



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Niende Afdeling)

4. september 2024*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger over for Syrien –
indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer – liste over personer, enheder og organer,
som er omfattet af indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer – opførelse af
sagsøgerens navn på listen – kriteriet om familietilhørsforhold – ulovlighedsindsigelse – krav
om, at enhver begrænsning skal være fastlagt i lovgivningen – fejlagtig vurdering –
ejendomsret«

I sag T-370/23,

Samer Kamal Al-Assad, Lattaquié (Syrien), ved advokat W. Woll,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved T. Haas, som befuldmægtiget, bistået af advokat E. Raoult,

sagsøgt,

har

RETTEN (Niende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Truchot, og dommerne H. Kanninen og R. Frenco
(refererende dommer),

justitssekretær: V. Di Bucci,

på grundlag af den skriftlige forhandling

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

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom¹

- 1 Med et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgeren, Samer Kamal Al-Assad, nedlagt påstand om annullation dels af Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2023/847 af 24. april 2023 om gennemførelse af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2023, L 109 I, s. 26), dels af Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2023/844 af 24. april 2023 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2023, L 109 I, s. 1), for så vidt som disse retsakter (herefter samlet »de anfægtede retsakter«) vedrører sagsøgeren.

Twistens baggrund og de faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse

[udelades]

- 7 Henset til den alvorlige situation i Syrien som anført i femte betragtning til Rådets afgørelse (FUSP) 2015/1836 om ændring af afgørelse 2013/255 (EUT 2015, L 266, s. 75) vedtog Rådet den 12. oktober 2015 førstnævnte afgørelse og forordning (EU) 2015/1828 om ændring af forordning nr. 36/2012 (EUT 2015, L 266, s. 1) (herefter samlet »retsakterne af 2015«).
- 8 Da Rådet i denne henseende var af den opfattelse, at de restriktive foranstaltninger, der oprindeligt var blevet vedtaget ved afgørelse 2011/273, ikke havde gjort det muligt at bringe det syriske regimes voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen til ophør, fandt det, således som det fremgår af femte betragtning til afgørelse 2015/1836, at »det [var] nødvendigt at opretholde de gældende restriktive foranstaltninger og sikre deres effektivitet ved at videreudvikle dem, idet det samtidig fasthold[t] sin målrettede og differentierede tilgang [under] hensyn til den syriske befolknings humanitære forhold[, og] at visse kategorier af personer og enheder [va]r særligt relevante for effektiviteten af disse restriktive foranstaltninger i lyset af den specifikke kontekst, der [gjorde] sig gældende i Syrien«.
- 9 Affattelsen af artikel 27 og 28 i afgørelse 2013/255 blev derfor ændret ved afgørelse 2015/1836. Disse artikler fastsætter nu restriktioner for indrejse i eller transit gennem medlemsstaternes område samt indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer tilhørende personer, der falder ind under de personkategorier, der er nævnt i disse artiklers stk. 2, litra a)-g), og som er opført på listen i bilag I, medmindre der, som det fremgår af disse artiklers stk. 3, »foreligger tilstrækkelige oplysninger om, at [disse personer] ikke er eller ikke længere er tilknyttet regimet eller udøver indflydelse på det eller ikke udgør en reel risiko for omgåelse«.
- 10 For så vidt som »magten i Syrien traditionelt set besiddes af de samme familier, er magten i det nuværende syriske regime koncentreret hos indflydelsesrige medlemmer af Assad- og Makhloufffamilierne«, som det fremgår af syvende betragtning til afgørelse 2015/1836, var det navnlig hensigtsmæssigt at indføre restriktive foranstaltninger over for visse medlemmer af disse familier, både for gennem medlemmer af disse familier at påvirke det syriske regime direkte til at ændre sin undertrykkende politik og for at undgå risikoen for, at medlemmer af disse familier omgår de restriktive foranstaltninger.

¹ – Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

- 11 Efter vedtagelsen af retsakterne af 2015 pålægger artikel 27, stk. 2, litra b), og artikel 28, stk. 2, litra b), i afgørelse 2013/255 nu også »medlemmer af Assad- eller Makhloufffamilierne« restriktive foranstaltninger (herefter »kriteriet om familietilhørsforhold«). Parallelt hermed er artikel 15 i forordning nr. 36/2012 blevet suppleret med et stk. 1a, litra b), der fastsætter indefrysning af disse familiemedlemmers pengemidler.
- 12 Desuden fremgår det generelle kriterium for opførelse, der vedrører de personer, som drager fordel af eller yder støtte til det syriske regimes politik, af artikel 27, stk. 1, og artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, og artikel 15, stk. 1, litra a), i forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828 (herefter »kriteriet om tilknytning til det syriske regime«).
- 13 Den 24. april 2023 vedtog Rådet de anfægtede retsakter. Følgende fremgår af anden, tredje og femte betragtning hertil:

»(2) Rådet er fortsat dybt bekymret over situationen i Syrien. Efter mere end et årti er konflikten i Syrien langtfra overstået og giver fortsat anledning til lidelse og ustabilitet.

(3) Rådet noterer sig, at det syriske regime fortsætter sin undertrykkende politik. Rådet finder det i betragtning af, at den alvorlige situation varer ved, nødvendigt at opretholde de gældende restriktive foranstaltninger og sikre deres effektivitet ved at videreudvikle dem, idet det samtidig fastholder den målrettede og differentierede tilgang hermed og tager hensyn til den syriske befolknings humanitære forhold. Rådet mener, at visse kategorier af personer og enheder er særlig relevante for effektiviteten af disse restriktive foranstaltninger i lyset af den specifikke kontekst, der gør sig gældende i Syrien.

[...]

(5) Rådet er dybt bekymret over den stigende handel med narkotika med oprindelse i Syrien. Rådet har navnlig vurderet, at handelen med amfetamin er blevet en forretningsmodel, der ledes af regimet og beriger regimets indercirkel og sikrer det indtægter, der bidrager til dets evne til at opretholde sin undertrykkende politik. For at øge presset på regimet og få det til at ændre sin undertrykkende politik mener Rådet, at der bør træffes restriktive foranstaltninger med henblik på at indefryse alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af visse personer og enheder, der er involveret i produktion af eller ulovlig handel med narkotika med oprindelse i Syrien, som identificeret af Rådet og opført på listen [for så vidt angår gennemførelsesafgørelse 2023/847 i bilag I til afgørelse 2013/255/FUSP og for så vidt angår gennemførelsesforordning 2023/844 i bilag II til forordning nr. 36/2012], og at der bør indføres indrejserestriktioner for sådanne personer for at forhindre dem i at yde støtte til regimet. Disse foranstaltninger sigter desuden på at mindske risikoen for underminering af effektiviteten af de restriktive foranstaltninger ved at gå målrettet efter regimets mulighed for at anvende indtægter fra narkotikahandel til at fortsætte sin undertrykkende politik.«

- 14 Som begrundelse for at opføre sagsøgerens navn på de omtvistede lister angav Rådet følgende:

»[...] medlem af Assadfamilien.

Han er aktiv i forbindelse med handel med narkotika, navnlig inden for fremstilling heraf. Handelen med Captagon er blevet en forretningsmodel, der ledes af regimet og beriger regimets indercirkel og udgør dets livline. Han drager således fordel af og støtter regimet.«

[udelades]

Parternes påstande

17 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- De anfægtede retsakter annulleres, for så vidt som de vedrører sagsøgeren.
- Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

18 Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- Subsidiært, og såfremt Retten annullerer de anfægtede retsakter, for så vidt som de vedrører sagsøgeren, træffes der afgørelse om opretholdelse af virkningerne af gennemførelsesafgørelse 2023/847 i forhold til sagsøgeren, indtil den delvise annullation af Rådets gennemførelsesforordning 2023/844 får virkning.

Retlige bemærkninger

[udelades]

Ulovlighedsindsigelsen vedrørende kriteriet om familietilhørsforhold

26 Sagsøgeren har på grundlag af artikel 277 TEUF fremsat en ulovlighedsindsigelse vedrørende kriteriet om familietilhørsforhold, således som det fremgår af artikel 27, stk. 2, litra b), og artikel 28, stk. 2, litra b), i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836. Han er af den opfattelse, at det skal fastslås, at det nævnte kriterium ikke finder anvendelse på ham, og at den opførelse af hans navn på de omtvistede lister, der følger af anvendelsen af disse bestemmelser, følgelig skal annulleres.

27 Rådet har både bestridt, at sagsøgerens ulovlighedsindsigelse kan antages til realitetsbehandling, og at den er begrundet.

Formaliteten vedrørende ulovlighedsindsigelsen

28 Uden formelt at fremsætte en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 130, stk. 1, i Rettens procesreglement har Rådet gjort gældende, at sagsøgerens ulovlighedsindsigelse ikke kan antages til realitetsbehandling.

- 29 Ifølge Rådet har sagsøgeren ikke forklaret, hvilke konsekvenser den påberåbte ulovlighedsindsigelse har for de anfægtede retsakter og for ham. Denne mangel på klarhed, som er i strid med kravene i procesreglementets artikel 76, litra d), har ikke gjort det muligt for Rådet at forberede sit forsvar og bør følgelig føre til, at indsigelsen ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 30 Sagsøgeren har bestridt denne argumentation.
- 31 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at stævningen i medfør af procesreglementets artikel 76, litra d), bl.a. skal indeholde en kortfattet fremstilling af de anbringender, der gøres gældende. Endvidere skal denne fremstilling, uafhængigt af terminologiske spørgsmål, være tilstrækkeligt klar og præcis til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar og Retten træffe afgørelse i sagen, i givet fald uden at behøve at udbede sig yderligere oplysninger. For at et søgsmål kan antages til realitetsbehandling, er det nemlig af retssikkerhedshensyn og af hensyn til god retspleje nødvendigt, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, om end kortfattet, men dog konsekvent og forståeligt, fremgår af selve stævningen (jf. dom af 14.4.2021, Al-Tarazi mod Rådet, T-260/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:187, præmis 166 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren med en ganske vist kortfattet argumentation gjort gældende, at kriteriet om familietilhørsforhold mangler klarhed og præcision, hvilket gør det umuligt at identificere de personer, der kan være omfattet af det nævnte kriterium. Ifølge sagsøgeren medfører anvendelsen heraf desuden en forskelsbehandling, som behæfter de anfægtede retsakter med en ulovlighed.
- 33 I denne henseende fremgår det af sagsakterne, at Rådet har kunnet forberede sit forsvar, hvilket bekræftes af den omstændighed, at det har taget stilling til de af sagsøgeren anførte argumenter vedrørende realiteten såvel i svarskriftet som i duplikken.
- 34 Retten finder endvidere, at ulovlighedsindsigelsen er ledsaget af tilstrækkelige præciseringer til, at Retten kan udøve sin prøvelsesret og således træffe afgørelse herom uden at skulle indhente yderligere oplysninger.
- 35 Følgelig skal Rådets formalitetsindsigelse forkastes, og ulovlighedsindsigelsen vedrørende kriteriet om familietilhørsforhold antages til realitetsbehandling.

Realiteten med hensyn til ulovlighedsindsigelsen

- 36 Sagsøgeren har til støtte for ulovlighedsindsigelsen i det væsentlige fremsat to klagepunkter:
- Det første klagepunkt vedrører tilsidesættelse af legalitetsprincippet, hvorefter enhver begrænsning i udøvelsen af rettigheder skal være fastlagt i lovgivningen, og følgelig krænkelse af ejendomsretten og af retten til respekt for privatliv og familieliv, der er sikret ved henholdsvis artikel 17, stk. 1, og artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og artikel 8, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), og ved artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK.
 - Det andet klagepunkt vedrører tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i chartrets artikel 21, stk. 1, og EMRK's artikel 14.

- 37 Indledningsvis bemærkes, at selv om de grundlæggende rettigheder, som er anerkendt i EMRK, udgør generelle principper i EU-retten, således som det bekræftes af artikel 6, stk. 3, TEU, og selv om chartrets artikel 52, stk. 3, bestemmer, at de af chartrets rettigheder, som svarer til dem, der er garanteret ved EMRK, har samme betydning og omfang som i nævnte konvention, udgør EMRK ikke et retligt instrument, der er formelt integreret i Unionens retsorden, idet Unionen ikke har tiltrådt den (jf. dom af 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen, C-398/13 P, EU:C:2015:535, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Undersøgelsen af den foreliggende ulovlighedsindsigelse skal derfor udelukkende foretages i lyset af de bestemmelser i chartret, som sagsøgeren har påberåbt sig.
- 39 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ifølge artikel 277 TEUF kan hver part i en retstvist, der angår en almenyldig retsakt vedtaget af en institution, et organ, et kontor eller et agentur under Unionen, over for Den Europæiske Unions Domstol påberåbe sig de i artikel 263, stk. 2, TEUF nævnte grunde og gøre gældende, at retsakten ikke kan finde anvendelse.
- 40 Artikel 277 TEUF er nemlig udtryk for et almindeligt princip, hvorefter hver part i en retssag, med henblik på at opnå annullation af en afgørelse, som er rettet til vedkommende, er berettiget til at anfægte gyldigheden af de almenyldige retsakter, som ligger til grund for en sådan afgørelse, også selv om parten ikke var beføjet til i medfør af artikel 263 TEUF at anlægge direkte søgsmål til prøvelse af disse retsakter, hvis virkninger parten således er omfattet af, uden at have været i stand til at påstå dem annulleret. Den generelle retsakt, hvis ulovlighed påberåbes, skal finde direkte eller indirekte anvendelse på den sag, der er genstand for søgsmålet, og der skal være en direkte retlig forbindelse mellem den anfægtede individuelle afgørelse og den pågældende generelle retsakt (jf. dom af 8.9.2020, Kommissionen og Rådet mod Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P og C-126/19 P, EU:C:2020:676, præmis 67 og 68 og den deri nævnte retspraksis, og af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Rådet har imidlertid vide skønsbeføjelser med hensyn til den generelle og abstrakte fastsættelse af retlige kriterier og af fremgangsmåden for vedtagelse af restriktive foranstaltninger (jf. dom af 28.4.2021, Sharif mod Rådet, T-540/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:220, præmis 167 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 De almenyldige regler, der fastsætter disse kriterier og fremgangsmåder, er således underlagt en begrænset domstolsprøvelse, der begrænser sig til en efterprøvelse af, om reglerne for proceduren og om angivelse af en begrundelse er overholdt, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, og om der foreligger en retlig fejl, samt om der foreligger en åbenbar fejl ved bedømmelsen af de faktiske omstændigheder og magtfordrejning (jf. dom af 28.9.2022, LAICO mod Rådet, T-627/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:590, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at Unionens retsinstanser i overensstemmelse med de kompetencer, som er blevet tildelt dem i medfør af EUF-traktaten, skal sikre en – principielt fuldstændig – legalitetsprøvelse af alle EU-retsakter under hensyn til de grundlæggende rettigheder, der udgør en integrerende del af EU-rettens almindelige retsgrundsætninger (jf. dom af 9.9.2016, Farahat mod Rådet, T-830/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:462, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Det er i lyset af disse principper, at det skal undersøges, om ulovlighedsindsigelsen er begrundet.

– *Det første klagepunkt om, at kriteriet om familietilhørsforhold er i strid med legalitetsprincippet, og at det dermed udgør en krænkelse af ejendomsretten og af retten til respekt for privatliv og familieliv*

- 45 Sagsøgeren har gjort gældende, at selv om de grundlæggende rettigheder i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, kan være genstand for indgreb fra de offentlige myndigheders side, skal enhver begrænsning i denne henseende være fastlagt i lovgivningen og overholde kravene om klarhed, præcision og forudsigelighed.
- 46 Ifølge sagsøgeren er kriteriet om familietilhørsforhold imidlertid i strid med chartrets artikel 52, stk. 1, for så vidt som det »i høj grad mangler præcision«. Denne mangel på præcision gør det således umuligt at identificere de personer, der i det væsentlige kan være omfattet af de grundlæggende retsfor skrifter.
- 47 Det følger heraf, at kriteriet om familietilhørsforhold krænker dels ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17, stk. 1, dels retten til respekt for en persons omdømme, som er en del af retten til respekt for privatliv og familieliv som omhandlet i chartrets artikel 7.
- 48 Rådet har bestridt denne argumentation.
- 49 I denne henseende skal det erindres, at ejendomsretten i lighed med retten til respekt for privatliv, som omfatter retten til respekt for en persons omdømme, ikke udgør absolutte rettigheder, og at udøvelsen heraf kan underlægges begrænsninger på de betingelser, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, hvoraf det fremgår dels, at »[e]nhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved [chartret], skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold«, dels at der »[u]nder iagttagelse af proportionalitetsprincippet [...] kun [kan] indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder«.
- 50 Det følger heraf, at et indgreb i en rettighed eller en frihed, der er fastsat i chartret, skal opfylde fire betingelser for at være i overensstemmelse med EU-retten. For det første skal den omhandlede begrænsning være »fastlagt i lovgivningen«, hvorved forstås, at den EU-institution, der vedtager foranstaltninger, der kan begrænse en fysisk eller juridisk persons rettigheder eller friheder, skal have et retsgrundlag herfor. For det andet skal den pågældende begrænsning respektere det væsentligste indhold af den pågældende rettighed eller frihed. For det tredje skal den faktisk svare til mål af almen interesse, der er anerkendt som sådant af Unionen. For det fjerde skal den pågældende begrænsning være forholdsmæssig (jf. dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 145 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Som det fremgår af præmis 46 ovenfor, har sagsøgeren imidlertid begrænset sig til at gøre gældende, at kriteriet om familietilhørsforhold ikke er tilstrækkeligt præcist til at opfylde den første betingelse i chartrets artikel 52, stk. 1, hvorefter enhver begrænsning af de grundlæggende rettigheder skal være fastlagt i lovgivningen. Sagsøgeren har til gengæld ikke fremført noget argument for så vidt angår de tre andre betingelser, der er nævnt i præmis 50 ovenfor.
- 52 I denne henseende skal det bemærkes, at Domstolen har fastslået, at legalitetsprincippet, der er fastsat ved udtrykket »fastlagt i lovgivningen« i chartrets artikel 52, stk. 1, indebærer, at enhver begrænsning af de rettigheder og friheder, der er fastsat i chartret, skal have et retsgrundlag, som selv klart og præcist skal definere rækkevidden af begrænsningen i udøvelsen af den pågældende

- rettighed eller frihed (udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 139, dom af 16.7.2020, Facebook Ireland og Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, præmis 175, og af 8.9.2020, Recorded Artists Actors Performers, C-265/19, EU:C:2020:677, præmis 86).
- 53 Det skal tilføjes, at selv om legalitetsprincippet kræver, at den retsakt, som gør det muligt at foretage indgreb i de grundlæggende rettigheder, selv definerer rækkevidden og omfanget af begrænsningen i udøvelsen af den pågældende rettighed, udelukker dette krav ikke dels, at den pågældende begrænsning formuleres så åbent, at den kan tilpasses forskellige situationer og ændrede omstændigheder, dels at Den Europæiske Unions Domstol om nødvendigt ved fortolkning kan præcisere den konkrete rækkevidde af begrænsningen både med hensyn til selve ordlyden af den omhandlede EU-lovgivning og med hensyn til dens almindelige opbygning og de formål, den forfølger, som fortolket i lyset af de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret (jf. dom af 21.6.2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 I denne forbindelse kræver retssikkerhedsprincippet, som hører til de almindelige EU-retlige grundsætninger, bl.a., at retsreglerne er klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, især når de kan være bebyrdende for personer og virksomheder (jf. dom af 15.9.2021, Ilunga Luyoyo mod Rådet, T-101/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:575, præmis 201 og den deri nævnte retspraksis). Et sådant princip finder anvendelse på restriktive foranstaltninger som de i den foreliggende sag omhandlede, der berører de omhandlede personers rettigheder og friheder (jf. dom af 15.9.2021, Mutondo mod Rådet, T-103/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:578, præmis 205 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 I modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, giver kriteriet om familietilhørsforhold i det foreliggende tilfælde ikke Rådet mulighed for at vedtage restriktive foranstaltninger over for samtlige de personer, der bærer efternavnet Assad, uanset om de har eller ikke har tilknytning den familie, som på nuværende tidspunkt er ved magten i Syrien.
- 56 I overensstemmelse med artikel 27, stk. 4, og artikel 28, stk. 4, i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, træffes alle afgørelser om opførelse på de omtvistede lister nemlig efter en konkret og individuel vurdering under hensyntagen til foranstaltningens proportionalitet.
- 57 Kriteriet om familietilhørsforhold indgår desuden i en retlig ramme, som er klart afgrænset af de formål, der bl.a. forfølges med de grundlæggende retsfor skrifter.
- 58 I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 53 ovenfor, skal kriteriet om familietilhørsforhold således bl.a. fortolkes i lyset af formålene med de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget på baggrund af situationen i Syrien. I det foreliggende tilfælde fremgår det af syvende betragtning til afgørelse 2015/1836, at magten i det syriske regime er koncentreret hos »indflydelsesrige medlemmer af Assad- og Makhloufffamilierne«, og at Rådet derfor har vedtaget, restriktive foranstaltninger over for visse medlemmer af de nævnte familier »for gennem medlemmer af disse familier at påvirke regimet direkte til at ændre sin undertrykkende politik og for at undgå risikoen for, at familiemedlemmer omgår de restriktive foranstaltninger« (jf. præmis 8 ovenfor).

- 59 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren for det første gjort gældende, at kriteriet om familietilhørsforhold vedrører personer med navnet Assad, der er meget almindeligt i Syrien, men som ikke er knyttet til Assadfamilien, der er ved magten i dette land. Dette kriterium udelukker endvidere de personer, der ikke længere bærer dette efternavn som følge af ægteskab, fra kriteriets anvendelsesområde.
- 60 I denne henseende bemærkes, at rækkevidden af kriteriet om familietilhørsforhold – selv om det er formuleret i åbne vendinger – er afgrænset af syvende betragtning til afgørelse 2015/1836 (jf. præmis 58 ovenfor), og at det derfor kun omfatter en klart identificerbar personkreds, nemlig de personer, der er knyttet til Assadfamilien, som på nuværende tidspunkt er ved magten i Syrien.
- 61 Det følger heraf, at de personer, der bærer efternavnet Assad, uanset hvor ofte dette efternavn forekommer i Syrien, kun er omfattet af anvendelsesområdet for kriteriet om familietilhørsforhold, hvis de har et slægtskabsforhold til Assadfamilien, der på nuværende tidspunkt er ved magten i Syrien.
- 62 Som Rådet har gjort gældende, kan navnene på de personer, som har et slægtskabsforhold til Assadfamilien, der er ved magten i Syrien, desuden opføres på de omtvistede lister på grundlag af kriteriet om familietilhørsforhold, selv om de ikke bærer efternavnet Assad.
- 63 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at kriteriet om familietilhørsforhold er upræcist, for så vidt som det omfatter alle medlemmer af Assadfamilien, uden at sondre mellem dem, der har indflydelse, og dem, der ikke har.
- 64 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at kriteriet om familietilhørsforhold ikke indeholder nogen betingelse, der vedrører omfanget af den indflydelse, som medlemmerne af Assadfamilien har. Denne betingelse fremgår derimod udtrykkeligt af ordlyden af artikel 27, stk. 2, litra a), og artikel 28, stk. 2, litra a), i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, og af artikel 15, stk. 1a, litra a), i forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828, der omhandler »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«.
- 65 Det følger heraf, at kriteriet om familietilhørsforhold ikke kun omfatter de »indflydelsesrige« medlemmer af Assadfamilien, der er ved magten i Syrien. Rådet har nemlig gennem de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget på grundlag af dette kriterium, ønsket at tilskynde visse medlemmer af den nævnte familie til at lægge pres på det syriske regime, for at det kan standse undertrykkelsen af civilbefolkningen og undgå risikoen for, at medlemmer af denne familie omgår de restriktive foranstaltninger (jf. præmis 58 ovenfor).
- 66 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at princippet om personligt ansvar, som er fastsat i medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner, er til hinder for, at en person automatisk opføres på en liste, som »sanktion[er]« den pågældendes tilhørsforhold til Assadfamilien, for så vidt som ingen kan holdes ansvarlig for sine slægtnings adfærd.
- 67 I denne henseende bemærkes, at det ganske vist af retspraksis fremgår, at en fysisk eller juridisk person i medfør af princippet om individuelle straffe og sanktioner kun bør forfølges for omstændigheder, som den pågældende individuelt kritiseres for (jf. dom af 7.6.2023, Skryba mod Rådet, T-581/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2023:321, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

- 68 De restriktive foranstaltninger udgør imidlertid målrettede forebyggende foranstaltninger, som indgår i de snævre rammer for de retlige betingelser, der er fastsat i en afgørelse vedtaget på grundlag af artikel 29 TEU og i en forordning vedtaget på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF, hvorved denne afgørelse gennemføres inden for EUF-traktatens anvendelsesområde. De har navnlig til formål at bekæmpe trusler mod den internationale fred og sikkerhed i overensstemmelse med bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Restriktive foranstaltninger adskiller sig derfor på grund af deres retsbevarende karakter og forebyggende formål fra strafferetlige eller administrative sanktioner (jf. i denne retning dom af 7.6.2023, Skryba mod Rådet, T-581/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2023:321, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Som det fremgår af præmis 58 ovenfor, er formålet med de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget på baggrund af situationen i Syrien, nærmere bestemt ikke at pålægge de personer eller enheder, som de er rettet mod, sanktioner, men gennem disse at udøve et pres på det syriske regime med henblik på, at det bringer sin politik med voldelig undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien til ophør.
- 70 Som nævnt i præmis 56 ovenfor træffes enhver afgørelse om opførelse på de omtvistede lister i øvrigt efter en konkret og individuel vurdering under hensyntagen til den pågældende foranstaltnings proportionalitet, således at der ikke kan indføres en automatisk opførelse på grundlag af kriteriet om familietilhørsforhold.
- 71 Sagsøgeren kan derfor ikke påberåbe sig princippet om personligt ansvar med henblik på at anfægte lovligheden af kriteriet om familietilhørsforhold.
- 72 Det følger af det ovenstående, at kriteriet om familietilhørsforhold, sammenholdt med formålet om at lægge pres på det syriske regime med henblik på at tvinge det til at bringe sin undertrykkende politik til ophør, på en objektiv og tilstrækkeligt præcis måde definerer en afgrænset kategori af personer, der kan gøres til genstand for restriktive foranstaltninger.
- 73 Retten finder følgelig, at kriteriet om familietilhørsforhold indfører en klar og præcis bestemmelse, som opfylder de krav, der følger af legalitetsprincippet som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 52 ovenfor.
- 74 Under disse omstændigheder, og henset til den omstændighed, at kriteriet om familietilhørsforhold opfylder legalitetsprincippet, skal sagsøgerens argumentation om krænkelse af ejendomsretten og af retten til respekt for en persons omdømme forkastes.
- 75 Følgelig skal det første klagepunkt forkastes.
- *Det andet klagepunkt om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling*
- 76 Inden for rammerne af det andet klagepunkt har sagsøgeren gjort gældende, at det udgør forskelsbehandling som omhandlet i chartrets artikel 21, stk. 1, at en person »sanktioneres« alene på grund af sit tilhørsforhold til en familie, uanset hvilken betydning det nævnte begreb har. Ifølge sagsøgeren fører anvendelsen af kriteriet om familietilhørsforhold til et resultat, der ikke står i rimeligt forhold til det forfulgte mål, idet han som halvfætter til den syriske præsident Bachar Al-Assad (herefter »den syriske præsident«) ikke vil være i stand til at anfægte rigtigheden af den første grund til at opføre en person på listen.

- 77 Rådet har bestridt denne argumentation.
- 78 I denne henseende bemærkes, at det af chartrets artikel 21, stk. 1, fremgår, at »[e]nhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold er forbudt«.
- 79 Ifølge retspraksis forbyder ligebehandlingsprincippet, der er et grundlæggende princip i EU-retten, og som princippet om forbud mod forskelsbehandling er et særligt udtryk for, at ensartede situationer behandles forskelligt, eller at forskellige situationer behandles ens, medmindre en forskelsbehandling er objektivt begrundet (dom af 31.5.2018, Kaddour mod Rådet, T-461/16, EU:T:2018:316, præmis 152 og den deri nævnte retspraksis, og af 23.11.2022, Bowden og Young mod Europol, T-72/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:720, præmis 151 og den deri nævnte retspraksis).
- 80 En forskellig behandling er berettiget, når den er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål, og når forskellen står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med den pågældende behandling (jf. dom af 16.6.2021, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji mod Kommissionen, T-126/19, EU:T:2021:360, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).
- 81 Proportionalitetsprincippet, som er gentaget i artikel 5, stk. 4, TEU, indeholder endvidere et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-retlig bestemmelse, skal være egnede til at nå de lovlige mål, der forfølges, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de omhandlede mål (jf. dom af 16.12.2020, Haswani mod Rådet, T-521/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:608, præmis 171 og den deri nævnte retspraksis).
- 82 På området for restriktive foranstaltninger har Rådet, som det fremgår af præmis 41 ovenfor, en vid skønsbeføjelse for så vidt angår definitionen og vedtagelsen af opførelseskriterierne. Lovligheden af restriktive foranstaltninger er således ikke betinget af, at det fastslås, at disse har umiddelbare virkninger, men kræver alene, at de ikke er åbenbart uhensigtsmæssige i forhold til det formål, som den kompetente institution forfølger (jf. i denne retning dom af 17.9.2020, Rosneft m.fl. mod Rådet, C-732/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:727, præmis 97).
- 83 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren gjort gældende, at kriteriet om familietilhørsforhold er diskriminerende, idet det tillader, at der pålægges »sanktioner« mod »et stort antal personer, som ikke har noget at gøre med den syriske præsident«, således at det fører til et resultat, der ikke står i rimeligt forhold til det forfulgte mål.
- 84 For det første skal det bemærkes, at de restriktive foranstaltninger, som Unionen vedtager, ifølge fast retspraksis ikke medfører konfiskation af de berørte personers pengemidler som udbytte fra et strafbart forhold, men indefrysnes som en retsbevarende foranstaltning, og udgør således ikke en strafferetlig sanktion. De indebærer i øvrigt ikke nogen anklage af denne art (jf. dom af 21.7.2016, Hassan mod Rådet, T-790/14, EU:T:2016:429, præmis 77 (ikke trykt i Sml.) og den deri nævnte retspraksis, og af 12.12.2018, Makhlouf mod Rådet, T-409/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:901, præmis 129 og den deri nævnte retspraksis).

- 85 Hvad angår de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget på baggrund af situationen i Syrien, er det forfulgte mål ikke at sanktionere det syriske regime eller de personer, hvis navn er opført på de omtvistede lister, men at lægge pres på dette regime med henblik på, at det bringer sin politik med voldelig undertrykkelse af civilbefolkningen til ophør (jf. præmis 58 ovenfor).
- 86 Dette formål indgår således i de mere generelle rammer for den indsats, der er forbundet med bevarelsen af den internationale fred og sikkerhed, som er fastsat i artikel 21 TEU, og som fastsætter bestemmelser om Unionens optræden udadtil, og det er følgelig lovligt (jf. i denne retning dom af 23.9.2020, Kaddour mod Rådet, T-510/18, EU:T:2020:436, præmis 176 (ikke trykt i Sml.)).
- 87 Som Rådet har gjort gældende, har vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren nemlig en egnet karakter, for så vidt som vedtagelsen sker som led i forfølgelsen af et formål af en almen interesse, der har lige så grundlæggende betydning for det internationale samfund som beskyttelsen af civilbefolkningen. Indefrysningen af pengemidler og andre økonomiske ressourcer samt forbuddet for de personer, som konstateres at være involveret i støtten til det syriske regime, mod at indrejse på EU's område, kan derfor ikke som sådan anses for uegnet (jf. dom af 16.1.2019, Haswani mod Rådet, T-477/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:7, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 Det følger heraf, at restriktive foranstaltninger, der er vedtaget på grundlag af kriteriet om familietilhørsforhold, under ingen omstændigheder kan sidestilles med sanktioner, og at de endvidere forfølger et formål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen.
- 89 For det andet omfatter kriteriet om familietilhørsforhold i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, en bestemt kategori af personer, nemlig de personer, der har et slægtskabsforhold til og således er medlemmer af Assadfamilien, der er ved magten i Syrien (jf. præmis 60, 61 og 72 ovenfor).
- 90 For det tredje har sagsøgeren ikke præciseret, på hvilken måde eller i forhold til hvilke personer anvendelsen af kriteriet om familietilhørsforhold er udtryk for forskelsbehandling. Sagsøgeren har heller ikke fremlagt konkrete eksempler på andre personer, der befinder sig i en situation, der er sammenlignelig med hans, og som behandles forskelligt som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 79 ovenfor (jf. i denne retning og analogt dom af 30.11.2016, Export Development Bank of Iran mod Rådet, T-89/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:693, præmis 120). Under disse omstændigheder er Retten ikke i stand til at efterprøve, om sagsøgerens argumenter har støtte i de faktiske omstændigheder.
- 91 For det fjerde skal sagsøgerens argument om, at kriteriet om familietilhørsforhold fører til et resultat, der ikke står i rimeligt forhold til det formål, der forfølges med de omhandlede restriktive foranstaltninger, for så vidt som det ikke er muligt for ham som halvfætter til den syriske præsident at afkræfte formodningen for tilknytning til det syriske regime, ligeledes forkastes.
- 92 Det er nemlig i denne henseende tilstrækkeligt at fastslå, at i henhold til artikel 27, stk. 3, og artikel 28, stk. 3, i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, og artikel 15, stk. 1b, i forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828, opføres eller opretholdes navnene på de personer, der er omfattet af de forskellige opførelseskriterier, herunder bl.a. medlemmer af Assadfamilien, ikke på de omtvistede lister, hvis der foreligger tilstrækkelige oplysninger om, at disse personer ikke er eller ikke længere er tilknyttet regimet eller udøver indflydelse på det eller ikke udgør en reel risiko for omgåelse af de restriktive foranstaltninger.

- 93 Enhver person kan derfor, uanset hvilken egenskab eller status der ligger til grund for, at den pågældendes navn er blevet opført på de omtvistede lister, fremlægge beviser med henblik på at anfægte opførelsen eller opretholdelsen af vedkommendes navn på disse lister. Dette gælder ligeledes i det foreliggende tilfælde for så vidt angår sagsøgeren i dennes egenskab af halvfætter til den syriske præsident.
- 94 På baggrund af det ovenstående skal det andet klagepunkt forkastes, og følgelig skal ulovlighedsindsigelsen forkastes i sin helhed.

[udelades]

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Niende Afdeling):

- 1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) Samer Kamal Al-Assad betaler sagsomkostningerne.**

Truchot

Kanninen

Frendo

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. september 2024.

Underskrifter