som anges i artikel 35 EU. Det ankommer då på domstolen att i förekommande fall konstatera att den gemensamma ståndpunkten syftar till att få rättsverkan gentemot tredje man, ge den en riktig beteckning och meddela förhandsavgörande.

55 Domstolen är också behörig att pröva lagenligheten av sådana rättsakter när en medlemsstat eller kommissionen har väckt talan på de villkor som anges i artikel 35.6 EU.

56 Slutligen erinrar domstolen om att det ankommer på medlemsstaterna, framför allt på de nationella domstolarna, att tolka och tillämpa nationella processrättsliga bestämmelser om talerätt så, att det är möjligt för fysiska eller juridiska personer att få till stånd en prövning vid domstol av lagenligheten av varje beslut eller annan åtgärd på nationell nivå som rör utarbetandet eller tillämpningen, i förhållande till dem, av en rättsakt från Europeiska unionen och begära skadestånd i de fall skada har uppkommit.

57 Härav följer att klagandena saknar grund för påståendet att de, i strid mot kravet på ett effektivt domstolsskydd, har lämnats utan rättsmedel för att invända mot den omtvistade gemensamma ståndpunkten, och att deras rätt till ett sådant skydd har åsidosatts genom det överklagade beslutet. Överklagandet kan således inte vinna bifall på den grunden.

— Den grund som avser förbiseendet av rådets förklaring i beslut 15453/01 av den 18 december 2001

58 Klagandena åberopade i målet vid förstainstansrätten rådets förklaring i beslut 15453/01 av den 18 december 2001. Där angavs följande: "Rådet erinrar angående artikel 1.6 i den gemensamma ståndpunkten om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism, och angående artikel 2.3 i förordningen om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism, om att varje misstag vad gäller de åsyftade personerna, grupperna och enheterna ger den förfördelade parten rätt att begära ersättning i domstol."

59 Enligt klagandena skall denna förklaring tolkas mot bakgrund av skäl 8 i rådets beslut 2003/48/RIF av den 19 december 2002 om genomförande av särskilda åtgärder avseende polissamarbete och rättsligt samarbete i syfte att bekämpa terrorism, där det anges att "[d]etta beslut respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen. Ingenting i detta beslut får tolkas på så sätt att det medger åsidosättande av det rättsliga skydd som enligt nationell lagstiftning skall ges de personer, grupper och enheter som återfinns i förteckningen i bilagan till gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP."

60 Det följer dock av domstolens fasta rättspraxis att en sådan förklaring inte räcker för att inrätta ett rättsmedel som inte föreskrivs enligt de tillämpliga bestämmelserna och att den således varken kan tillskrivas någon rättslig innebörd eller tillmätas betydelse vid tolkningen av den rätt som följer av EU-fördraget när, såsom i det förevarande fallet, förklaringens innehåll inte på något sätt har kommit till uttryck i den aktuella bestämmelsen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 1991 i mål C-292/89, Antonissen, REG 1991, s. I-745, punkt 18, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-55, av den 29 maj 1997 i mål C-329/95, VAG Sverige, REG 1997, s. I-2675, punkt 23, och av den 24 juni 2004 i mål C-49/02, Heidelberger Bauchemie, REG 2004, s. I-6129, punkt 17).

61 Förstainstansrätten har således inte begått någon felaktig rättstillämpning genom att i det överklagade beslutet konstatera att rådets förklaring i beslut 15453/01 av den 18 december 2001 inte räcker för att tillerkänna domstolen behörighet att pröva en skadeståndstalan inom ramen för avdelning VI i EU-fördraget.

62 Av det ovan anförda följer att förstainstansrätten inte gjorde sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning genom att i sitt beslut slå fast att det är uppenbart att den saknar behörighet att pröva talan om ersättning för den skada som klagandena eventuellt har vållats genom att Gestoras Pro Amnistía togs upp i den förteckning som utgör en bilaga till gemensam ståndpunkt 2001/931, uppdaterad genom de gemensamma ståndpunkterna 2002/340 och 2002/462.

63 Eftersom samtliga grunder för överklagandet har underkänts, skall överklagandet ogillas.

Rättegångskostnader

64 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 i dessa regler skall tillämpas i mål om överklagande, skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att klagandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom klagandena har tappat målet, skall rådets yrkande bifallas.

65 Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 i dessa regler också skall tillämpas i mål om överklagande, skall medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. I enlighet med denna bestämmelse skall Konungariket Spanien förpliktas att bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Gestoras Pro Amnistía, Juan Mari Olano Olano och Julen Zelarain Errasti skall ersätta rättegångskostnaderna.

3) Konungariket Spanien skall bära sin rättegångskostnad.

Underskrifter