



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Sjette Afdeling)

12. marts 2014*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger over for Syrien — indefrysning af midler — opførelse af en privatperson på listen over omfattede personer — personligt forhold til medlemmer af regimet — ret til forsvar — retfærdig rettergang — begrundelsespligt — bevisbyrde — ret til effektiv domstolsbeskyttelse — proportionalitet — ejendomsret — ret til privatliv«

I sag T-202/12,

Bouchra Al Assad, Damaskus (Syrien), ved advokaterne G. Karouni og C. Dumont,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved G. Étienne og M.-M. Joséphidès, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en anmodning om delvis annullation for det første af Rådets gennemførelsesafgørelse 2012/172/FUSP af 23. marts 2012 om gennemførelse af afgørelse 2011/782/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT L 87, s. 103), for det andet af Rådets afgørelse 2012/739/FUSP af 29. november 2012 om restriktive foranstaltninger over for Syrien og om ophævelse af afgørelse 2011/782/FUSP (EUT L 330, s. 21), for det tredje af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 363/2013 af 22. april 2013 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT L 111, s. 1, berigtigelse i EUT 2013 L 127, s. 27) og for det fjerde af Rådets afgørelse 2013/255/FUSP af 31. maj 2013 om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT L 147, s. 14), for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren,

har

RETTEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Kanninen, og dommerne G. Berardis (refererende dommer) og C. Wetter,

justitssekretær: fuldmægtig C. Kristensen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. september 2013,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

Baggrunden for tvisten

- 1 Sagsøgeren, Bouchra Al Assad, er syrisk statsborger og søster til præsidenten for Den Syriske Arabiske Republik, Bashar Al Assad, og ægtefælle til og senere enke efter et andet medlem af den syriske regering, Asif Shawkat.
- 2 Den 9. maj 2011 vedtog Rådet for Den Europæiske Union på grundlag af artikel 29 TEU afgørelse 2011/273/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT L 121, s. 11).
- 3 Det fremgår af artikel 3, stk. 1, i denne afgørelse, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at hindre indrejse i eller transit gennem deres område for de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien, og for personer med tilknytning til dem, som er opført på en liste i bilaget til afgørelsen.
- 4 I artikel 4, stk. 1, i afgørelse 2011/273 bestemmes det, at alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien, og fysiske eller juridiske personer og enheder med tilknytning til dem, der er opført på listen i bilaget, indefrysnes. Retningslinjerne for denne indefrysning er fastsat i de andre stykker i denne artikel.
- 5 I henhold til artikel 5, stk. 1, i afgørelse 2011/273 udarbejder Rådet listen over de berørte personer.
- 6 Rådet vedtog ligeledes den 9. maj 2011 på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF og afgørelse 2011/273 forordning (EU) nr. 442/2011 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT L 121, s. 1). I artikel 4, stk. 1, i denne forordning bestemmes det, at alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de i bilag II nævnte fysiske eller juridiske personer, enheder og organer, indefrysnes.
- 7 Afgørelse 2011/273 blev erstattet af Rådets afgørelse 2011/782/FUSP af 1. december 2011 om restriktive foranstaltninger over for Syrien og om ophævelse af afgørelse 2011/273 (EUT L 319, s. 56).
- 8 Artikel 18, stk. 1, og artikel 19, stk. 1, i afgørelse 2011/782 svarer til henholdsvis artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 1, i afgørelse 2011/273 med den tilføjelse, at de restriktive foranstaltninger, der er nævnt heri, ligeledes finder anvendelse på personer, der drager fordel af eller støtter regimet.
- 9 Forordning nr. 442/2011 er blevet erstattet af Rådets forordning (EU) nr. 36/2012 af 18. januar 2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien og om ophævelse af forordning (EU) nr. 442/2011 (EUT L 16, s. 1).
- 10 Med Rådets gennemførelsesafgørelse 2012/172/FUSP af 23. marts 2012 om gennemførelse af afgørelse 2011/782 (EUT L 87, s. 103) blev sagsøgerens navn tilføjet på listen i bilag I til afgørelse 2011/782 med følgende begrundelse:

»Søster til Bashar al Assad og gift med Asif Shawkat, vicestabschef for sikkerhed og rekognoscering. Det nære personlige forhold og iboende finansielle forhold til den syriske præsident Bashar al-Assad og andre centrale figurer i det syriske regime betyder, at hun nyder gavn af og er forbundet med det syriske regime.«

- 11 Med Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 266/2012 af 23. marts 2012 om gennemførelse af artikel 32, stk. 1, i forordning (EU) nr. 36/2012 (EUT L 87, s. 45) blev sagsøgerens navn tilføjet på listen i bilag II til forordning nr. 36/2012 med samme begrundelse som den, der er anført i præmis 10 ovenfor.
- 12 Den 24. marts 2012 offentliggjorde Rådet i *Den Europæiske Unions Officielle Tidende* bekendtgørelse til de personer og enheder, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger i Rådets afgørelse 2011/782/FUSP som gennemført ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2012/172/FUSP, og i Rådets forordning (EU) nr. 36/2012 som gennemført ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 266/2012 (EUT C 88, s. 9, herefter »bekendtgørelsen af 24. marts 2012«).
- 13 Ifølge denne bekendtgørelse kan de berørte personer og enheder til Rådet indgive en anmodning med tilhørende dokumentation om, at afgørelsen om at opføre dem på listerne i bilagene til de ovenfor i præmis 12 nævnte retsakter tages op til fornyet overvejelse.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 16. maj 2012 anlagde sagsøgeren nærværende sag med påstand om annullation af gennemførelsesafgørelse 2012/172, for så vidt som den vedrører hende.
- 15 Sagsøgeren bekræftede i sin replik denne påstand om annullation.
- 16 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 30. januar 2013 har sagsøgeren, da Rådet i mellemtiden havde vedtaget afgørelse 2012/739/FUSP af 29. november 2012 om restriktive foranstaltninger over for Syrien og om ophævelse af afgørelse 2011/782 (EUT L 330, s. 21), anmodet om at måtte udvide sin påstand om annullation, så den ikke blot omhandler gennemførelsesafgørelse 2012/172, men også afgørelse 2012/739, idet bilag I hertil i punkt 71 indeholdt hendes navn med den samme begrundelse som den, der er anført i præmis 10 ovenfor (herefter »anmodningen vedrørende afgørelse 2012/739«).
- 17 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 28. februar 2013 meddelte Rådet, at det ikke havde nogen bemærkninger at fremsætte til anmodningen vedrørende afgørelse 2012/739.
- 18 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Sjette Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.
- 19 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 30. juli 2013 anmodede sagsøgeren endnu en gang om at måtte tilpasse sine påstande, så hendes annullationssøgsmål ligeledes omfattede Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 363/2013 af 22. april 2013 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 (EUT L 111, s. 1, berigtigelse i EUT 2013 L 127, s. 27) og Rådets afgørelse 2013/255/FUSP af 31. maj 2013 om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT L 147, s. 14), for så vidt som disse retsakter, hvortil der er knyttet bilag med lister indeholdende hendes navn, berører hendes situation (herefter henholdsvis »anmodningen vedrørende gennemførelsesforordning nr. 363/2013« og »anmodningen vedrørende afgørelse 2013/255«).
- 20 Sagsøgeren anmodede ligeledes den 30. juli 2013 om at få lov til at fremlægge nye beviselementer vedrørende hendes mands død og den omstændighed, at hun havde bosat sig i De Forenede Arabiske Emirater med sine børn, som går i skole der (herefter »de nye beviselementer«).
- 21 Ved beslutning truffet af formanden for Rettens Sjette Afdeling den 21. august 2013 blev de nye beviselementer føjet til sagsakterne.

- 22 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 4. september 2013 meddelte Rådet, at det ikke havde nogen bemærkninger at fremsætte til anmodningen vedrørende gennemførelsesforordning nr. 363/2013 eller til anmodningen vedrørende afgørelse 2013/255.
- 23 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 6. september 2013 gjorde Rådet hovedsageligt gældende, at de nye beviselementer ikke havde nogen indflydelse på det spørgsmål, der er genstand for den foreliggende sag, da sagsøgerens ægtemands død og den omstændighed, at hendes børn går i skole i De Forenede Arabiske Emirater, ikke ændrer ved hendes forbindelser til det syriske regime. Rådet understregede desuden, at den dokumentation, som sagsøgeren havde fremlagt, ikke beviste, at hun selv havde forladt Syrien.
- 24 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmødet, der blev afholdt den 12. september 2013. Sagsøgeren bekræftede navnlig, at stævningen vedrørte afgørelse 2012/172, i medfør af hvilken hendes navn blev opført i bilag I til afgørelse 2011/782. Denne erklæring blev noteret i referatet af den mundtlige forhandling.
- 25 Ved samme lejlighed anmodede Retten Rådet om at fremlægge bevis for, at gennemførelsesforordning nr. 363/2013 var blevet meddelt sagsøgeren individuelt.
- 26 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 25. september 2013 fremlagde Rådet bevis for, dels at den individuelt havde meddelt en af sagsøgerens repræsentanter i den foreliggende sag gennemførelsesforordning nr. 363/2013 og berigtigelsen hertil pr. anbefalet brev af 13. maj 2013, dels at den pågældende repræsentant havde modtaget denne skrivelse den 17. maj 2013. Sagsøgerens bemærkninger til det bevis, som Rådet havde fremlagt, blev indleveret til Rettens Justitskontor den 7. oktober 2013.
- 27 Ved skrivelse af 4. oktober 2013 anmodede sagsøgeren om en udsættelse af sagen, så hun kunne indgive en anmodning til Rådet om, at hendes situation tages op til fornyet overvejelse.
- 28 Den 22. oktober 2013 afviste formanden for Rettens Sjette Afdeling anmodningen om udsættelse, efter at Rådet var blevet hørt, og besluttede at afslutte den mundtlige forhandling.
- 29 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Annullation af gennemførelsesafgørelse 2012/172, for så vidt som den angår sagsøgeren.
 - Annullation af afgørelse 2012/739, for så vidt som den angår sagsøgeren.
 - Annullation af gennemførelsesforordning nr. 363/2013, for så vidt som den angår sagsøgeren.
 - Annullation af afgørelse 2013/255, for så vidt som den angår sagsøgeren.
 - Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 30 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Formaliteten med hensyn til anmodningerne om tilpasning af påstandene

- 31 Sagsøgeren har anmodet om, at hendes annullationssøgsmål udvides, så det ligeledes omfatter afgørelse 2012/739, gennemførelsesforordning nr. 363/2013 og afgørelse 2013/255.

Anmodningen vedrørende afgørelse 2012/739 og anmodningen vedrørende afgørelse 2013/255

- 32 Det bemærkes, at afgørelse 2011/782, som ændret ved gennemførelsesafgørelse 2012/172, som det fremgår af præmis 16 og 19 ovenfor, efter stævningens indgivelse er blevet ophævet og erstattet med afgørelse 2012/739, og, da sidstnævnte ikke længere finder anvendelse, at afgørelse 2013/255 er blevet vedtaget. Sagsøgerens navn optræder på listerne i bilag I til afgørelse 2012/739 og afgørelse 2013/255 med den samme begrundelse som den, der fremgår af afgørelse 2012/172, og som er gengivet i præmis 10 ovenfor.
- 33 I denne forbindelse skal det bemærkes, at når den oprindeligt anfægtede retsakt under en sag erstattes af en anden retsakt med samme genstand, må denne betragtes som et nyt element, der gør det muligt for sagsøgeren at ændre sine påstande og anbringender. Det kan således ikke tillades, at en EU-institution eller et EU-organ for at imødegå de indsigelser, der er fremsat i en stævning rettet mod en af dens retsakter, kan ændre den anfægtede retsakt eller lade en anden træde i stedet og under sagen påberåbe sig denne ændring eller nye retsakt for at hindre modparten i at udvide de oprindelige påstande og anbringender til at omfatte den senere retsakt eller i at fremsætte supplerende påstande og anbringender angående denne (Domstolens dom af 3.3.1982, Alpha Steel mod Kommissionen, sag 14/81, Sml. s. 749, præmis 8, og Rettens dom af 28.5.2013, sag T-200/11, Al Matri mod Rådet, præmis 80).
- 34 Anmodningen vedrørende afgørelse 2012/739 og anmodningen vedrørende afgørelse 2013/255 bør antages til realitetsbehandling. I lyset af vedtagelsesdatoerne, henholdsvis den 29. november 2012 og den 31. maj 2013, for disse afgørelser – der bestemmer, at sagsøgeren fortsat er omfattet af de restriktive foranstaltninger over for Syrien – er de pågældende anmodninger, indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 30. januar og den 30. juli 2013, nødvendigvis indleveret inden for den klagefrist, der gælder for hver af de pågældende afgørelser.

Anmodningen vedrørende gennemførelsesforordning nr. 363/2013

- 35 Som det fremgår af præmis 11 ovenfor, blev sagsøgerens navn tilføjet listen i bilag II til forordning nr. 36/2012 med gennemførelsesforordning nr. 266/2012.
- 36 Det er dog ubestridt, at stævningen i den foreliggende sag ikke omfattede forordning nr. 36/2012, som ændret ved gennemførelsesforordning nr. 266/2012.
- 37 Det er ligeledes ubestridt, at gennemførelsesforordning nr. 363/2012 ændrer forordning nr. 36/2012.
- 38 I denne forbindelse følger det af den faste retspraksis nævnt i præmis 33 ovenfor, at en anmodning om tilpasning af påstandene har til formål at give sagsøgeren mulighed for at ændre rækkevidden af sit søgsmål, når den oprindeligt anfægtede retsakt under sagen er blevet erstattet med eller ændret ved en anden retsakt.

- 39 Under disse omstændigheder må det, med den begrundelse, at sagsøgeren udvider genstanden for sit søgsmål til at omfatte en retsakt, som hun havde undladt at anfægte i stævningen, fastslås, at anmodningen vedrørende gennemførelsesforordning nr. 363/2013 ikke kan antages til realitetsbehandling, uden at det er fornødent at udtale sig om spørgsmålet om, hvorvidt denne anmodning er blevet fremsat inden for søgsmålsfristen.
- 40 Henset til det ovenstående må det fastslås, at sagsøgeren kan anlægge et søgsmål mod gennemførelsesafgørelse 2012/172, hvormed hendes navn optages på listen i bilag I til afgørelse 2011/782, afgørelse 2012/739 og afgørelse 2013/255, for så vidt som disse retsakter vedrører hende (herefter samlet »de anfægtede afgørelser«).

Realiteten

- 41 Sagsøgeren har til støtte for sit søgsmål hovedsageligt påberåbt sig fire anbringender:
- Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af retten til forsvar, retten til en retfærdig rettergang og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.
 - Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af begrundelsespligten.
 - Det tredje anbringende vedrører manglende bevis for en tilstrækkelig forbindelse mellem sagsøgeren og den situation, der resulterede i vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for Syrien.
 - Det fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, ejendomsretten og retten til privatliv.
- 42 Det andet anbringende behandles først, dernæst det første, så det tredje og endelig det fjerde.

Det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten

- 43 Sagsøgeren har gjort gældende, at de anfægtede afgørelser ikke præciserer de specifikke og konkrete årsager til, at Rådet under udøvelsen af sine skønsmæssige beføjelser har ment, at hun skulle være omfattet af de restriktive foranstaltninger over for Syrien. Begrundelsen i de pågældende afgørelser er vag og generel og gør blot rede for de personlige og familiemæssige forbindelser i stedet for at fremkomme med objektive elementer, der gør det muligt at fastslå, at hun har deltaget i de handlinger, som hendes nærmeste er ansvarlige for.
- 44 Desuden har hun ikke modtaget nogen supplerende begrundelse efter vedtagelsen af de anfægtede afgørelser.
- 45 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.
- 46 Det skal først og fremmest understreges, at pligten til at begrunde en bebyrdende retsakt, således som den er fastsat i artikel 296, stk. 2, TEUF, for det første har til formål at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til at afgøre, om der er grundlag for retsaktens indhold, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Unionens retsinstanser, og for det andet at gøre det muligt for disse retsinstanser at efterprøve retsaktens lovlighed. Den således fastsatte begrundelsespligt er et væsentligt princip i EU-retten, som kun kan fraviges af tvingende hensyn. Begrundelsen skal således i princippet meddeles den pågældende samtidig med den bebyrdende retsakt, og den manglende begrundelse kan ikke lovliggøres ved, at den pågældende bliver

bekendt med begrundelsen under retsforhandlingerne ved Unionens retsinstanser (jf. i denne retning Domstolens dom af 15.11.2012, sag C-417/11 P, Rådet mod Bamba, præmis 49, og Rettens dom af 14.10.2009, sag T-390/08, Bank Melli Iran mod Rådet, Sml. II, s. 3967, præmis 80).

- 47 Medmindre tvingende almene hensyn, der er forbundet med Unionens og medlemsstaternes sikkerhed og varetagelsen af deres internationale forbindelser, hindrer meddelelsen af visse oplysninger, er Rådet således forpligtet til at meddele en person eller enhed omfattet af de restriktive foranstaltninger de særlige og konkrete årsager til, at det mener, at disse foranstaltninger skal vedtages. Rådet skal således redegøre for de faktiske og retlige omstændigheder, der ligger til grund for de pågældende foranstaltninger, og de betragtninger, der har foranlediget det til at træffe disse foranstaltninger (jf. i denne retning dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, præmis 81).
- 48 Begrundelsen skal endvidere tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget. Begrundelsespligten skal vurderes i kraft af sagens omstændigheder, navnlig indholdet af retsakten, arten af de påberåbte grunde og den interesse, som adressaterne eller andre umiddelbart og individuelt berørte personer kan have i at modtage forklaringer. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige omstændigheder, da begrundelsens tilstrækkelighed ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. En retsakt, der er bebyrdende, er navnlig tilstrækkeligt begrundet, når den er vedtaget under omstændigheder, som er den pågældende bekendt, og således gør det muligt for vedkommende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne (dommen i sagen Rådet mod Bamba, præmis 53 og 54, og dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, præmis 82).
- 49 I den foreliggende sag har Rådets begrundelse siden opførelsen af sagsøgerens navn på listerne over de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger over for Syrien, hele tiden været følgende:
- »Søster til Bashar al Assad og gift med Asif Shawkat, vicestabschef for sikkerhed og rekognoscering. Det nære personlige forhold og iboende finansielle forhold til den syriske præsident Bashar al-Assad og andre centrale figurer i det syriske regime betyder, at hun nyder gavn af og er forbundet med det syriske regime.«
- 50 Det bemærkes, at ordlyden af denne begrundelse har gjort det muligt for sagsøgeren at forstå, at hendes navn er blevet opført på listerne over de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger over for Syrien, på grund af hendes personlige og familiemæssige forbindelser.
- 51 Bekræftelsen af den omstændighed, at sagsøgeren har forstået, at Rådet havde baseret sig på disse forbindelser, fremgår her af, at hun i forbindelse med den foreliggende sag har gjort et anbringende gældende, det tredje, hvori hun netop bestrider muligheden for, at Rådet vedtager restriktive foranstaltninger over for hende udelukkende på grund af disse forbindelser.
- 52 Da begrundelsen for Rådets valg endvidere fremgår klart af de anfægtede afgørelser, er Retten i stand til at vurdere realiteten.
- 53 Det bemærkes, at begrundelsespligten udgør et væsentligt formkrav, som bør adskilles fra begrundelsens materielle indhold, der henhører under spørgsmålet om lovligheden af den anfægtede retsakt. En beslutnings begrundelse består i formelt at udtrykke de grunde, som beslutningen er baseret på. Hvis disse grunde er behæftet med fejl, vil retsaktens grundlags lovlighed være behæftet med fejl, men det vil dennes begrundelse ikke, idet denne kan være tilstrækkelig, selv om den er udtryk for fejlagtige grunde (jf. i denne retning Domstolens dom af 10.7.2008, sag C-413/06 P, Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala, Sml. I, s. 4951, præmis 181, og dommen i sagen Rådet mod Bamba, præmis 60).

54 Henset til det ovenstående kan anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten ikke tages til følge, idet det materielle indhold af Rådets begrundelse over for sagsøgeren skal vurderes i forbindelse med anbringendet om manglende bevis for en tilstrækkelig forbindelse mellem sagsøgeren og den situation, der har givet anledning til indførelsen af restriktive foranstaltninger over for Syrien.

Det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af retten til forsvar, retten til en retfærdig rettergang og til en effektiv domstolsbeskyttelse

55 Sagsøgeren har gjort gældende, at hun har set sit navn opført på listen over de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger over for Syrien, der har karakter af strafferetlige sanktioner, uden at hun forinden var blevet informeret om årsagerne til denne opførelse på listen, og uden at hun var blevet hørt herom. Nødvendigheden af, at disse foranstaltninger havde en overraskelseeffekt, var ikke til hinder for, at der var blevet afholdt en høring, inden de blev vedtaget.

56 Endvidere har Rådet ifølge sagsøgeren tilsidesat sin forpligtelse til at meddele hende gennemførelsesafgørelse 2012/172, herunder begrundelsen for, at hun er opført på listen, selv om hendes adresse ikke kunne være ubekendt. Offentliggørelsen af bekendtgørelsen af 24. marts 2012 har ikke givet hende en konkret mulighed for at fremsætte bemærkninger til hendes optagelse på listen. Den procedure om fornyet overvejelse, der nævnes i denne bekendtgørelse, gjorde det ikke muligt for hende tage effektivt til genmæle og indebar ikke tilstrækkelige garantier. Det er således uden betydning, at hun ikke havde indgivet en anmodning herom.

57 Endelig påstår sagsøgeren, at hun ikke har kunnet benytte sig af sin ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, da Rådet ikke havde meddelt hende grundene til, at hun var omfattet af de restriktive foranstaltninger over for Syrien.

58 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

59 Det bemærkes, at den grundlæggende ret til overholdelse af retten til forsvar under en procedure, der går forud for vedtagelsen af en restriktiv foranstaltning, er udtrykkeligt fastsat i artikel 41, stk. 2, litra a), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som i medfør af artikel 6, stk. 1, TEU har samme juridiske værdi som traktaterne (jf. i denne retning Domstolens dom af 21.12.2011, sag C-27/09 P, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, Sml. I, s. 13427, præmis 66).

60 Det skal ligeledes bemærkes, at princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse ifølge fast retspraksis udgør et generelt princip i EU-retten, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som er fastslået i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og dette princip er i øvrigt blevet bekræftet i artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder (Domstolens dom af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 37, og af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 335, herefter »Kadi-dommen«).

61 Endvidere fremgår det af fast retspraksis, at hensynet til en effektiv domstolskontrol, hvorunder det skal være muligt at efterprøve, om en EU-myndigheds begrundelse for optagelsen af en persons eller en enheds navn på listerne over adressater for de restriktive foranstaltninger er lovlig, kræver, at vedkommende EU-myndighed er forpligtet til i videst muligt omfang at meddele begrundelsen til den berørte person eller enhed, enten på det tidspunkt, hvor optagelsen på listen bliver besluttet, eller i det mindste så hurtigt som muligt herefter, med henblik på, at disse adressater sættes i stand til rettidigt at udnytte deres søgsmålsret (jf. Kadi-dommen, præmis 336).

- 62 Overholdelsen af denne forpligtelse til at meddele nævnte begrundelse er således nødvendig såvel for at sætte adressaterne for de restriktive foranstaltninger i stand til at forsvare deres rettigheder under de bedst mulige betingelser, og at afgøre, om sagen bør prøves af EU's retsinstanser, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen (jf. i denne retning Domstolens dom af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 15), som for at sætte sidstnævnte fuldt ud i stand til at udøve den legalitetsprøvelse af den omhandlede EU-retsakt, som påhviler dem i medfør af traktaten (Kadi-dommen, præmis 337).
- 63 I overensstemmelse med de krav, der er opstillet i denne retspraksis, bestemmes det imidlertid i artikel 21, stk. 2 og 3, i afgørelse 2011/782, artikel 27, stk. 2 og 3, i afgørelse 2012/739 og artikel 30, stk. 2 og 3, i afgørelse 2013/255, at Rådet underretter den pågældende person om sin afgørelse, herunder om begrundelsen for opførelsen på listen, enten direkte, hvis adressen er kendt, eller ved offentliggørelse af en bekendtgørelse, og giver personen mulighed for at fremsætte bemærkninger. Fremsættes der bemærkninger, eller forelægges der væsentlig ny dokumentation, tager Rådet sin afgørelse op til fornyet overvejelse og underretter den fysiske eller juridiske person, enheden eller organet herom.
- 64 I den foreliggende sag offentliggjordes bekendtgørelsen af 24. marts 2012 efter vedtagelsen af gennemførelsesafgørelse 2012/172, og sagsøgeren fik dermed mulighed for at fremsætte sine bemærkninger for Rådet.
- 65 Den omstændighed, at denne meddelelse blev givet efter den første optagelse af sagsøgeren på listen over personer, der omfattes af de pågældende restriktive foranstaltninger, kan ikke i sig selv anses for en tilsidesættelse af retten til forsvar.
- 66 Det skal i denne forbindelse understreges, at retten til forsvar og særligt retten til at blive hørt, når der er tale om restriktive foranstaltninger, ifølge fast retspraksis ikke kræver af Unionens myndigheder, at de meddeler nævnte begrundelse forud for den første optagelse af en person eller en enhed på den liste, der foreskriver restriktive foranstaltninger (jf. i denne retning Kadi-dommen, præmis 338).
- 67 En sådan forudgående meddelelse ville være egnet til at bringe effektiviteten af indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer, som disse myndigheder gennemfører, i fare (jf. i denne retning Kadi-dommen, præmis 339).
- 68 Med henblik på at opnå formålet med sådanne foranstaltninger skal de i sagens natur drage fordel af en overraskelseeffekt og anvendes med øjeblikkelig virkning (jf. i denne retning Kadi-dommen, præmis 340).
- 69 Rådet var således ikke forpligtet til at høre sagsøgeren forud for den første optagelse af hendes navn på listerne over de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger over for Syrien.
- 70 Dog kan argumentet om de nævnte foranstaltningers overraskelseeffekt i forbindelse med vedtagelsen af afgørelse 2012/739 og afgørelse 2013/255, som er efterfølgende retsakter, der fastholder sagsøgerens navn på de lister, der indeholder navnene på de personer, der er genstand for de restriktive foranstaltninger, i princippet ikke påberåbes med føje (jf. i denne retning og analogt dommen i sagen Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, præmis 62).
- 71 Det fremgår imidlertid af retspraksis, at retten til at blive hørt forud for vedtagelsen af retsakter, der opretholder restriktive foranstaltninger over for personer, som allerede er omfattet af disse, forudsætter, at Rådet lægger disse personer nye forhold til last (jf. i denne retning og analogt dommen i sagen Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, præmis 63).

- 72 Det bemærkes i det foreliggende tilfælde, at Rådet, da det fastholdt sagsøgerens navn på listerne over de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger over for Syrien, ikke har anvendt noget nyt forhold, som ikke allerede var blevet meddelt sagsøgeren efter hendes oprindelige optagelse.
- 73 I denne forbindelse bemærkes det, at, når nye forhold ikke var blevet gjort gældende over for hende, havde sagsøgeren i henhold til de i præmis 63 ovenfor nævnte bestemmelser mulighed for på eget initiativ at blive hørt af Rådet, uden at en ny opfordring hertil udtrykkeligt var fremsat forud for vedtagelsen af hver enkelt efterfølgende retsakt.
- 74 Sagsøgeren har imidlertid ikke gjort brug af denne mulighed.
- 75 På datoen for offentliggørelse af afgørelse 2012/739 offentliggjorde Rådet endvidere i *Den Europæiske Unions Officielle Tidende* bekendtgørelse til de personer og enheder, som er omfattet af de restriktive foranstaltninger i Rådets afgørelse 2012/739 og Rådets forordning nr. 36/2012 som gennemført ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1117/2012 (EUT 2012 C 370, s. 6).
- 76 Den 23. april 2013 offentliggjorde Rådet i *Den Europæiske Unions Officielle Tidende* endvidere en bekendtgørelse til de personer og enheder, som er omfattet af de restriktive foranstaltninger i afgørelse 2012/739 som gennemført ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2013/185/FUSP og forordning nr. 36/2012 som gennemført ved gennemførelsesforordning nr. 363/2013 (EUT C 115, s. 5).
- 77 Indholdet af disse bekendtgørelser svarer i det store hele til indholdet af bekendtgørelsen af 24. marts 2012.
- 78 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at sagsøgeren i flere måneder har haft lejlighed til at bestride de elementer, der berettiger hendes optagelse og fastholdelse i bilaget over de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger.
- 79 Hvad angår Rådets afslag på sagsøgerens begæring om en høring er det tilstrækkeligt at fastslå, at hverken den omhandlede lovgivning eller det almindelige princip om overholdelse af retten til forsvar giver de berørte ret til en sådan høring (jf. analogt Rettens dom af 23.10.2008, sag T-256/07, People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet, Sml. II, s. 3019, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).
- 80 Hvad angår sagsøgerens argument om en manglende individuel meddelelse af gennemførelsesafgørelse 2012/172 bemærkes, at sagsøgeren end ikke har forsøgt at rejse tvivl om Rådets påstand om, at det ikke var i besiddelse af hendes adresse på tidspunktet for vedtagelsen af denne retsakt.
- 81 Selv hvis Rådet ikke har kunnet være ubekendt med sagsøgerens adresse, bemærkes under alle omstændigheder dels, at den manglende individuelle meddelelse af gennemførelsesafgørelse 2012/172, selv om den har indflydelse på det tidspunkt, på hvilket søgsmålsfristen starter, ikke i sig selv berettiger en annullation af den pågældende retsakt. Dels har sagsøgeren ikke fremført argumenter, der i den foreliggende sag viser, at den manglende individuelle meddelelse af gennemførelsesafgørelse 2012/172 har resulteret i en tilsidesættelse af hendes rettigheder, som berettiger en annullation af denne afgørelse, for så vidt som den vedrører hende.
- 82 Henset til det ovenstående fastslås det, at sagsøgerens ret til forsvar ikke er blevet tilsidesat, hverken ved optagelsen eller ved fastholdelsen af hendes navn på listerne over de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger over for Syrien.
- 83 Dette anbringende kan derfor ikke tages til følge.

Det tredje anbringende vedrørende manglende bevis for en tilstrækkelig forbindelse mellem sagsøgeren og den situation, der resulterede i vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for Syrien

- 84 Sagsøgeren har klaget over den omstændighed, at de anfægtede afgørelser ikke indeholder nogen beviser for eksistensen af en forbindelse mellem hende, hendes adfærd og hendes aktiviteter på den ene side og målene med de restriktive foranstaltninger over for Syrien på den anden side. Sagsøgeren er blot en husmor, som ikke indtager nogen offentlig eller økonomisk post, og alene eksistensen af de personlige og familiemæssige forbindelser, der er nævnt i de pågældende afgørelser, berettiger ikke hendes optagelse på listerne over de personer, der er omfattet af disse foranstaltninger. Hun oplyser endvidere, at hendes mand i mellemtiden er død.
- 85 Ifølge sagsøgeren har Rådet på grundlag af hendes personlige og familiemæssige forbindelser uberettiget formodet, at hun drog fordel af det syriske regime og var tilknyttet det, skønt Rådet kun burde have opført hende på de pågældende lister, hvis det havde haft beviser for en faktisk adfærd, der medførte et personligt ansvar for hende. I denne forbindelse henviser sagsøgeren navnlig til Domstolens dom af 13. marts 2012 (sag C-376/10 P, Tay Za mod Rådet, EU:C:2012:138). Hun gør desuden gældende, at Retten ikke blot kan foretage en prøvelse af den abstrakte sandsynlighed af Rådets begrundelse, men skal sikre sig, at det har baseret sig på præcise og konkrete oplysninger og beviser, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag. Der er her tale om den samme form for kontrol som den, Retten udøver i forbindelse med restriktive foranstaltninger over for terrorister.
- 86 Endelig bemærker sagsøgeren, at det påståede fravær af nogen form for beviser i de anfægtede afgørelser ikke kan afbødes af de uddrag fra internetsider, som Rådet har fremlagt for Retten for at påvise, at hun er indblandet i det politiske liv i Syrien. Der var således tale om rent spekulative oplysninger.
- 87 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.
- 88 Det bemærkes, at restriktionerne med hensyn til indrejse på medlemsstaternes område og indefrysning af økonomiske midler ifølge artikel 18, stk. 1, og artikel 19, stk. 1, i afgørelse 2011/782 ikke blot gælder de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien, men også personer, der drager fordel af den politik, som regimet fører, eller som støtter regimet, og personer med tilknytning til dem. Disse bestemmelser findes også i henholdsvis artikel 24, stk. 1, og artikel 25, stk. 1, i afgørelse 2012/739 og artikel 27, stk. 1, og artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255.
- 89 Dermed er Rådet gået ud fra den formodning, at personer, der beviseligt har tilknytning til medlemmer af det syriske regime, anses for at drage fordel af dette regime eller for at støtte det og dermed for at være tilknyttet det.
- 90 Hvad angår sagsøgeren fandt Rådet, at hun »dr[og] fordel af det syriske regime og [var] tilknyttet det«, fordi hun var søster til præsident Bashar Al Assad, var gift med Asif Shawkat, vicestabschef for sikkerhed og rekognoscering, og havde tætte forbindelser til andre nøglepersoner i det syriske regime.
- 91 Det skal efterprøves, om Rådet ved at handle således har begået en retlig fejl.
- 92 Det bemærkes først, at det med hensyn til restriktive foranstaltninger over for tredjelande fremgår af fast retspraksis, at de kategorier af fysiske personer, der kan rammes, omfatter personer, der helt klart har en reel tilknytning til det pågældende tredjeland, dvs. enkeltpersoner med tilknytning til lederne af det pågældende land. Et sådant kriterium kan således anvendes, hvis det er fastsat i retsakterne indeholdende de restriktive foranstaltninger, der er tale om, og hvis det opfylder målet med disse retsakter (jf. i denne retning dommen i sagen Tay Za mod Rådet, præmis 68 og 69).

- 93 I den foreliggende sag må det for det første konstateres, at sagsøgeren helt klart er en person, som har tilknytning til lederne af det syriske regime på grund af hendes familiemæssige bånd til landets præsident, og det hverv, som hendes mand udøvede, mens han levede.
- 94 Derimod skulle Rådet efter mandens død for det første have ændret afgørelse 2012/739 i overensstemmelse hermed og have taget hensyn til denne hændelse ved vedtagelsen af afgørelse 2013/255.
- 95 For det andet er henvisningen til »andre nøglepersoner i det syriske regime« for vag og ikke tilstrækkelig til at berettige optagelsen og fastholdelsen af sagsøgeren på listerne over de personer, der er omfattet af de pågældende restriktive foranstaltninger.
- 96 Alene den omstændighed, at sagsøgeren er søster til Bashar Al Assad, er imidlertid nok til, at Rådet kan anse hende for at have tilknytning til Syriens ledere i de ovenfor i præmis 88 nævnte bestemmelsers forstand, ikke mindst fordi der i landet findes en tradition for, at magten bevares inden for familien, en velkendt omstændighed, som Rådet kunne tage i betragtning.
- 97 I modsætning til, hvad sagsøgeren i det væsentlige hævder, er anvendelsen af en formodning om, at hun drager fordel af det syriske regime og har tilknytning til det, på hendes situation ikke i strid med konstateringerne i dommen i sagen Tay Za mod Rådet. I denne dom fandt Domstolen således, at tilknytningen mellem en stat, der er målet for de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget af Rådet, og en fysisk person, som er familiemedlem til en leder af en virksomhed, der anses for at have tilknytning til regeringen i dette land, ikke er tilstrækkelig til, at denne person kan være omfattet af de pågældende restriktive foranstaltninger (jf. i denne retning dommen i sagen Tay Za mod Rådet, præmis 63-65). Den fastslog dog, at personer, der helt klart har en reel tilknytning til det pågældende tredjeland, dvs. til ledere af tredjelande og enkeltpersoner med tilknytning til disse ledere, kan indgå i de kategorier af fysiske personer, der kan rammes af målrettede restriktive foranstaltninger (jf. i denne retning dommen i sagen Tay Za mod Rådet, præmis 68). Det er indlysende, at den tilknytning mellem sagsøgeren og det syriske regime, der er tale om i den foreliggende sag, er væsentligt mere direkte og derfor ikke er omfattet af de samme begrænsninger som dem, Domstolen opstillede i dommen i sagen Tay Za mod Rådet.
- 98 For det andet skal det undersøges, om Rådets formodning om, at sagsøgeren drager fordel af det syriske regime eller er tilknyttet det, er forholdsmæssig i forhold til det mål, der forfølges, og om den er afkræftelig, idet spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerens ret til forsvar bevares, blev undersøgt i forbindelse med det første anbringende.
- 99 Som det fremgår af betragtningerne til afgørelse 2011/273, har Rådet indført restriktive foranstaltninger over for et tredjeland, nemlig Syrien, som reaktion på landets myndigheders voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen. De samme overvejelser ligger til grund for de anfægtede afgørelser, der fulgte efter afgørelse 2011/273. I denne forbindelse skal det fastslås, at de pågældende restriktive foranstaltninger, hvis de kun var rettet mod lederne af det syriske regime, ikke ville nå de mål, som Rådet forfølger, idet lederne nemt kunne omgå de pågældende foranstaltninger via deres nærmeste. Her bemærkes det, at begrebet tredjeland ifølge fast retspraksis kan omfatte lederne af et sådant land samt enkeltpersoner, som har tilknytning til disse ledere (jf. i denne retning og analogt dommen i sagen Tay Za mod Rådet, præmis 43 og 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 100 Det bemærkes endvidere, at den pågældende formodning er afkræftelig. Det fremgår således af bestemmelserne nævnt i præmis 63 ovenfor, at Rådet giver de personer, der er omfattet af de pågældende restriktive foranstaltninger, mulighed for at fremsætte bemærkninger og tager sin afgørelse op til fornyet overvejelse, hvis der fremlægges nye væsentlige beviselementer, eller hvis der fremsættes bemærkninger. De personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, kan således frit tilbagevise den pågældende formodning ved at påvise, at de til trods for deres personlige eller

familiemæssige forbindelser med lederne af det syriske regime ikke drager fordel af dette regime og ikke har tilknytning til det, navnlig på grundlag af faktiske omstændigheder og oplysninger, som kun de kan være i besiddelse af.

- 101 Selv om det ifølge fast retspraksis ganske vist er Unionens kompetente myndighed, som i tilfælde, hvor den begrundelse, der foreholdes den berørte person, bestrides, skal godtgøre, at den er velbegrundet, og ikke sidstnævnte, der skal føre bevis for, at begrundelsen ikke er velbegrundet (Domstolens dom af 18.7.2013, forenede sager C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, Kommissionen m.fl. mod Kadi, præmis 121; jf. ligeledes i denne retning dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, præmis 37 og 107), kan det i den foreliggende sag fastslås, at sagsøgeren ikke bestrider den af Rådet konstaterede omstændighed, at hun er søster til Bashar Al Assad, men blot kritiserer de konsekvenser, som Rådet har draget af denne omstændighed, nemlig at hun derfor drager fordel af det syriske regime og har tilknytning til det.
- 102 Sagsøgeren har imidlertid ikke benyttet sig af muligheden for at fremsætte bemærkninger for Rådet for at forklare, hvorfor hendes familiemæssige forbindelse ikke har berettiget hendes optagelse på listerne, og har heller ikke indgivet en anmodning til Rådet om, at hendes situation tages op til fornyet overvejelse, ledsaget af beviser, der gør det muligt at fastslå, at hun til trods for sin tilknytning til Bashar Al Assad ikke drog fordel af det syriske regime og ikke havde tilknytning til det.
- 103 Under retsmødet ved Retten fremsatte sagsøgeren blot rene påstande om hendes påståede rolle som husmoder, som Rådet tilbageviste ved som eksempel at fremlægge udskrifter fra visse mediers internetsider, hvoraf den politiske rolle, som sagsøgeren spiller, fremgik. Disse udskrifter kan ikke bevise, at sagsøgeren er direkte indblandet i undertrykkelsen af civilbefolkningen i Syrien, men kun bekræfte, at Rådet kunne formode, at hun havde tilknytning til regimet.
- 104 Desuden har sagsøgeren fremlagt nye beviser (jf. præmis 20 ovenfor) vedrørende navnlig den omstændighed, at hendes børn nu går i skole i De Forenede Arabiske Emirater. Denne omstændighed er dog, såfremt den gør det muligt at fastslå, at sagsøgeren selv har forladt Syrien, ikke i sig selv tilstrækkelig til at fastslå, at sagsøgeren har brudt med det syriske regime og dermed har måttet flygte fra landet. Som Rådet har fremført, kan sagsøgerens eventuelle ændring af bopæl forklare på mange andre måder, f.eks. med den forværrede sikkerhedssituation i Syrien.
- 105 For det tredje bemærkes det, at anvendelsen af den formodning, som Rådet har lagt til grund, er fastsat i de anfægtede afgørelser (jf. præmis 88 ovenfor), og at den gør det muligt at opfylde deres mål (jf. præmis 99 ovenfor).
- 106 Under henvisning til det anførte kan dette anbringende ikke tages til følge.

Det fjerde anbringende vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, ejendomsretten og retten til privatliv

- 107 Sagsøgeren har gjort gældende, at hendes optagelse på listerne over de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger over for Syrien, tilsidesætter proportionalitetsprincippet, der navnlig er knæsat i artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Da der ikke foreligger nogen som helst beviser for en kritisabel adfærd fra hendes side, har denne optagelse ikke været nødvendig, og den har heller ikke opfyldt de mål, som de pågældende foranstaltninger søger at nå.
- 108 Ifølge sagsøgeren tilsidesætter indefrysningen af hendes økonomiske midler som følge af de anfægtede afgørelser hendes ejendomsret, der navnlig beskyttes i henhold til artikel 17, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, idet denne indefrysning hindrer hende i frit at benytte sig af sin ejendom, uden at denne begrænsning af hendes ret er nødvendig eller egnet til at nå de mål,

Rådet forfølger. Til trods for, at de restriktive foranstaltninger, der berører sagsøgeren, har en retssikrende karakter, og til trods for, at de kun finder anvendelse på økonomiske ressourcer i EU, fratager de hende hendes ejendomsret, da hun ikke kan råde over dem.

- 109 Af tilsvarende årsager tilsidesætter de restriktioner af hendes ret til at rejse, der pålægges hende med de pågældende foranstaltninger, hendes ret til et privatliv, der navnlig anerkendes i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 110 Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at mulighederne i de anfægtede afgørelser for at dispensere fra disse restriktioner ikke er tilstrækkelige, da de indebærer, at der efterfølgende skal fremsættes en supplerende anmodning, når der er blevet gjort indgreb i selve de pågældende rettigheders kerne, og da indrømmelsen af disse dispensationer afhænger af Rådets og medlemsstaternes skøn.
- 111 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.
- 112 Det bemærkes, at ejendomsretten er del af EU-rettens generelle principper og er fastsat i artikel 17 i chartret om grundlæggende rettigheder. For så vidt angår retten til beskyttelse af privatlivet anerkender artikel 7 i chartret om grundlæggende rettigheder retten til respekt for privatlivet og familielivet (jf. i denne retning Domstolens dom af 6.12.2012, forenede sager C-356/11 og C-357/11, O. m.fl., EU:C:2012:776, præmis 76).
- 113 Det følger imidlertid af fast retspraksis, at disse grundlæggende rettigheder ikke nyder en absolut beskyttelse i EU-retten, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet (jf. i denne retning Kadi-dommen, præmis 355). Disse rettigheder kan derfor underlægges begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, som Unionen forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i selve den beskyttede rettigheds kerne (jf. i denne retning Domstolens dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, præmis 21, og af 15.11.2012, forenede sager C-539/10 P og C-550/10 P, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, EU:C:2012:711, præmis 121).
- 114 Desuden følger det af fast retspraksis, at proportionalitetsprincippet hører til EU-rettens almindelige grundsætninger og indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-retlig bestemmelse, skal være egnede til at nå de forfulgte mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem (Domstolens dom af 12.5.2011, sag C-176/09, Luxembourg mod Europa-Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 3727, præmis 61, og dommen i sagen Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 122).
- 115 I den foreliggende sag udgør indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer tilhørende personer med tilknytning til det syriske regime og forbuddet mod deres indrejse på EU's område (herefter »de pågældende foranstaltninger«), der er pålagt ved de anfægtede afgørelser, sikkerhedsforanstaltninger, som ikke anses for at fratage de berørte personer deres ejendom eller retten til beskyttelse af deres privatliv (jf. i denne retning og analogt Kadi-dommen, præmis 358). Dog medfører de pågældende restriktive foranstaltninger uomtvisteligt begrænsninger i udøvelsen af ejendomsretten og påvirker sagsøgerens privatliv (jf. i denne retning og analogt dommen i sagen Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 120).
- 116 For så vidt angår de pågældende foranstaltningers egnede karakter fremgår det, under hensyn til, at de har et formål af en så grundlæggende almen interesse for det internationale samfund som beskyttelsen af civilbefolkningen, at disse foranstaltninger ikke som sådan kan anses for uegnede (jf. i denne retning Bosphorus-dommen, præmis 26, Kadi-dommen, præmis 363, og dommen i sagen Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 123).

- 117 Hvad angår deres nødvendige karakter skal det fastslås, at alternative og mindre indgribende foranstaltninger, såsom et system med forudgående tilladelse eller en efterfølgende dokumentationspligt i forhold til anvendelsen af de overførte midler, ikke lige så effektivt tillader at nå det forfulgte mål, nemlig udøvelsen af et pres over for støtter til det syriske regime, som forfølger civilbefolkningen, navnlig henset til muligheden for at omgå de pålagte restriktioner (jf. analogt dommen i sagen Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 125).
- 118 Endvidere skal det understreges, at artikel 19, stk. 3-7, i afgørelse 2011/782, artikel 25, stk. 3-11, i afgørelse 2012/739 og artikel 28, stk. 3-11, i afgørelse 2013/255 hjemler mulighed for dels at tillade, at indefrosne midler anvendes til opfyldelse af essentielle behov eller bestemte forpligtelser, dels at give specifikke tilladelser til at frigive midler, andre finansielle aktiver eller andre økonomiske ressourcer.
- 119 I overensstemmelse med artikel 18, stk. 6, i afgørelse 2011/782, artikel 24, stk. 6, i afgørelse 2012/739 og artikel 27, stk. 6, i afgørelse 2013/255 kan en medlemsstats kompetente myndighed tillade indrejse på dens område af presserende humanitære årsager.
- 120 Endelig kan bevarelsen af sagsøgerens navn på listerne i bilaget til de anfægtede afgørelser ikke betegnes som uforholdsmæssig på grund af en påstået, potentielt tidsbegrænset karakter. Denne bevarelse er således undergivet en periodisk fornyet undersøgelse med henblik på at sikre, at de personer og enheder, som ikke længere opfylder kriterierne for at optræde på den pågældende liste, slettes derfra (jf. analogt Kadi-dommen, præmis 365, og dommen i sagen Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 129).
- 121 Det følger heraf, at grundet den afgørende betydning af beskyttelsen af den syriske civilbefolkning og de indrømmelser, der er omhandlet i de anfægtede afgørelser, er de begrænsninger af ejendomsretten og af respekten for sagsøgerens privatliv, som de anfægtede afgørelser har forårsaget, ikke uforholdsmæssige.
- 122 Herefter skal dette anbringende ikke tages til følge, og dermed frifindes Rådet i det hele.

Sagens omkostninger

- 123 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges hende at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Rådets påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Sjette Afdeling):

- 1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) Bouchra Al Assad betaler sagens omkostninger.**

Kanninen

Berardis

Wetter

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. marts 2014.

Underskrifter