Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 14 mars 2017*

”Begäran om förhandsavgörande — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) — Särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism — Gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp — Rambeslut 2002/475/RIF — Förordning (EG) nr 2580/2001 — Artikel 2.3 — Upptagande av organisationen ’Tamilska befrielsetigrarna (LTTE)’ i förteckningen över personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar — Fråga rörande giltigheten av detta upptagande — Förenligheten med internationell humanitär rätt — Begreppet ’terroristhandling’ — Väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt”

I mål C-158/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) genom beslut av den 2 april 2014, som inkom till domstolen den 4 april 2014, i målet

A,

B,

C,

D

mot

Minister van Buitenlandse Zaken,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, E. Juhász och M. Vilaras samt domarna A. Rosas (referent), A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen och C. Lycourgos,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 mars 2016,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— A och B, genom A. M. van Eik, A. Eikelboom och T. Buruma, advocaten,

— C och D, genom H. Seton och X. B. Sijmons, advocaten,

— Nederländernas regering, genom M. K. Bulterman och J. Langer, båda i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom M. A. Sampol Pucurull, L. Banciella Rodríguez-Miñón och M. J. García-Valdecasas Dorrego, samtliga i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom S. Brandon, L. Christie och V. Kaye, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av M. Lester, barrister,

— Europeiska unionens råd, genom F. Naert och G. Étienne, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom F. Castillo de la Torre, F. Ronkes Agerbeek och P. Van Nuffel, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 29 september 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser dels tolkningen av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (EGT L 164, 2002, s. 3), i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2008/919/RIF av den 28 november 2008 (EUT L 330, 2008, s. 21) (nedan kallat rambeslut 2002/475), rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/Gusp av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, 2001, s. 93), samt rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, 2001, s. 70, och rättelse i EUT L 52, 2010, s. 58), dels giltigheten av rådets genomförandeförordning (EU) nr 610/2010 av den 12 juli 2010 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av genomförandeförordning (EU) nr 1285/2009 (EUT L 178, 2010, s. 1), i den mån som enheten ”Tamilska befrielsetigrarna (LTTE)” (på engelska *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)* (nedan kallade enheten LTTE) genom denna förordning behölls i förteckningen över grupper och enheter som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 (nedan kallad förteckningen om frysning av tillgångar).

2 Begäran har framställts i mål mellan, å ena sidan, A, B, C respektive D (nedan tillsammans kallade A m.fl.) och, å andra sidan, minister van Buitenlandse Zaken (utrikesministern) (nedan kallad ministern), rörande beslutet att vidta restriktiva åtgärder mot dessa personer med tillämpning av nationell lagstiftning på området för bekämpande av terroristhandlingar.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

Resolution 1373 (2001) av Förenta nationernas säkerhetsråd

3 Efter terroristattackerna den 11 september 2001 i New York (Förenta staterna), Washington (Förenta staterna) och Pennsylvania (Förenta staterna) antog Förenta nationernas säkerhetsråd den 28 september 2001 resolution 1373 (2001).

4 I ingressen till nämnda resolution bekräftades bland annat ”nödvändigheten av att med alla medel, i överensstämmelse med Förenta nationernas stadga, bekämpa de hot mot internationell fred och säkerhet som är en följd av terroristhandlingar”. Där framhålls också staternas skyldighet ”att komplettera det internationella samarbetet genom att vidta ytterligare åtgärder för att på sitt territorium med alla lagliga medel förebygga och hindra finansiering och förberedelse av alla slags terroristhandlingar”.

5 I punkt 1 i resolutionen anges att säkerhetsrådet:

”Beslutar att samtliga stater ska

a) förhindra och bekämpa finansiering av terroristhandlingar,

b) straffbelägga varje form av tillhandahållande eller insamling av kapital som sker avsiktligen, såväl direkt som indirekt, och som utförs av staternas medborgare eller inom dessa staters territorium i avsikt att, eller med vetskap om att, kapitalet ska användas i syfte att genomföra terroristhandlingar,

…

d) förbjuda sina medborgare samt varje person eller enhet som befinner sig i dessa stater att, direkt eller indirekt, göra penningmedel, ekonomiska tillgångar eller resurser eller finansiella eller andra besläktade tjänster, tillgängliga till förmån för personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar, enheter som ägs eller kontrolleras direkt eller indirekt av sådana personer, och personer och enheter som verkar på sådana personers eller enheters vägnar eller under deras ledning.

…”

De fyra Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949 och tilläggsprotokollen till dem

6 I artikel 2, som är gemensam för de fyra Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949, vilka utgörs av konventionen angående förbättrande av behandlingen av sårade och sjuka tillhörande stridskrafterna i fält (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 75, s. 31) (nedan kallad första Genèvekonventionen), konventionen angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 75, s. 85) (nedan kallad andra Genèvekonventionen), konventionen angående krigsfångars behandling (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 75, s. 135) (nedan kallad tredje Genèvekonventionen) och konventionen

angående skydd för civilpersoner under krigstid (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 75, s. 287) (nedan kallad fjärde Genèvekonventionen) (nedan tillsammans kallade de fyra Genèvekonventionerna), föreskrivs följande:

”Förutom de bestämmelser, som skola träda i tillämpning redan i fredstid, skall denna konvention tillämpas i varje förklarat krig eller annan väpnad konflikt, som uppstår mellan två eller flera av de höga fördragsslutande parterna, även om en av dem icke erkänner, att krigstillstånd föreligger.

Konventionen skall likaledes tillämpas vid ockupation av hela eller en del av de höga fördragsslutande parternas territorium, även om ockupationen icke möter något militärt motstånd.

…”

7 Artikel 33 i fjärde Genèvekonventionen har följande lydelse:

”Skyddade personer må i intet fall straffas för förbrytelser, som de inte själva begått. Samfälld bestraffning ävensom varje slag av skrämsel eller terrorism äro förbjudna. …”

8 Flera tilläggsprotokoll har lagts till de fyra Genèvekonventionerna: Tilläggsprotokollet till de fyra Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (protokoll I) av den 8 juni 1977 (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 1125, s. 3), tilläggsprotokollet till de fyra Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter (protokoll II) av den 8 juni 1977 (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 1125, s. 609) och tilläggsprotokollet till de fyra Genèvekonventionerna rörande antagandet av ytterligare ett särskiljande emblem (protokoll III), av den 8 december 2005 (Förenta nationernas fördragssamling, volym 2404, s. 261) (nedan tillsammans kallade tilläggsprotokollen).

9 I artikel 1.3 och 1.4 i protokoll I föreskrivs följande:

”3. Detta protokoll, vilket utgör ett tillägg till [de fyra Genèvekonventionerna], skall tillämpas i de situationer som åsyftas i den för dessa konventioner gemensamma artikel 2.

4. De i ovanstående punkt åsyftade situationer inbegriper väpnade konflikter i vilka folk kämpar emot kolonialt förtryck och främmande ockupation samt mot rasistiska regimer under utövande av sin rätt till självbestämmande, såsom denna är innefattad i Förenta Nationernas stadga och förklaringen om folkrättsliga principer rörande vänskapliga förbindelser och samarbete mellan stater i enlighet med Förenta Nationernas stadga.”

10 I artikel 51.2 i nämnda protokoll föreskrivs följande:

”Civilbefolkningen som sådan och civila personer skall icke bli utsatta för anfall. Våldshandlingar eller hot om våld vars primära syfte är att sprida terror bland civilbefolkningen är förbjudna.”

11 I artikel 1 i protokoll II föreskrivs följande:

”1. Detta protokoll, som utvecklar och kompletterar den för [de fyra Genèvekonventionerna] gemensamma artikeln 3 utan att ändra de villkor som gäller för dess tillämpning, skall tillämpas på alla väpnade konflikter som icke täckes av artikel l i [protokoll I] och som äger rum på en hög fördragsslutande parts territorium mellan dess stridskrafter och upproriska väpnade styrkor eller andra organiserade grupper som under ansvarigt kommando utövar sådan kontroll över en del av dess territorium att de kan utföra sammanhängande och samordnade militära operationer samt tillämpa detta protokoll.

2. Detta protokoll är icke tillämpligt på situationer som uppkommit till följd av interna störningar och spänningar, såsom upplopp, enstaka och sporadiska våldshandlingar och andra liknande handlingar vilka icke är att betrakta såsom väpnade konflikter.”

12 Artikel 4.1 och 4.2 i detta protokoll har följande lydelse:

”1. Alla personer som ej direkt tager del i eller som har upphört att taga del i fientligheterna, vare sig deras frihet har inskränkts eller ej, är berättigade till respekt för sin person, heder och övertygelse samt religiösa seder och bruk. De skall under alla omständigheter behandlas humant och ej utsätts för ogynnsam åtskillnad. Det är förbjudet att ge order om att det icke får finnas någon överlevande.

2. Utan intrång i vad som allmänt stadgas ovan, är och skall följande handlingar mot personer avsedda i punkt l vara förbjudna när och var som helst:

…

d) terroristhandlingar;

…

h) hot om någon av ovanstående handlingar.”

13 Artikel 6 i nämnda protokoll har följande lydelse:

”1. Denna artikel avser åtal och bestraffning av brott i samband med väpnad konflikt.

…

5. Vid fientligheternas upphörande skall de makthavande myndigheterna bemöda sig om att i största möjliga utsträckning bevilja amnesti åt personer som deltagit i den väpnade konflikten eller åt dem som berövats sin frihet av skäl som står i samband med den väpnade konflikten, vare sig de är internerade eller i fångenskap.”

14 Artikel 13.2 i samma protokoll har följande lydelse:

”Civilbefolkningen som sådan och civila personer skall icke utsättas för anfall. Våldshandlingar eller hot om våld vars främsta syfte är att sprida terror bland civilbefolkningen är förbjudna.”

15 Europeiska unionen är varken part i de fyra Genèvekonventionerna eller i tilläggsprotokollen. Däremot är samtliga medlemsstater parter i dessa konventioner och tilläggsprotokoll.

Internationell konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister

16 Det sista skälet i den internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister, vilken skrevs under i New York den 15 december 1997 (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 2149, s. 256), har följande lydelse:

”… som konstaterar att staternas försvarsmakters verksamhet regleras av folkrättsliga regler som ligger utanför ramen för denna konvention och att det förhållandet att vissa gärningar inte omfattas av denna konvention inte innebär att på annat sätt olagliga handlingar godtas eller legitimeras eller att lagföring enligt annan lagstiftning är utesluten,

…”

17 I artikel 19.2 i denna konvention föreskrivs följande:

”På sådan verksamhet av väpnade styrkor under en väpnad konflikt – med den innebörd som dessa termer har i internationell humanitär rätt – som regleras av sådan rätt är inte denna konvention tillämplig; den verksamhet som utövas av en stats försvarsmakt då denna fullgör sina officiella uppgifter är inte underkastad denna konvention i den [mån] som verksamheten regleras av andra folkrättsliga regler.”

18 Europeiska unionen är inte part i den internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister. Däremot är samtliga medlemsstater parter i denna konvention.

Internationell konvention om bekämpande av finansiering av terrorism

19 I artikel 2.1 den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism, vilken undertecknades i New York den 9 december 1999 (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 2178, s. 197), föreskrivs följande:

”En person begår ett brott i den mening som avses i denna konvention, om han eller hon på något sätt, direkt eller indirekt, rättsstridigt och uppsåtligen tillhandahåller eller samlar in tillgångar i syfte att de skall användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas, helt eller delvis, för att utföra:

…

b) någon annan gärning som är avsedd att orsaka en civilperson eller någon annan person som inte aktivt deltar i fientligheterna vid väpnad konflikt död eller allvarlig kroppsskada när uppsåtet med gärningen på grund av dess beskaffenhet eller det sammanhang i vilket den utförs är att injaga skräck i en befolkning eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd.”

20 Enligt artikel 8.1 i denna konvention ska varje konventionsstat vidta de åtgärder som erfordras i enlighet med sina nationella rättsliga grundsatser för att identifiera, spåra, spärra eller beslagta tillgångar som har använts eller anslagits för att begå brott som avses i artikel 2 liksom vinning av sådana brott för att möjliggöra ett eventuellt förverkande.

21 Artikel 21 i samma konvention har följande lydelse:

”Ingen bestämmelse i denna konvention skall inverka på andra rättigheter, skyldigheter och ansvar för stater och enskilda enligt folkrätten, särskilt ändamålen och grundsatserna i Förenta nationernas stadga, internationell humanitär rätt och andra relevanta konventioner.”

22 Unionen är inte part i den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism. Däremot är samtliga medlemsstater parter i denna konvention.

Internationell konvention om bekämpande av nukleär terrorism

23 Artikel 4.2 i den internationella konventionen om bekämpande av nukleär terrorism, vilken undertecknades i New York den 13 april 2005 (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 2445, s. 89), har följande lydelse:

”På sådan verksamhet av väpnade styrkor under en väpnad konflikt – med den innebörd som dessa termer har i internationell humanitär rätt – som regleras av sådan rätt är inte denna konvention tillämplig; den verksamhet som utövas av en stats försvarsmakt då denna fullgör sina officiella uppgifter är inte underkastad denna konvention i den utsträckning som verksamheten regleras av andra folkrättsliga regler.”

24 Unionen är inte part i denna konvention. Däremot är en stor majoritet av medlemsstaterna parter i denna konvention.

Europarådets konvention om förebyggande av terrorism

25 Artikel 26.5 i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism, vilken undertecknades i Warszawa den 16 maj 2005 (*Europarådets fördragsserie* nr 196), har följande lydelse:

”På sådan verksamhet av väpnade styrkor under en väpnad konflikt – med den innebörd som dessa termer har i internationell humanitär rätt – som regleras av sådan rätt är inte denna konvention tillämplig; den verksamhet som utövas av en parts försvarsmakt då denna fullgör sina officiella uppgifter är inte underkastad denna konvention i den mån som verksamheten regleras av andra folkrättsliga regler.”

26 Genom rådets beslut (EU) 2015/1913 av den 18 september 2015 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (EUT L 280, 2015, s. 22), undertecknade union denna konvention, med avseende på de frågor som faller under unionens behörighet. Flertalet medlemsstater har också undertecknat och ratificerat denna konvention.

Unionsrätt

Gemensam ståndpunkt 2001/931

27 Såsom följer av skälen i gemensam ståndpunkt 2001/931 är syftet med den att genomföra, genom åtgärder såväl på unionsnivå som på medlemsstatsnivå, resolution 1373 (2001), i vilken FN:s säkerhetsråd ålägger alla stater att förhindra och bekämpa finansiering av terroristhandlingar.

28 I artikel 1 i denna gemensamma ståndpunkt föreskrivs följande:

”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.

2. I denna gemensamma ståndpunkt avses med personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar:

— personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,

— grupper och enheter som ägs eller kontrolleras direkt eller indirekt av sådana personer och personer, grupper eller enheter som agerar på sådana personers, gruppers eller enheters vägnar eller under deras ledning, inklusive kapital som härrör från eller uppstår genom egendom som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av sådana personer och av associerade personer, grupper och enheter.

3. I denna gemensamma ståndpunkt avses med terroristhandling: en av följande avsiktliga handlingar som på grund av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och som definieras som ett brott enligt nationell lagstiftning och begås i syfte att

i) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning,

ii) otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller

iii) allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation:
   a) angrepp mot en persons liv som kan leda till döden,
   b) allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet,
   c) människorov eller tagande av gisslan,
   d) förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur, inklusive datasystem, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller privat egendom som sannolikt kommer att förorsaka att människoliv utsätts för fara eller leda till betydande ekonomiska förluster,
   e) kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel,
   f) tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen eller kärnvapen, av biologiska eller kemiska vapen, samt, när det gäller biologiska och kemiska vapen, forskning och utveckling,
   g) utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, explosioner eller översvämningar som kan förorsaka att människoliv utsätts för fara,
   h) att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser som kan förorsaka att människoliv utsätts för fara,
   i) hot om att utföra någon av de handlingar, som räknas upp i a–h,
   j) att leda en terroristgrupp,
   k) att delta i en terroristgrupps verksamhet, vari inbegrips att förse den med upplysningar eller ge den materiellt stöd eller bidra med vilken form av finansiering som helst av denna verksamhet, med kännedom om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.

I denna punkt avses med ’terroristgrupp’ en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå terroristhandlingar. Med ’strukturerad grupp’ avses: en grupp som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå en terroristhandling och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur.

4. Förteckningen i bilagan skall upprättas på grundval av exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visar att ett beslut har fattats av en behörig myndighet beträffande de personer, grupper eller enheter som avses, oavsett om det gäller inledande av undersökningar eller rättsliga åtgärder i fråga om en terroristhandling, försök att begå, deltaga i eller underlätta en sådan handling, grundat på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier eller en dom för sådana handlingar. …

…”

Förordning nr 2580/2001

29 Enligt artikel 1 led 4 i förordning nr 2580/2001 är definitionen av ”terroristhandling” i denna förordning den definition som anges i artikel 1.3 i gemensam ståndpunkt 2001/931.

30 Artikel 2 i nämnda förordning har följande lydelse:

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

a) Alla penningmedel, andra finansiella tillgångar och ekonomiska resurser, som tillhör eller innehas av en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som finns i den förteckning som avses i punkt 3 skall frysas.

…

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

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

i) fysiska personer som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,

ii) juridiska personer, grupper eller enheter som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,

…”

31 Enligt artikel 3.1 i samma förordning är det förbjudet att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att direkt eller indirekt kringgå artikel 2.

32 Artikel 9 i förordning nr 2580/2001 har följande lydelse:

”Varje medlemsstat skall avgöra vilka påföljder som skall föreskrivas vid överträdelse av bestämmelserna i denna förordning. Dessa påföljder skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.”

Rambeslut 2002/475

33 Såsom framgår av skälen 6 och 7 är syftet med rambeslut 2002/475 bland annat att tillnärma definitionen av terroristbrott i alla medlemsstater, att påföljder och sanktioner som återspeglar allvaret i sådana brott föreskrivs samt att regler om jurisdiktion fastställs för att säkerställa att terroristbrottet kan bli föremål för en effektiv lagföring.

34 I skäl 11 i detta rambeslut anges följande:

”Detta rambeslut reglerar inte de väpnade styrkornas verksamhet under en väpnad konflikt enligt definition i internationell humanitär rätt, av vilken denna regleras, och en stats väpnade styrkors verksamhet när de utövar sina officiella uppgifter, i den mån denna regleras av andra regler i internationell lagstiftning.

…”

35 I artikel 1.1 i nämnda rambeslut, som har rubriken ”Terroristbrott och rättigheter och grundläggande principer”, föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de uppsåtliga handlingar som avses i punkterna a–i och som genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation skall betraktas som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell lagstiftning, när de begås i syfte att

— injaga allvarlig fruktan hos en befolkning,

— otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller

— allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation,
  a) angrepp mot en persons liv som kan leda till döden,
  b) allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet,
  c) människorov eller tagande av gisslan,
  d) förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur, inklusive datasystem, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller privat egendom, som kan komma att utsätta människoliv för fara eller förorsaka betydande ekonomiska förluster,
  e) kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel,
  f) tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen eller kärnvapen, av biologiska eller kemiska vapen, samt, när det gäller biologiska och kemiska vapen, forskning och utveckling,
  g) utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner, vilka utsätter människoliv för fara,
  h) att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, när detta utsätter människoliv för fara,
  i) hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp i punkterna a–h.”

36 I artikel 2 i samma rambeslut, som har rubriken ”Brott som begås av en terroristgrupp”, föreskrivs följande:

”1. I detta rambeslut avses med terroristgrupp en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Med termen strukturerad grupp avses en grupp som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga följande uppsåtliga handlingar:

a) Att leda en terroristgrupp,

b) Att delta i en terroristgrupps verksamhet, vari inbegripes att förse den med information eller ge den materiellt stöd eller bidra med varje form av finansiering av gruppens verksamhet, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.”

Beslut 2001/927/EG och 2006/379/EG

37 Genom rådets beslut 2001/927/EG av den 27 december 2001 om upprättande av den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 (EGT L 344, 2001, s. 83) upprättades en första förteckning över de personer, grupper och enheter som nämnda förordning tillämpas på.

38 Rådet upptog enheten LTTE i denna förteckning genom beslut 2006/379/EG av den 29 maj 2006 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av beslut 2005/930/EG (EUT L 144, 2006, s. 21). Denna enhet fortsatte därefter att vara upptagen i nämnda förteckning, med tillämpning av beslut och på varandra följande genomförandeförordningar som ersatte samma förteckning med en ny och upphävde det föregående beslutet eller den föregående genomförandeförordningen. Enheten LTTE var sålunda upptagen i den förteckning om frysning av tillgångar som bifogats genomförandeförordning nr 610/2010.

Nederländsk rätt

39 Enligt artikel 2.1 i Sanctieregeling terrorisme 2007-II (förordning om sanktioner för att bekämpa terrorism, 2007-II) (nedan kallad 2007 års sanktionsförordning) får ministern anta ett så kallat ”instruktionsbeslut” beträffande personer eller organisationer som, enligt ministern, tillhör den krets av personer eller organisationer som avses i resolution 1373 (2001).

40 Enligt artikel 2.2 i denna förordning ska alla resurser som tillhör sådana personer och organisationer som avses i artikel 2.1 frysas.

41 I artikel 2.3 i nämnda förordning anges att det är förbjudet att tillhandahålla de personer och organisationer som avses i artikel 2.1 finansiella tjänster samt att tillhandahålla sådana tjänster till förmån för sådana personer och organisationer.

42 Enligt artikel 2.4 i 2007 års sanktionsförordning är det förbjudet att direkt eller indirekt ställa resurser till förfogande för de personer och organisationer som avses i artikel 2.1 i samma förordning.

Målet vid den nationella domstolen och tolknings- och giltighetsfrågorna

43 Det följer av de uppgifter som har lämnats av den hänskjutande domstolen att ministern, den 8 juni 2010, med stöd av 2007 års sanktionsförordning, antog instruktionsbeslut beträffande A m.fl. (nedan kallade besluten av den 8 juni 2010), vilket innebar att dessa personers ekonomiska tillgångar frystes. Ministern avslog genom beslut av den 10 januari 2011, den 8 december 2010 respektive den 25 november 2010, de berörda personernas klagomål mot besluten av den 8 juni 2010. Ministern grundade avslagen på det faktum att A m.fl. alla, enligt ministern, tillhörde den krets av personer och organisationer som avses av resolution 1373 (2001). Ministern beaktade dessutom ett officiellt meddelande från Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (allmän underrättelse- och säkerhetstjänst, Nederländerna), av den 14 oktober 2008, enligt vilket nämnda personer hade samlat in pengar åt enheten LTTE. Ministern beaktade även att enheten var upptagen i förteckningen om frysning av tillgångar. Till grund för ministerns beslut låg också det faktum att den allmänna åklagarmyndigheten hade väckt åtal mot A m.fl. med anledning av att de ingick i en terroristorganisation, i den mening som avses i den nederländska strafflagen, och hade åsidosatt de förbud som anges i artiklarna 2.1, 2.2 och 3 i förordning nr 2580/2001, till förmån för enheten LTTE.

44 Genom domar av den 20 december 2011, den 18 januari 2012 respektive den 30 augusti 2012 ogillade avdelningarna för förvaltningsrättsliga mål vid rechtbank Zwolle-Lelystad (domstol i första instans i Zwolle Lelystad, Nederländerna), rechtbank ’s Gravenhage (domstol i första instans i Haag, Nederländerna) och rechtbank Alkmaar (domstol i första instans i Alkmaar, Nederländerna) de

överklaganden som getts in av A m.fl. av ministerns beslut att vidhålla besluten av den 8 juni 2010. Dessa personer överklagade dessa domar till den hänskjutande domstolen, Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna).

45 I dessa överklaganden gjorde A m.fl. bland annat gällande att enheten LTTE inte är en terroristorganisation, eftersom konflikten mellan Sri Lankas regering och denna enhet ska anses utgöra en väpnad konflikt, i den mening som avses i internationell humanitär rätt. A m.fl. ansåg därför att upptagandet av nämnda enhet i förteckningen om frysning av tillgångar var olagligt.

46 Den hänskjutande domstolen har för det första noterat att artikel 2 i 2007 års sanktionsförordning syftar till att genomföra resolution 1373 (2001) och att denna bestämmelse varken hänvisar till förordning nr 2580/2001 eller till gemensam ståndpunkt 2001/931. Eftersom ministern uttryckligen grundade sin uppfattning att enheten LTTE är en terroristorganisation på att enheten var upptagen i förteckningen om frysning av tillgångar, anser nämnda domstol emellertid att detta upptagande utgör grunden för besluten av den 8 juni 2010. Enligt den hänskjutande domstolen var ministern, eftersom gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001 hänvisar till resolution 1373 (2001), skyldig att, med tillämpning av principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, beakta enheter som är upptagna i denna förteckning som terroristorganisationer. Med beaktande av de argument som har framförts av A m.fl. anser denna domstol emellertid att det finns skäl att tvivla på lagligheten av de rättsakter genom vilka Europeiska unionens råd behöll enheten LTTE i den förteckning om frysning av tillgångar som var i kraft när besluten av den 8 juni 2010 antogs, samt giltigheten av denna institutions efterföljande rättsakter genom vilka den behöll enheten LTTE i denna förteckning.

47 För det andra frågar sig den hänskjutande domstolen, med beaktande av domen av 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) och domen av den 15 februari 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), huruvida A m.fl. har rätt att åberopa att dessa rättsakter är olagliga vid den hänskjutande domstolen när dessa personer inte har begärt ogiltigförklaring av dessa rättsakter vid unionsdomstolen. Enligt den hänskjutande domstolen påminner den faktiska situationen för A m.fl. om situationen för dem som anklagades för att vara medlemmar i Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (DHKP-C) i det mål som avgjordes genom domen av den 29 juni 2010, E och F (C-550/09, EU:C:2010:382). I denna dom fastställde EU-domstolen i sak att dessa personer inte utan tvivel kunde väcka talan om ogiltigförklaring, med stöd av artikel 230 EG, mot upptagandet av DHKP-C i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001. Den hänskjutande domstolen undrar om den lösning som användes i denna dom även kan användas med avseende på artikel 263 FEUF. Genom denna artikel utvidgade enskildas möjligheter att bestrida lagligheten av unionens rättsakter. Den hänskjutande domstolen har bland annat påpekat att för det fall artikel 263 FEUF ska förstås så, att personer som befinner sig i A med fleras situation inte vid nationell domstol kan åberopa att upptagandet av en organisation i den förteckning om frysning av tillgångar som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 var olagligt, så måste samtliga personer som fruktar att en nationell myndighet gentemot dem kommer vidta åtgärder mot terrorism, med anledning av deras faktiska eller förmodade inblandning i en organisation som är upptagen i denna förteckning, såsom en förebyggande åtgärd, väcka talan mot beslutet att uppta nämnda organisation i förteckningen. En sådan situation är emellertid, enligt den hänskjutande domstolen, oförenlig med rätten att inte behöva vittna mot sig själv.

48 För det fall EU-domstolen fastställer att det inte är uppenbart att en talan om ogiltigförklaring av genomförandeförordning nr 610/2010 som väckts av A m.fl. kan tas upp till sakprövning, undrar den hänskjutande domstolen för det tredje huruvida upptagandet av enheten LTTE i förteckningen om frysning av tillgångar är giltigt. För det första anser nämnda domstol att det, oaktat lydelsen av skäl 11 i rambeslut 2002/475, inte är uteslutet att en väpnad styrkas verksamhet under en väpnad konflikt, i den mening som avses i internationell humanitär rätt, kan anses utgöra terroristbrott. Med beaktande av det utrymme för skönsmässig bedömning som definitionen av ”terroristbrott”, i den mening som avses

i artikel 1.1 i detta rambeslut, ger, är det emellertid enligt den hänskjutande domstolen tillåtet att vid fastställandet av om enheten LTTE:s verksamhet ska betecknas som ”terroristbrott”, beakta den omständigheten att nämnda enhet agerade som en väpnad styrka i en väpnad konflikt.

49 För det andra har nämnda domstol anfört att det varken preciseras i gemensam ståndpunkt 2001/931 eller i förordning nr 2580/2001 huruvida hänsyn ska tas till den omständigheten att de rättsakter eller brott som omnämns i dessa handlingar har begåtts av väpnade styrkor under en väpnad konflikt, i den mening som avses i internationell humanitär rätt. Med beaktande av överensstämmelsen mellan definitionen av ”terroristhandling”, i artikel 1.3 i gemensam ståndpunkt 2001/931, och definitionen av ”terroristbrott”, i artikel 1.1 i rambeslut 2002/475, anser nämnda domstol emellertid att, för det fall väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt inte omfattas av begreppet ”terroristbrott”, i den mening som avses i detta rambeslut, kan denna verksamhet inte heller utgöra ”terroristhandlingar”, i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001.

50 För det tredje konstaterar den hänskjutande domstolen – med hänvisning till de fyra Genèvekonventionerna från 1949 och tilläggsprotokollen, artikel 19.2 i den internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister, artikel 4.2 i den internationella konventionen om bekämpande av nukleär terrorism, artikel 26.5 i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism samt artikel 12 i den internationella konventionen mot tagande av gisslan – att dessa internationella konventioner rörande terrorism undantar väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt från sina respektive tillämpningsområden, vilket tyder på att det finns ett internationellt samförstånd om att väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, i den mening som avses i internationell humanitär rätt, inte ska anses utgöra terroristverksamhet. Den hänskjutande domstolen har emellertid också hänvisat till artikel 2.1 b i den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism, artikel 33 i fjärde Genèvekonventionen samt artikel 4.2 d i protokoll II och anfört att enligt dessa konventioner ska sådan verksamhet inte anses utgöra terroristverksamhet i den mån som verksamheten inte avser civilbefolkningen eller andra personer som inte deltar direkt i fientligheterna.

51 För det fjärde konstaterar den hänskjutande domstolen att rådet motiverade upptagandet av enheten LTTE i förteckningen om frysning av tillgångar genom att hänvisa till ett antal attacker som denna enhet ska ha genomfört under perioden den 12 augusti 2005–den 12 april 2009 i Sri Lanka och som följaktligen hade ett samband med konflikten mellan Sri Lankas regering och denna organisation. Nämnda domstol har vidare förklarat att ministern i en skrivelse från augusti 2009, på grundval av kriterierna i artikel 1 i protokoll II, bedömde att denna konflikt fram till den 18 maj 2009 utgjorde en icke-internationell väpnad konflikt. FN:s flyktingkommissariat ska dessutom, fram till juli 2009, ha betecknat nämnda konflikt som ”väpnad konflikt”. Slutligen har den hänskjutande domstolen betonat att det, enligt dess mening, är viktigt att avgöra huruvida den väpnade konflikten är icke-internationell, i den mening som avses i internationell humanitär rätt.

52 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Är det, bland annat med beaktande av artikel 47 i [stadgan], uppenbart att en talan om ogiltigförklaring av genomförandeförordning nr 610/2010, i den del som den upptar [enheten LTTE] i förteckningen [om frysning av tillgångar], som [A m.fl.] väckt i eget namn med stöd av artikel 263 FEUF skulle ha kunnat tas upp till sakprövning?

2) a) Kan väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, i den mening som avses i internationell humanitär rätt, även med beaktande av skäl 11 i rambeslut 2002/475, utgöra ’terroristbrott’ i den mening som avses i nämnda rambeslut?

b) Om fråga 2 a ska besvaras jakande, kan väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, i den mening som avses i internationell humanitär rätt, utgöra ’terroristhandlingar’ i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931 och i förordning nr 2580/2001?

3) Är de handlingar som ligger till grund för genomförandeförordning nr 610/2010, i den del som den upptar LTTE i förteckningen om frysning av tillgångar, att betrakta som ’väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt’ i den mening som avses i internationell humanitär rätt?

4) Är, även med beaktande av svaret på frågorna 1, 2 a, 2 b och 3, genomförandeförordning nr 610/2010 ogiltig i den del som den upptar enheten LTTE i förteckningen [om frysning av tillgångar]?

5) Om fråga 4 ska besvaras jakande, gäller denna ogiltighet då också för rådets tidigare och senare beslut om uppdatering av förteckningen [om frysning av tillgångar], i den del som enheten LTTE upptas i den förteckningen genom dessa beslut?”

Inledande anmärkningar

53 Enheten LTTE väckte den 11 april 2011 (mål T-208/11) och den 28 september 2011 (mål T-508/11) talan vid Europeiska unionens tribunal om ogiltigförklaring av två genomförandeförordningar i de delar som dessa utgör rättsakter som berör enheten genom att ta upp den i den förteckning om frysning av tillgångar som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001. Under förfarandet vid tribunalen justerade nämnda enhet sina yrkanden genom att yrka ogiltigförklaring av de genomförandeförordningar som berörde den, vilka antogs efter det att enheten hade väckt talan och genom vilka enheten fortsatte att vara upptagen i denna förteckning.

54 Genom dom av den 16 oktober 2014, LTTE/rådet (T-208/11 och T-508/11, EU:T:2014:885), underkände tribunalen enheten LTTE:s första grund om att förordning nr 2580/2001 inte var tillämplig på konflikten mellan enheten och Sri Lankas regering. I nämnda grund gjorde enheten gällande att denna förordning inte var tillämplig på väpnade konflikter då dessa enbart omfattas av internationell humanitär rätt.

55 Tribunal godtog emellertid vissa av enheten LTTE:s grunder. Tribunalen bedömde att rådet hade åsidosatt såväl artikel 1 i gemensam ståndpunkt 2001/931 som skyldigheten att motivera unionens rättsakter. Som skäl för det sistnämnda åsidosättandet låg avsaknaden av en hänvisning i motiveringen till de behöriga myndigheternas beslut rörande de omständigheter som lades enheten till last. Tribunalen ogiltigförklarade följaktligen de angripna förordningarna, i de delar som avsåg nämnda enhet.

56 Den 19 december 2014 överklagade rådet tribunalens dom av den 16 oktober 2014, LTTE/rådet (T-208/11 och T-508/11, EU:T:2014:885) till domstolen.

57 I detta hänseende ska noteras att förevarande mål rör unionsakter, antagna mellan åren 2006 och 2010, genom vilka enheten LTTE upptogs i förteckningen om frysning av tillgångar. Såsom framgår av punkt 51 ovan motiverades upptagandet av ett antal attacker som denna enhet genomförde under perioden den 12 augusti 2005–den 12 april 2009. Mål C-599/14 P, som rör det överklagande av rådet som tas upp i föregående punkt, rör däremot unionsakter vilka antogs efter år 2010, genom vilka nämnda enhet fortsatte att vara upptagen i förteckningen om frysning av tillgångar.

58 Under dessa omständigheter kan EU-domstolen inte bifalla den nederländska regeringens begäran om att förevarande mål ska vilandeförklaras i väntan på EU-domstolens dom i målet C-599/14 P.

Prövning av tolknings- och giltighetsfrågorna

Den första frågan

59 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida det är uppenbart – i den mening som avses i den rättspraxis som grundar sig på domen av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), och domen av den 15 februari 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101) – att en talan om ogiltigförklaring av genomförandeförordning nr 610/2010, med avseende på upptagandet av enheten LTTE i förteckningen om frysning av tillgångar, som väcks vid tribunalen av personer som befinner sig i en sådan situation som klagandena i det nationella målet, skulle ha kunnat tas upp till sakprövning.

60 Det ska först noteras att såväl de faktiska omständigheterna i det nationella målet som besluten av den 8 juni 2010 föregick ikraftträdandet av genomförandeförordning nr 610/2010. Frågan avser följaktligen inte bara genomförandeförordningen, utan även tidigare rättsakter genom vilka enheten LTTE upptogs, och därefter fortsatte att vara upptagen, i förteckningen om frysning av tillgångar.

61 Av beslutet om hänskjutande framgår att den nationella domstolen undrar om den rättspraxis som kan utläsas av domen av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), och domen av den 15 februari 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), även kan tillämpas i ett mål som det nationella målet.

62 I målet som avgjordes genom domen av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), hade en nationell domstol, i en begäran om förhandsavgörande som ingavs under år 1992, ställt en fråga till EU-domstolen rörande giltigheten av ett beslut av Europeiska kommissionen om statligt stöd, vilket hade antagits under år 1986. Det bolag som var mottagare av det stöd som var föremål för beslutet hade inte väckt talan mot detta kommissionsbeslut, trots att den behöriga nationella myndigheten hade delgett bolaget en kopia av detta beslut och uttryckligen hade påpekat för bolaget att det kunde väcka talan mot kommissionsbeslutet vid Europeiska unionens domstol.

63 Med beaktande av dessa omständigheter konstaterade EU-domstolen att det på grund av rättssäkerhetskraven inte var möjligt för stödmottagaren – som hade kunnat väcka talan mot kommissionens beslut om detta stöd, men som låtit den i detta hänseende i fördraget föreskrivna tvingande talefristen löpa ut – att ifrågasätta lagenligheten av detta beslut vid nationell domstol i samband med en talan som väckts mot de åtgärder som de nationella myndigheterna vidtagit för att genomföra beslutet (se, för ett liknade resonemang, dom av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, punkterna 12 och 17).

64 I det mål som avgjordes genom domen av den 15 februari 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), hade en begäran om förhandsavgörande ingetts till EU-domstolen under år 1999 rörande giltigheten av en antidumpningsförordning, antagen under år 1992, mot vilken en talan om ogiltigförklaring hade väckts och därefter bifallits i tribunalens dom av den 2 maj 1995, NTN Corporation och Koyo Seiko/rådet (T-163/94 och T-165/94, EU:T:1995:83), vilken dom fastställdes genom EU-domstolens dom av den 10 februari 1998, kommissionen/NTN och Koyo Seiko (C-245/95 P, EU:C:1998:46). Nämnda talan om ogiltigförklaring hade väckts av ett antal tillverkare som berördes av denna antidumpningsförordning, men inte av Nachi Fujikoshi, som var moderbolag till sökanden i det mål som avgjordes genom domen av den 15 februari 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), nämligen Nachi Europe.

65 Efter att i punkt 39 i domen av den 15 februari 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101) ha konstaterat att Nachi Europe kunde anses vara direkt och personligen berörd av bestämmelserna i denna förordning genom vilka en särskild antidumpningstull påfördes på varor som tillverkades av

Nachi Fujikoshi, fastställde EU-domstolen, i punkt 40 i domen, att en importör av de produkter som avses av nämnda förordning, som till exempel Nachi Europe, som utan tvivel hade haft möjlighet att vid tribunalen väcka talan om ogiltigförklaring av den antidumpningstull som hade fastställts för dessa produkter, men som inte hade väckt en sådan talan, inte därefter inför nationell domstol kunde åberopa att denna antidumpningstull inte är giltig.

66 Om det medgavs att en enskild som otvivelaktigen hade talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF mot en unionsrättsakt genom en talan om ogiltigförklaring, efter utgången av den talefrist som föreskrivs i artikel 263 sjätte stycket FEUF, vid en nationell domstol kan ifrågasätta giltigheten av samma rättsakt, så skulle det nämligen – såsom EU-domstolen vid flera tillfällen påpekat – innebära att denne ges möjlighet att kringgå den laga kraft som denna rättsakt erhållit gentemot vederbörande efter utgången av talefristerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, punkt 18, dom av den 15 februari 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, punkt 30, dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 41, och dom av den 5 mars 2015, Banco Privado Português och Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, punkt 28).

67 Det är emellertid endast i de fall då det är uppenbart att talan om ogiltigförklaring hade kunnat tas upp till sakprövning som EU-domstolen har bedömt att en enskild inte vid nationell domstol kan åberopa att en unionsrättsakt är ogiltig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, punkterna 17–25, dom av den 30 januari 1997, Wiljo, C-178/95, EU:C:1997:46, punkterna 15–25, dom av den 15 februari 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, punkterna 29–40, och dom av den 22 oktober 2002, National Farmers' Union, C-241/01, EU:C:2002:604, punkterna 34–39). I flera andra fall har EU-domstolen bedömt att det inte har visats att det var uppenbart att talan hade kunnat tas upp till sakprövning (se bland annat, för ett liknade resonemang, dom av den 23 februari 2006, Atzeni m.fl., C-346/03 och C-529/03, EU:C:2006:130, punkterna 30–34, dom av den 8 mars 2007, Roquette Frères, C-441/05, EU:C:2007:150, punkterna 35–48, dom av den 29 juni 2010, E och F, C-550/09, EU:C:2010:382, punkterna 37–52, dom av den 18 september 2014, Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, punkterna 24–38, och dom av den 5 mars 2015, Banco Privado Português och Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, punkterna 27–32).

68 I syfte att stärka domstolsskyddet för fysiska och juridiska personer med avseende på unionens rättsakter, utvidgade Lissabonfördraget i och för sig villkoren för att en talan om ogiltigförklaring ska kunna upptas till sakprövning, genom artikel 263 fjärde stycket FEUF. Denna bestämmelse tillåter att sådan talan också väcks mot regleringsakter som direkt berör en sådan person och som inte medför genomförandeåtgärder.

69 Denna utvidgning av villkoren för att en talan om ogiltigförklaring ska kunna upptas till sakprövning innebär emellertid inte att det är omöjligt att vid nationell domstol ifrågasätta giltigheten av en unionsakt när det inte är uppenbart att den talan om ogiltigförklaring som en av parterna i målet vid tribunalen skulle ha kunnat väcka vid denna domstol hade kunnat tas upp till sakprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2011, Comitato "Venezia vuole vivere" m.fl./kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 57).

70 En begäran om förhandsavgörande som rör giltigheten av en unionsakt kan således avvisas endast för det fall den fysiska eller juridiska person som hade kunnat väcka talan om ogiltigförklaring av en unionsakt, trots att det var uppenbart att en sådan talan hade kunnat tas upp till sakprövning, inte har gjort detta inom den utsatta tidsfristen och gör gällande att denna akt är olaglig inom ramen för ett nationellt förfarande för att förmå den nationella domstolen att hänskjuta frågan om nämnda akts giltighet till EU-domstolen för ett förhandsavgörande, och på så sätt kringgå den laga kraft som denna rättsakt erhållit gentemot vederbörande efter utgången av talefristen (se, för ett liknade resonemang, dom av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, punkt 18, och dom av den 15 februari 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, punkt 30).

71 Så är inte fallet här.

72 För det första var nämligen inte klagandena i det nationella målet själva upptagna i förteckningen om frysning av tillgångar.

73 Det är inte heller uppenbart att de ”personligen” berördes av dessa rättsakter, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Upptagandet av enheten LTTE i förteckningen om frysning av tillgångar har nämligen, med avseende på andra personer än denna enhet, allmän räckvidd i den meningen att upptagandet bidrar till att ett obestämt antal personer tvingas beakta de specifika restriktiva åtgärder som vidtagits mot nämnda enhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkterna 241–244, dom av den 29 juni 2010, E och F, C-550/09, EU:C:2010:382, punkt 51, och dom av den 23 april 2013, Gbagbo m.fl./rådet, C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punkt 56).

74 Slutligen påverkades situationen direkt för klagandena i det nationella målet inte av unionens rättsakter om detta upptagande, utan av sanktioner vilka hade införts uteslutande med stöd av nederländsk lag, i vilken nämnda upptagande, jämte andra omständigheter, hade beaktats.

75 Den första frågan ska följaktligen besvaras på följande sätt. Det är inte uppenbart – i den mening som avses i den rättspraxis som grundar sig på domen av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), och domen av den 15 februari 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101) – att en talan om ogiltigförklaring av genomförandeförordning nr 610/2010 eller av unionsakter vilka föregår denna genomförandeförordning, vilka avser upptagandet av enheten LTTE i förteckningen om frysning av tillgångar, som väcks vid tribunalen av personer som befinner sig i en sådan situation som klagandena i det nationella målet, skulle ha kunnat tas upp till sakprövning.

Den andra, den tredje och den fjärde frågan

76 EU-domstolen konstaterar inledningsvis – med avseende på den tredje frågan, som den hänskjutande domstolen har ställt för att få klarhet i huruvida de handlingar som motiverade upptagandet av och beslutet att behålla enheten LTTE i förteckningen om frysning av tillgångar, från år 2006 till år 2010, utgjorde ”väpnade styrkornas verksamhet under en väpnad konflikt” i den mening som avses i internationell humanitär rätt – att EU-domstolen inte förfogar över tillräckligt med uppgifter i förevarande mål för att kunna yttra sig i denna fråga.

77 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den fjärde frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida upptagandet, genom genomförandeförordning nr 610/2010 och unionsakter vilka föregår denna genomförandeförordning, av enheten LTTE i förteckningen om frysning av tillgångar är giltigt. Den hänskjutande domstolen önskar särskilt få klarhet i huruvida väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, i den mening som avses i internationell humanitär rätt, kan utgöra ”terroristbrott”, i den mening som avses i rambeslut 2002/475, eller ”terroristhandlingar”, i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931 och i förordning nr 2580/2001.

78 Den hänskjutande domstolen frågar sig i detta avseende huruvida de handlingar av enheten LTTE som motiverade upptagandet av enheten i förteckningen om frysning av tillgångar kan anses utgöra terroristverksamhet i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001, trots att dessa rättsakter ska läsas tillsammans med rambeslut 2002/475, i vars skäl 11 det preciseras att rambeslutet inte reglerar de väpnade styrkornas verksamhet under en väpnad konflikt.

79 I enlighet med EU-domstolens praxis ska en förordning om restriktiva åtgärder, såsom genomförandeförordning nr 610/2010 och de unionsakter som föregick denna genomförandeförordning, rörande upptagandet av enheten LTTE i förteckningen om frysning av tillgångar, inte bara tolkas mot bakgrund av det beslut som fattats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och som avses i artikel 215.2 FEUF, utan också mot bakgrund av unionsbestämmelsernas och denna förordnings historiska sammanhang (dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 78 och där angiven rättspraxis).

80 I detta hänseende ska åtskillnad göras mellan de unionsakter som avses i punkt a respektive punkt b i den andra frågan, nämligen rambeslut 2002/475, å ena sidan, och gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001, å andra sidan. Det är följaktligen egentligen inte begreppen ”terroristbrott”, i den mening som avses i rambeslut 2002/475, och ”terroristhandlingar”, i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001, som ska undersökas och jämföras, utan snarare syftena med rambeslut 2002/475, vilket tillhör området för rättsliga och inrikes frågor (RIF), och syftena med gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001, vilka i huvudsak tillhör området gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp).

81 Vad avser rambeslut 2002/475 syftar det bland annat till tillnärmning av definitionen av terroristbrott i alla medlemsstater, införande av påföljder och sanktioner som återspeglar allvaret i sådana brott samt fastställande av regler om jurisdiktion för att säkerställa att terroristbrottet kan bli föremål för en effektiv lagföring.

82 Skäl 11 i rambeslut 2002/475 utgör en del av detta straffrättsliga sammanhang. I nämnda skäl anges att rambeslutet inte reglerar de väpnade styrkornas verksamhet under en väpnad konflikt enligt definitionen härav i internationell humanitär rätt, vilken reglerar denna verksamhet, och en stats väpnade styrkors verksamhet när de utövar sina officiella uppgifter, i den mån denna regleras av andra regler i internationell lagstiftning.

83 Vad däremot avser gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001 är syftet med dessa att genomföra resolution 1373 (2001), vilken antogs efter terroristattackerna i Förenta staterna den 11 september 2001, och de avser i huvudsak förebyggande av terroristhandlingar genom antagande av åtgärder för att frysa tillgångar för att hindra förberedelser av sådana handlingar, såsom finansiering av personer eller enheter som kan utföra terroristhandlingar.

84 Fastställandet av de personer och enheter som bör upptas i den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 utgör inte, i detta sammanhang, en sanktion, utan en förebyggande åtgärd vilken antas i enlighet med ett system på två nivåer i den meningen att enligt artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 kan rådet i denna förteckning endast ta upp personer eller enheter med avseende på vilka ett beslut har fattats av en behörig myndighet, 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 om det gäller en dom för sådana handlingar.

85 Av det ovan anförda följer att skäl 11 rambeslut 2002/475, vilket såsom kommissionen har betonat enbart syftar till att definiera gränserna för detta rambeslut tillämpningsområde, saknar relevans för tolkningen av begreppet ”terroristhandlingar”, i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001.

86 Den hänskjutande domstolen bedömer att olika internationella konventioner eventuellt skulle kunna läsas så, att väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, i den mening som avses i internationell humanitär rätt, inte ska anses utgöra terroristverksamhet. Av denna anledning är

nämnda domstol osäker på hur den ska beteckna den verksamhet som enheten LTTE har ägnat sig åt och som enligt rådet motiverade de unionsakter som antogs mellan åren 2006 och 2010, om upptagandet av denna enhet i förteckningen om frysning av tillgångar.

87 Det ska emellertid noteras att unionen inte är part i dessa internationella konventioner och att nämnda konventioner, under alla omständigheter, inte utgör hinder för att väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt kan anses utgöra ”terroristhandlingar”, i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001, utan att det finns något som tyder på att dessa konventioner strider mot eventuella regler i internationell sedvanerätt som binder unionen.

88 Vad först avser internationell humanitär rätt ska det nämligen konstateras att artikel 33 i fjärde Genèvekonventionen innehåller ett förbud mot skrämsel och terroriståtgärder. På samma sätt förbjuder artikel 51.2 i protokoll I och artikel 13.2 i protokoll II våldshandlingar och hot om våld vilkas huvudsakliga syfte är att sprida skräck bland civilbefolkningen. För övrigt föreskrivs i artikel 4.2 i protokoll II att terroristhandlingar när och var som helst är förbjudna i förhållande till alla personer som ej direkt tager del i eller som har upphört att taga del i fientligheter.

89 Det ska även noteras att internationell humanitär rätt har andra mål än gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001 samt att den inför andra mekanismer.

90 Såsom generaladvokaten anförde i punkterna 107–109 i sitt förslag till avgörande förbjuder reglerna i internationell humanitär rätt inte att förebyggande åtgärder, som de åtgärder som avser enheten LTTE, antas utanför de ramar som definieras i denna rätt.

91 Under dessa omständigheter saknar den omständigheten att en del av den verksamhet som nämns i punkt 86 ovan inte är förbjuden enligt internationell humanitär rätt, för det fall detta har styrkts, i alla händelser avgörande betydelse, i den mån som tillämpningen av gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001 inte beror på de beteckningar som följer av internationell humanitär rätt (se, analogt, dom av den 30 januari 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, punkterna 24–26).

92 Vad vidare avser den internationella rätten om terrorism konstaterar EU-domstolen att det i artikel 2.1 b i den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism föreskrivs att varje ”gärning som är avsedd att orsaka en civilperson eller en annan person som inte aktivt deltar i fientligheterna vid väpnad konflikt död eller allvarlig kroppsskada när uppsåtet med gärningen på grund av dess beskaffenhet eller det sammanhang i vilket den utförs är att injaga skräck i en befolkning eller förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd” är brottslig.

93 I artikel 8.1 i denna konvention föreskrivs dessutom att konventionsstaterna är skyldiga att beslagta tillgångar som har använts för att begå brott som avses i artikel 2. Nämnda artikel 8.1 innehåller inte något förbud mot att beslagta tillgångar som använts för andra terroristbrott.

94 Det ska dessutom noteras att även om väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, enligt det sista skälet i den internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister, ligger utanför denna konventions tillämpningsområde ”innebär [detta inte] att på annat sätt olagliga handlingar godtas eller legitimeras eller att lagföring enligt annan lagstiftning är utesluten”. Av detta följer att den omständigheten att sådan verksamhet inte omfattas av tillämpningsområdet för denna konvention emellertid inte utesluter att verksamheten kan anses utgöra olaglig verksamhet som kan lagföras, såsom ”terroristhandlingar”, i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001.

95 Även om tillämpningsområdet för vissa av de internationella konventioner som den hänskjutande domstolen har hänvisat till inte omfattar väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, i den mening som avses i internationell humanitär rätt, förbjuder dessa konventioner inte konventionsstaterna att beteckna delar av denna verksamhet som ”terroristhandlingar” eller att förhindra att sådana handlingar utförs.

96 Det ska i detta hänseende erinras om att syftet med gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001 inte är att bestraffa terroristhandlingar, utan att bekämpa terrorism genom att förhindra finansiering av terroristhandlingar, såsom FN:s säkerhetsråd rekommenderar i resolution 1373 (2001).

97 Av samtliga dessa omständigheter följer att gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001 ska tolkas så, att väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, i den mening som avses i internationell humanitär rätt, kan utgöra ”terroristhandlingar” i den mening som avses i dessa unionsakter.

98 Under dessa omständigheter ska den andra och den fjärde frågan besvaras enligt följande. I och med att gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001 inte utgör hinder för att väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, i den mening som avses i internationell humanitär rätt, utgör ”terroristhandlingar” i den mening som avses i dessa unionsakter, påverkar den omständigheten att enheten LTTE:s verksamhet kan utgöra sådan verksamhet inte giltigheten av genomförandeförordning nr 610/2010 eller av unionsakter som föregår denna genomförandeförordning, vilka avser upptagandet av enheten LTTE i förteckningen om frysning av tillgångar.

99 Det saknas anledning att besvara den femte frågan, eftersom den ställts för det fall de rättsakter som avses i föregående punkt bedöms vara ogiltiga.

Rättegångskostnader

100 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Det är inte uppenbart – i den mening som avses i den rättspraxis som grundar sig på domen av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), och domen av den 15 februari 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101) – att en talan om ogiltigförklaring av rådets genomförandeförordning (EU) nr 610/2010 av den 12 juli 2010 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av genomförandeförordning (EU) nr 1285/2009 eller av unionsakter vilka föregår denna genomförandeförordning, vilka avser upptagandet av enheten ”Tamilska befrielsetigrarna (LTTE)” i den förteckning om frysning av tillgångar som avses i artikel 2.3 i rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism, som väcks vid Europeiska unionens tribunal av personer som befinner sig i en sådan situation som klagandena i det nationella målet, skulle ha kunnat tas upp till sakprövning.**

2) **I och med att rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/Gusp av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och förordning nr 2580/2001 inte utgör hinder för att väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, i den mening som avses i internationell humanitär rätt, utgör ”terroristhandlingar” i den mening**

som avses i dessa unionsakter, påverkar den omständigheten att enheten ”Tamilska befrielsetigrarnas (LTTE)” verksamhet kan utgöra sådan verksamhet inte giltigheten av genomförandeförordning nr 610/2010 eller av unionsakter som föregår denna genomförandeförordning, vilka avser det upptagande som avses i punkt 1 i domslutet.

Underskrifter