



## Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen)

den 22 april 2015\*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter med hänsyn till situationen i Zimbabwe — Restriktioner med avseende på inresa till och transitering genom unionen — Frysning av tillgångar — Rättslig grund — Uppenbart oriktig bedömning — Motiveringsskyldighet — Rätten till försvar — Grundläggande rättigheter — Proportionalitet”

I mål T-190/12,

**Johannes Tomana**, Harare (Zimbabwe), och 120 andra sökande vars namn är angivna i bilagan till denna dom, inledningsvis företrädda av D. Vaughan, QC, M. Lester och R. Lööf, barristers, samt M. O’Kane, solicitor, därefter av Vaughan, Lester och O’Kane,

sökande,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrätt av B. Driessen, M. Veiga och A. Vitro, samtliga i egenskap av ombud,

och

**Europeiska kommissionen**, företrädd av M. Konstantinidis, T. Scharf och E. Georgieva, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland**, företrätt av E. Jenkinson, C. Murrell och M. Holt, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av S. Lee, barrister,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets beslut 2012/97/Gusp av den 17 februari 2012 om ändring av beslut 2011/101/Gusp om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (EUT L 47, s. 50), av kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 151/2012 av den 21 februari 2012 om ändring av rådets förordning (EG) nr 314/2004 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (EUT L 49, s. 2) och av rådets genomförandebeslut 2012/124/Gusp av den 27 februari 2012 om genomförande av beslut 2011/101/Gusp om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (EUT L 54, s. 20), i den del som rör sökandena,

meddelar

\* Rättegångsspråk: engelska.

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden D. Gratsias (referent) samt domarna M. Kancheva och C. Wetter,

justitiesekreterare: handläggaren C. Kristensen,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 juni 2014,

följande

**Dom**

**Bakgrund till tvisten**

- 1 I Europeiska unionens råds gemensamma ståndpunkt 2002/145/Gusp av den 18 februari 2002 om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (EGT L 50, s. 1), som antogs med stöd av artikel 15 i EU-fördraget, i dess lydelse före Lissabonfördragets ikraftträdande, uttryckte Europeiska unionens råd sin allvarliga oro över situationen i Zimbabwe, särskilt vad gäller de allvarliga kränkningarna av de mänskliga rättigheterna från Zimbabwes regerings sida, däribland kränkningar av yttrandefriheten, föreningsfriheten och mötesfriheten. Rådet föreskrev därför restriktiva åtgärder som skulle gälla under en tolv månadersperiod som kunde förlängas och därvid skulle omprövas varje år. Bland åtgärderna ingick en skyldighet för medlemsstaterna att förhindra inresa till eller transitering genom deras territorium för de personer som förtecknades i bilagan till nämnda ståndpunkt samt att frysa de penningmedel och ekonomiska resurser som tillhörde personer eller enheter som angavs i samma bilaga. Den gemensamma ståndpunkten 2002/145 ändrades och förlängdes med tolv månader, det vill säga fram till den 20 februari 2004, genom rådets gemensamma ståndpunkt 2003/115/Gusp av den 18 februari 2003 om ändring och förlängning av gemensam ståndpunkt 2002/145 (EUT L 46, s. 30).
- 2 Frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser enligt den gemensamma ståndpunkten 2002/145 genomfördes genom rådets förordning (EG) nr 310/2002 av den 18 februari 2002 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (EGT L 50, s. 4). Tillämpningsperioden hade bestämts till tolv månader från förordningens offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning*. Tillämpningsperioden förlängdes med ytterligare tolv månader, det vill säga fram till den 20 februari 2004, genom rådets förordning (EG) nr 313/2003 av den 18 februari 2003 om förlängning av förordning nr 310/2002 (EUT L 46, s. 6).
- 3 I rådets gemensamma ståndpunkt 2004/161/Gusp av den 19 februari 2004 om ändring och förlängning av restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (EUT L 50, s. 66) föreskrevs att giltighetstiden för de restriktiva åtgärder som införts genom gemensam ståndpunkt 2002/145 skulle förlängas. Enligt artikel 8 andra stycket skulle den gemensamma ståndpunkten tillämpas från och med den 21 februari 2004. I artikel 9 föreskrevs att den gemensamma ståndpunkten skulle tillämpas under en tolv månadersperiod och att den skulle ses över fortlöpande. Enligt samma artikel skulle den "förlängas eller vid behov ändras, om rådet bedöm[de] att målen inte [hade] uppfyllts".
- 4 Rådets förordning (EG) nr 314/2004 av den 19 februari 2004 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (EUT L 55, s. 1) antogs, såsom framgår av skäl 5 i förordningen, för att genomföra de restriktiva åtgärder som föreskrevs i gemensam ståndpunkt 2004/161. I artikel 6.1 i förordningen föreskrevs bland annat att alla penningmedel och ekonomiska resurser tillhörande enskilda medlemmar av Zimbabwes regering och andra fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som

är associerade med dem, och som förtecknas i bilaga III till förordningen, ska frysas. Enligt artikel 11 b i samma förordning skulle kommissionen bemyndigas att ändra bilaga III till förordningen på grundval av beslut som fattats som gäller bilagan till gemensam ståndpunkt 2004/161.

5 Giltighetsperioden för gemensam ståndpunkt 2004/161 har förlängts vid flera tillfällen, senast fram till den 20 februari 2011 genom rådets beslut 2010/92/Gusp av den 15 februari 2010 om förlängning av restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (EUT L 41, s. 6).

6 Genom rådets beslut 2011/101/Gusp av den 15 februari 2011 om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (EUT L 42, s. 6) upphävdes gemensam ståndpunkt 2004/161. I beslutet föreskrevs liknande restriktiva åtgärder som de som föreskrevs i gemensam ståndpunkt 2004/161, mot de personer vars namn var upptagna i bilagan till beslutet.

7 I artikel 4.1 i beslut 2011/101 anges särskilt följande:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra inresa till eller transitering genom sitt territorium för medlemmarna i Zimbabwes regering och de fysiska personer som är associerade med dem samt för andra fysiska personer som är engagerade i verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe. De personer som avses i denna punkt förtecknas i bilagan.”

8 I artikel 5.1 i samma beslut föreskrivs följande:

”Alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör enskilda medlemmar av Zimbabwes regering eller fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är associerade med dem, eller som tillhör andra fysiska eller juridiska personer som är engagerade i verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe, ska frysas. De personer och enheter som avses i denna punkt förtecknas i bilagan.”

9 I artikel 6.1 i detta beslut föreskrivs följande:

”Rådet ska på förslag av en medlemsstat eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik anta ändringar av förteckningen i bilagan när detta krävs på grund av den politiska utvecklingen i Zimbabwe.”

10 I artikel 7 i beslut 2011/101 föreskrivs följande:

”1. Bilagan ska innehålla skälen till att de fysiska eller juridiska personerna och enheterna har tagits upp i förteckningen.

2. Bilagan ska även innehålla den information som behövs för att identifiera de berörda fysiska och juridiska personerna eller enheterna, förutsatt att sådan information finns att tillgå. När det gäller fysiska personer kan sådan information bestå av namn, inklusive alias, födelsedatum och födelseort, nationalitet, pass- och ID-kortsnummer, kön, adress samt befattning eller yrke. När det gäller juridiska personer eller enheter kan informationen bestå av namn, plats och datum för registrering samt registreringsnummer och driftsställe.”

11 I artikel 10.2 i beslut 2011/101 anges också att beslutet ska tillämpas till och med den 20 februari 2012. Enligt samma bestämmelse ska beslutet ses över fortlöpande och förlängas, eller vid behov ändras, om rådet bedömer att beslutets mål inte har uppfyllts.

12 Rådets beslut 2012/97/Gusp av den 17 februari 2012 om ändring av beslut 2011/101 (EUT L 47, s. 50) är den första rättsakten som avses med förevarande talan. Genom artikel 1 led 1 i beslut 2012/97 har artikel 10 i beslut 2011/101 ersatts med följande:

”1. Detta beslut träder i kraft samma dag som det antas.

2. Detta beslut ska tillämpas till och med den 20 februari 2013.

3. De åtgärder som avses i artikel 4.1 ska i fråga om sin tillämpning på personer i förteckningen i bilaga II tillfälligt upphävas till och med den 20 februari 2013.

4. Detta beslut ska ses över fortlöpande och ska förlängas, eller vid behov ändras, om rådet bedömer att beslutets mål inte har uppfyllts.”

13 Det framgår vidare av artikel 1 led 2 i beslut 2012/97 att uttrycket ”bilaga” i beslut 2011/101 ersätts av uttrycket ”bilaga I” och att lydelsen av denna bilaga ersätts av den lydelse som framgår av bilaga I till beslut 2012/97. I artikel 1 led 3 i beslut 2012/97 föreskrivs slutligen att bilaga II till detta beslut ska läggas till som bilaga II till beslut 2011/101.

14 Skälen 1–5 i beslut 2012/97 har följande lydelse:

”(1) Den 15 februari 2011 antog rådet [beslut 2011/101]

(2) På grundval av en översyn av [beslut 2011/101] bör de restriktiva åtgärderna förlängas till och med den 20 februari 2013.

(3) Det föreligger emellertid inte längre någon grund för att behålla vissa personer och enheter på den förteckning över personer och enheter på vilka de restriktiva åtgärderna i [beslut 2011/101] är tillämpliga.

(4) I syfte att ytterligare underlätta dialogen mellan EU och Zimbabwes regering bör reseförbudet tillfälligt upphävas för två medlemmar i den zimbabwiska regeringens grupp för återupprättande av förbindelserna, vilka står uppförda på förteckningen enligt [beslut 2011/101].

(5) Uppgifterna rörande vissa personer och enheter som är upptagna i förteckningen i bilagan till [beslut 2011/101] bör aktualiseras.”

15 Bilaga I till beslut 2011/101, såsom den ersatts av beslut 2012/97, innehåller namnen på Johannes Tomana och de 120 andra sökande som anges i bilaga A.4 till ansökan. Dessa personer och enheter förtecknades redan i bilagan till beslut 2011/101 före ändringarna genom beslut 2012/97.

16 Enligt artikel 1 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 151/2012 av den 21 februari 2012 om ändring av rådets förordning (EG) nr 314/2004 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (EUT L 49, s. 2), vilken är den andra rättsakten som avses med förevarande talan, ska bilaga III till förordning nr 314/2004 ersättas av en ny bilaga som innehåller namnen på samtliga sökande. Skäl 2 i samma förordning har följande lydelse:

”I [beslut 2011/101] anges de fysiska och juridiska personer som ska omfattas av restriktioner enligt artikel 5 i det beslutet. Förordning ... nr 314/2004 ger verkan åt beslutet i den mån det krävs åtgärder på unionsnivå. Bilaga III till förordning ... nr 314/2004 bör därför ändras för att säkerställa samstämmighet med detta radsbeslut.”

- 17 Det ska dessutom påpekas att namnen på samtliga sökande redan förtecknades i bilaga III till förordning nr 314/2004, i dess lydelse innan den ersattes enligt artikel 1 i genomförandeförordning nr 151/2012.
- 18 Rådets genomförandebeslut 2012/124/Gusp av den 27 februari 2012 om genomförande av beslut 2011/101 (EUT L 54, s. 20), vilket är den tredje rättsakten som avses med förevarande talan, innehåller en ändring vad avser sökande nr 60, Cephass George Msipa, vars namn förekommer i bilagan till beslut 2011/101. Följande textavsnitt har tillkommit i den tidigare tomma kolumnen avseende skälen till att han förtecknats bland de personer som omfattas av de restriktiva åtgärder som införts genom detta beslut:
- ”Tidigare provinsguvernör med koppling till ZANU-PF-fraktionen inom regeringen.”
- 19 Den 20 april 2012 begärde sökandena att rådet till dem skulle lämna ut ”all bevisning och samtliga upplysningar” som rådet grundat sig på när det fattade beslutet att anta restriktiva åtgärder mot dem.

### **Förfarandet och parternas yrkanden**

- 20 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 25 april 2012 väckte sökandena förevarande talan.
- 21 I en handling med rubriken ”Invändning om rättegångshinder” som inkom till tribunalens kansli den 4 juli 2012 yrkade rådet att tribunalen ska
- utreda huruvida sökandena nr 2-109, som är fysiska personer, verkligen stöder talan samt
  - om så inte är fallet, avvisa talan vad avser dessa personer, och förplikta övriga sökande att ersätta rättegångskostnaderna.
- 22 Eftersom rådet härigenom begärde att tribunalen skulle vidta en åtgärd för processledning, i den mening som avses i artikel 64 i tribunalens rättegångsregler, bereddes sökandena och kommissionen tillfälle att yttra sig skriftligen däröver, vilket de gjorde den 29 respektive den 25 oktober 2012.
- 23 Genom ansökan, som inkom till tribunalens kansli den 16 augusti 2012, begärde Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands regering att få intervensera till stöd för rådet och kommissionens yrkanden. Ordföranden på tribunalens tredje avdelning biföll interventionsansökan genom beslut av den 25 oktober 2012. Förenade kungariket ingav sin interventionsinlägga den 14 december 2012. Rådet, kommissionen och sökandena yttrade sig skriftligen över interventionsinläggen den 16 januari, den 24 januari respektive den 20 februari 2013.
- 24 I skrivelse av den 7 november 2012, som inkom som kopia till tribunalens kansli samma dag, upplyste sökandena rådet om att sökande nr 66, Isack Stanislaus Goreraivo Mudenge, hade avlidit.
- 25 I skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 19 november 2012 bad sökandena tribunalen om att uppmana rådet att bekräfta att uppgifterna i bilaga B.19 i svaromålet inte utgjorde den bevisning som rådet grundat sig på när det beslutade att uppta sökandena i förteckningen över personer som omfattas av de omtvistade restriktiva åtgärderna. Eftersom detta i allt väsentligt utgjorde en begäran om att tribunalen skulle vidta en åtgärd för processledning, i den mening som avses i artikel 64 i rättegångsreglerna, beredde tribunalen rådet, kommissionen och Förenade kungariket tillfälle att yttra sig över denna begäran, vilket de gjorde den 10, den 11 respektive den 7 december 2012. Rådet upplyste i sitt yttrande även tribunalen om att det i skrivelse av den 27 november 2012 hade besvarat sökandenas ovan i punkt 19 beskrivna begäran och ingav en kopia av nämnda skrivelse med bilagor.



- 26 Vidare framgår det att sökandena i sin skrivelse av den 19 november 2012 begärde att tribunalen skulle förklara att eventuella ytterligare omständigheter som rådet kan komma att åberopa i detta skede av rättegången inte kan beaktas och inte kommer att tas in i akten i målet och att tribunalen i skrivelse av den 26 november 2012 erinrat sökandena om att artikel 48.1 i rättegångsreglerna är tillämplig vad rör ytterligare bevisuppgifter.
- 27 Sökandena har i sin replik, som inkom till tribunalens kansli den 31 januari 2013, upplyst tribunalen om att sökande nr 93, John Landa Nkomo, hade avlidit.
- 28 Rådet upplyste i skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 25 februari 2013 tribunalen om att det antagit beslut 2013/89/Gusp, av den 18 februari 2013 om ändring av beslut 2011/101 (EUT L 46, s. 37). Genom detta beslut ändrades bilaga I till beslut 2011/101 genom att sökande nr 6, David Chapfika, sökande nr 9, Tinaye Chigudu, sökande nr 16, Tongesai Shadreck Chipanga, sökande nr 32, R. Kwenda, sökande nr 38, Shuvai Ben Mahofa, sökande nr 42, G. Mashava, sökande nr 54, Gilbert Moyo, sökande nr 58, S. Mpabanga, sökande nr 60, Cephas George Msipa, sökande nr 64, C. Muchono, sökande nr 66, Isack Stanislaus Goreraivo Mudenge, sökande nr 67, Columbus Mudonhi, sökande nr 68, Bothwell Mugariri, sökande nr 70, Isaac Mumba, sökande nr 78, S. Mutsvunguma, sökande nr 83, John Landa Nkomo, sökande nr 84, Michael Reuben Nyambuya, sökande nr 88, David Pagwese Parirenyatwa, sökande nr 89, Dani Rangwani, sökande nr 92, Richard Ruwodo, sökande nr 109, Patrick Zhuwao och sökande nr 113, Divine Homes (Private) Ltd, ströks från förteckningen över personer och enheter som är föremål för de aktuella restriktiva åtgärderna.
- 29 Genom kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 145/2013 av den 19 februari 2013 om ändring av förordning nr 314/2004 (EUT L 47, s. 63) ändrades bilaga III till sistnämnda förordning, på så sätt att de personer och enheter som avses i punkt 28 ovan inte längre omnämns i denna bilaga.
- 30 Sökandena uppmanades att yttra sig över rådets i punkt 28 ovan nämnda skrivelse, men de efterkom inte denna uppmaning.
- 31 I artikel 1 led 1 i beslut 2013/160/Gusp av den 27 mars 2013 om ändring av beslut 2011/101 (EUT L 90, s. 95) anges att artikel 10.3 i beslut 2011/101 ska ersättas med följande: ”De åtgärder som avses i artikel 4.1 och artikel 5.1 och 5.2 ska i den mån de är tillämpliga på de personer och enheter som förtecknas i bilaga II suspenderas till och med den 20 februari 2014. Suspenderingen ska ses över var tredje månad.” I artikel 1 led 2 i beslut 2013/160 anges vidare att bilaga II till beslut 2011/101 ska ersättas med texten som återges i bilagan till beslut 2013/160.
- 32 De flesta av sökandena finns med i bilaga II till beslut 2011/101, som ersatts av beslut 2013/160. Detta gäller både fysiska personer och enheter. Följande sökande finns inte med: sökande nr 3, Happyton Mabhuya Bonyongwe, sökande nr 12, Augustine Chihuri, sökande nr 18, Constantine Chiwenga, sökande nr 75, Didymus Noel Edwin Mutasa, sökande nr 86, Douglas Nyikayaramba, sökande nr 99, Perence Samson Chikerema Shiri, sökande nr 102, Jabulani Sibanda, sökande nr 104, Philip Valerio Sibanda, sökande nr 120, Zimbabwe Defence Industries (Private) Ltd och sökande nr 121, Zimbabwe Mining Development Corp.
- 33 I artikel 1 i rådets förordning (EU) nr 298/2013 av den 27 mars 2013 om ändring av förordning nr 314/2004 (EUT L 90, s. 48) anges följande: ”Tillämpningen av artikel 6 i förordning ... nr 314/2004 ska suspenderas till och med den 20 februari 2014 för de personer och enheter som anges i bilagan till den här förordningen. Suspenderingen ska ses över var tredje månad.” I bilagan till förordning nr 298/2013 förtecknas samma fysiska personer och enheter som i bilaga II till beslut 2011/101, som ersatts av beslut 2013/160 (se punkt 32 ovan).
- 34 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades förordnades referenten att tjänstgöra på åttonde avdelningen, varför målet tilldelades denna avdelning.

- 35 I skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 26 september 2013 underrättade rådet tribunalen om att rådet antagit genomförandebeslut 2013/469/Gusp av den 23 september 2013 om genomförande av beslut 2011/101 (EUT L 252, s. 31). Genom detta beslut ändrades bilaga I till beslut 2011/101, på så sätt att sökande 121, Zimbabwe Mining Development, ströks från förteckningen.
- 36 Genom kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 915/2013 av den 23 september 2013 om ändring av förordning nr 314/2004 (EUT L 252, s. 23) ändrades bilaga III till sistnämnda förordning genom att sökande nr 121 ströks från förteckningen.
- 37 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 20 februari 2014, underrättade rådet tribunalen om att det antagit beslut 2014/98/Gusp av den 17 februari 2014 om ändring av beslut 2011/101 (EUT L 50, s. 20) och antagit förordning (EU) nr 153/2014 av den 17 februari 2014 om ändring av förordning nr 314/2004 och om upphävande av förordning (EU) nr 298/2013 (EUT L 50, s. 1).
- 38 Genom artikel 1.2 i beslut 2014/98 ersattes artikel 10 i beslut 2011/101 med följande text:
- ”1. Detta beslut träder i kraft samma dag som det antas.
2. Detta beslut ska tillämpas till och med den 20 februari 2015.
3. De åtgärder som avses i artiklarna 4.1, 5.1 och 5.2 ska i den mån de är tillämpliga på personer och enheter som förtecknas i bilaga II suspenderas till och med den 20 februari 2015.
- Suspenderingen ska ses över var tredje månad.
4. Det ska ses över fortlöpande och ska förlängas, eller vid behov ändras, om rådet bedömer att beslutets mål inte har uppfyllts.”
- 39 I artikel 2 i beslut 2014/98 föreskrivs dessutom att ”[d]e personer som anges i bilaga I till beslut 2011/101/Gusp och som förtecknas i bilagan till det här beslutet ska föras upp på förteckningen i bilaga II till beslut 2011/101/Gusp”. I bilagan till beslut 2014/98 förtecknas sökandena nr 3, 12, 18, 75, 86, 99, 102 och 104.

- 40 I förordning nr 153/2014 föreskrivs följande:

”Artikel 1

Förordning ... nr 314/2004 ändras på följande sätt:

- 1) I artikel 6 ska följande punkt läggas till:

’4. Åtgärderna i punkterna 1 och 2 ska suspenderas för de personer och enheter som anges i bilaga IV.’

- 2) Bilagan till denna förordning ska läggas till som bilaga IV.

Artikel 2

Förordning ... nr 298/2013 skall upphöra att gälla.

Artikel 3

Denna förordning träder i kraft samma dag som den offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.”

- 41 I bilaga IV till förordning nr 314/2004, som lagts till genom förordning nr 153/2014, anges namnen på samtliga sökande, fysiska personer och enheter, som redan angetts i bilaga III till nämnda förordning, med undantag för sökande nr 120, Zimbabwe Defence Industries, som är den enda sökande mot vilken åtgärderna frysning av penningmedel och ekonomiska resurser enligt denna förordning fortfarande gäller och inte har suspenderats.
- 42 Tribunalen uppmanade övriga rättegångsdeltagare att yttra sig över rådets i punkt 37 ovan nämnda skrivelse. Sökandena och kommissionen efterkom denna uppmaning den 21 respektive den 4 mars 2014.
- 43 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (åttonde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet och uppmanade, som en åtgärd för processledning enligt artikel 64 i rättegångsreglerna, rättegångsdeltagarna att skriftligen besvara en rad frågor samt att inkomma med vissa handlingar. Rättegångsdeltagarna efterkom denna uppmaning inom utsatt tid.
- 44 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 10 juni 2014. Intervenienten Förenade kungariket deltog inte vid förhandlingen.
- 45 Rådet ingav vid förhandlingen ett antal tidningsartiklar, av vilka det framgår att sökande nr 68, Bothwell Mugariri, sökande nr 96, Lovemore Sekeremayi och sökande nr 98, Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, hade avlidit. Sökandenas företrädare bekräftade att de två sistnämnda avlidit, men angav att enligt sökandenas upplysningar stämde inte uppgiften att Mugariri avlidit. Sökandenas företrädare bekräftade vidare, som svar på en fråga från tribunalen, att de anser sig ha fullmakt från samtliga sökande och erbjöd sig att inge en skriftlig fullmakt från varje enskild sökande för vilken sådan fullmakt inte ingetts tillsammans med ansökan. Dessa handlingar och förklaringar fördes till protokollet vid förhandlingen.
- 46 Vid förhandlingen uppmanade tribunalen sökandena och rådet att besvara vissa frågor skriftligen och att inge vissa handlingar, däribland de begärda fullmakterna. Nämnda parter efterkom tribunalens uppmaning inom föreskriven frist, varefter det skriftliga förfarandet avslutades genom beslut av ordföranden på åttonde avdelningen.
- 47 Sökandena har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara beslut 2012/97, genomförandeförordning nr 151/2012 och genomförandebeslut 2012/124, i den mån de rör sökandena, och
  - förplikta rådet och kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 48 Rådet och kommissionen har yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan, och
  - förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.
- 49 Förenade kungariket stöder rådets och kommissionens yrkande att talan ska ogillas.



## Rättslig bedömning

### 1. Avlidna sökande

- 50 Enligt rättspraxis kan en talan om ogiltigförklaring som väckts av den som en rättsakt riktar sig till övertas av dennes universalsuccessor, bland annat när en fysisk person avlider (tribunalens dom av den 8 juli 2004, JFE Engineering m.fl./kommissionen, T-67/00, T-68/00, T-71/00 och T-78/00, REG, s. II-2501, punkt 46; se även, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 20 oktober 1983, Gutmann/kommissionen, 92/82, REG, s. 3127, punkt 2).
- 51 Såsom påpekats i punkterna 24 och 27 ovan har sökande nr 66, I.S.G. Mudenge, och sökande nr 93, J.L. Nkomo, avlidit under rättegången. Sökandenas företrädare har dessutom som svar på en fråga vid förhandlingen skriftligen bekräftat att sökande nr 96, Lovemore Sekeremayi, och sökande nr 98, Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, avlidit under rättegången. Sökandena har slutligen vid samma tillfälle angett att sökande nr 32, R. Kwenda, också avlidit under rättegången.
- 52 Vad avser samtliga ovan angivna avlidna sökande har sökandenas företrädare angett att de avlidnas universalarvingar, i förekommande fall, och, i samtliga fall, deras efterlevande makar önskar fortsätta rättegången. Ombuden har ingett skriftliga förklaringar från sistnämnda personer, som upprättats inför notarius publicus. I domen kommer i det följande uttrycket ”sökandena”, vad avser ovannämnda avlidna sökande, förstås som dessa sökandes universalarvingar som ingett en skriftlig förklaring om att de önskar fortsätta rättegången.

### 2. Frågan huruvida det föreligger en fullmakt för de advokater som undertecknat talan för samtliga sökande som är fysiska personer

- 53 Såsom påpekats i punkt 21 ovan har rådet genom särskilt handling begärt att tribunalen ska kontrollera att samtliga sökande som är fysiska personer ”verkligt stöder talan i det aktuella fallet”. Rådet har härvid gjort gällande att Sökandenas företrädare inte bifogat någon fullmakt till ansökan eller anfört någon bevisning för att ombuden har getts giltig fullmakt av sökandena nr 2-110, som är fysiska personer.
- 54 Rådet har således gjort gällande att talan ska avvisas i den del som rör dessa sökande, om inte deras ombud, för var och en av dem, inkommer med uppgifter som visar respektive sökandes önskan att väcka talan. Rådet har härvid hänvisat till domstolens dom av den 16 februari 1965, Barge/Höga myndigheten (14/64, REG, s. 69, 77). Rådets begäran stöds även av kommissionen.
- 55 Tribunalen erinrar om att enligt artikel 19 tredje och fjärde stycket och artikel 21 första stycket i protokollet om stadgan för Europeiska unionens domstol, som är tillämplig på förfarandet vid tribunalen enligt artikel 53 första stycket i samma stadga, och artikel 43.1 första stycket, i rättegångsreglerna, ska parterna, med undantag för medlemsstaterna och Europeiska unionens institutioner, Eftas övervakningsmyndighet eller de stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet), företräddas av en advokat som är behörig att uppträda inför domstol i någon av medlemsstaterna eller i en annan stat som är part i EES-avtalet. Ansökan ska dessutom innehålla uppgifter om sökandens namn och hemvist samt den undertecknandes ställning. Original exemplet av varje inlägga ska slutligen vara undertecknat av partens ombud eller advokat.
- 56 Det är emellertid endast juridiska personer som omfattas av kravet i artikel 44.5 b i rättegångsreglerna att till ansökan bifoga ”bevis för att advokatens fullmakt har utställts av någon därtill behörig person”. Enligt rättegångsreglerna kan alltså fysiska personer företräddas av en advokat utan att advokaten måste förete någon fullmakt, trots att detta är fallet för en juridisk person (tribunalens dom av den 22 februari 2006, Le Levant 001 m.fl./kommissionen, T-34/02, REG, s. II-267, punkt 64).

- 57 Den omständigheten att advokater som företräder en fysisk person inte behöver inge en fullmakt undertecknad av deras klient motiveras sannolikt av tanken att om en person som är medlem av ett advokatsamfund i en av medlemsstaterna och i denna egenskap är underkastad vissa yrkesetiska regler förklarar att denne har korrekt fullmakt från sin klient, så ska denna förklaring i princip anses vara tillräckligt trovärdig (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 18 januari 2007, PKK och KNK/rådet, C-229/05 P, REG, s. I-439, punkt 119).
- 58 Med hänsyn till de bestämmelser som det hänvisats till i punkt 55 ovan finner tribunalen emellertid att den, innan den prövar talan i förevarande mål, måste försäkra sig om att den advokat som undertecknat ansökan verkligen anlåtats för att företräda den person som anges som huvudman i talan. Med hänsyn till vad som anges i punkt 57 ovan gäller allmänt att tribunalen anser att om en advokat undertecknat och ingett en ansökan i en fysisk persons namn, så innebär detta en implicit förklaring från denna advokat att vederbörande har korrekt fullmakt från den fysiska personen i fråga. Tribunalen anser att denna typ av förklaring räcker. Om det däremot förekommer konkreta omständigheter som väcker tvivel om denna implicita förklaring, så har tribunalen rätt att anmoda advokaten i fråga att styrka sin fullmakt.
- 59 Detta är den korrekta tolkningen av domen Barge/Höga myndigheten, punkt 54 ovan (s. 77), där domstolen slog fast att advokaten inte ”behöver visa en formellt riktig fullmaktshandling för att väcka talan, förutom om fullmakten ifrågasätts”. Detta uttalande ska tolkas utifrån sammanhanget i det målet, såsom detta framgår av generaladvokaten Roemers förslag till avgörande i målet Barge/Höga myndigheten, punkt 54 ovan (REG, s. 69, 81, 82).
- 60 Det framgår av nämnda förslag till avgörande att det på den tiden var praxis att domstolen krävde skriftlig fullmakt från sökande som är fysiska personer, och detta trots att det då inte krävdes enligt den relevanta bestämmelsen i domstolens rättegångsregler, och inte heller nu krävs enligt tribunalens rättegångsregler. Sökandens advokat i det ovan i punkt 54 nämnda målet Barge/Höga myndigheten hade ingett en sådan fullmakt samtidigt med ansökan, men i fullmakten hänvisades det till ett annat mål. Efter det att ansökan inkommit ingav advokaten en ny fullmakt som omfattade det aktuella målet, vilket gjorde att det som domstolen hade att avgöra var huruvida det räckte att en fullmakt senare ingetts eller om den omständigheten att en korrekt fullmakt inte ingetts när talan väcktes gjorde att talan skulle avvisas. Domstolen gick på den förstnämnda linjen.
- 61 Tvärtemot vad rådet tycks göra gällande innebär inte denna dom att den andra parten i målet utan motivering kan begära att advokaten för en sökande som är en fysisk person ska inge en fullmakt från sin klient, vid äventyr av avvisning. Om den andra parten i målet ges en sådan möjlighet, så skulle regeln att fysiska personer kan företrädas av en advokat utan att denne behöver inge en fullmakt väsentligt förlora sitt ändamål, och detta skulle också i onödan komplicera och förlänga förfarandet, bland annat i fall som det förevarande där ett stort antal fysiska personer har väckt talan, och dessa dessutom är bosatta utanför Europeiska unionen. De krav som följer av rätten till ett effektivt domstolsskydd, som stadfästs i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och de överväganden som tribunalen redogjort för i punkt 57 ovan talar också för slutsatsen att det endast behöver inges en sådan fullmakt om konkreta omständigheter ger upphov till tvivel huruvida fullmakt verkligen har lämnats (se punkt 58 ovan).
- 62 I förevarande fall har sökandenas företrädare vid förhandlingen, som svar på en fråga från tribunalen, bekräftat att de anser sig ha korrekt fullmakt från var och en av sökandena. Sökandenas företrädare förklarade dessutom att de var villiga att inlämna en skriftlig fullmakt vad avser de sökande för vilka de inte redan ingett en fullmakt. Inom av tribunalen föreskriven frist ingav de också sådana fullmakter, vilka upprättats inför notarius publicus, för sökandena nr 2-110, med undantag för de sökande som avlidit, såsom nämnts i punkt 51 ovan. Sökandenas ombud ingav även en sådan fullmakt avseende sökande nr 68, Bothwell Mugariri. Det visade sig således att uppgiften att Mugariri avlidit,

vilket påståtts i en tidningsartikel som rådet ingett vid förhandlingen, var felaktig. Med hänsyn till de överväganden som redovisats i punkt 60 ovan är det dessutom utan betydelse att de ingivna fullmakterna hade upprättats efter det att talan väcktes.

- 63 Tribunalen finner således att det inte föreligger några tvivel om att var och en av sökandena verkligen har gett fullmakt åt sina ombud vid tribunalen.

### *3. Huruvida sökandena har ett fortsatt intresse av att få saken prövad*

- 64 Enligt fast rättspraxis gäller följande. Saken, såsom den har bestämts genom ansökan, får inte ha förfallit innan domstolsavgörandet meddelas, och en sökandes berättigade intresse av att få saken prövad måste också bestå fram till denna tidpunkt, vid äventyr av att det beslutas att det saknas anledning att döma i målet. Detta förutsätter att talan kan resultera i en fördel för den som väckt den (se domstolens dom av den 7 juni 2007, Wunenburger/kommissionen, C-362/05 P, REG, s. I-4333, punkt 42 och där angiven rättspraxis; domstolens dom av den 17 april 2008, Flaherty m.fl./kommissionen, C-373/06 P, C-379/06 P och C-382/06 P, REG, s. I-2649, punkt 25).
- 65 Tribunalen erinrar härvid om att de omtvistade restriktiva åtgärderna upphävts vad avser en del av sökandena (se punkterna 28, 29, 35 och 36 ovan). Vidare har åtgärderna suspenderats vad avser samtliga sökande som fortfarande förekommer i förteckningen över personer och enheter som omfattas av dessa åtgärder, med undantag för en enda person (se punkterna 32, 33 och 37-41 ovan).
- 66 Domstolen har emellertid i sin dom av den 28 maj 2013, Abdulrahim/rådet och kommissionen (C-239/12 P), angående en person som berörs av restriktiva åtgärder som antagits med anledning av vederbörandes påstådda kopplingar till terroristorganisationer, varvid åtgärderna upphävts under rättegången, erinrat om att sådana åtgärder har betydande negativa följder för och betydande inverkan på berörda personers fri- och rättigheter. Enligt domstolen innebär frysningen av penningmedel i sig, genom sin omfattande räckvidd, att de berörda personernas yrkes- och familjeliv kullkastas och att de ställs inför hinder när det gäller ingående av ett stort antal rättshandlingar. Härutöver ska den vanära och den misstro som följer av det offentliga utpekandet av de berörda personerna som anknutna till en terroristorganisation beaktas. Domstolen har därför förklarat att sådana sökande behåller sitt berättigade intresse av att få saken prövad - trots att deras namn strukits från den omtvistade förteckningen - i syfte att unionsdomstolen ska fastställa att de aldrig borde ha införts i den omtvistade förteckningen eller att de inte borde ha införts i förteckningen enligt det förfarande som unionsinstitutionerna tillämpat. Domstolen har tillagt att även om ett erkännande av att den angripna rättsakten är rättsstridig inte i sig kan gottgöra en sakskada eller ett intrång i privatlivet, så kan det emellertid ge den berörda personen upprättelse för skadan eller i viss mån gottgöra den ideella skada som rättsstridigheten orsakat honom och således läggas till grund för att han fortfarande har ett berättigat intresse av att få saken prövad. Domstolen har slutligen förklarat att det förhållandet att de aktuella restriktiva åtgärderna har upphävts slutgiltigt inte utgör hinder för att det berättigade intresset av att få saken prövad består, såvitt avser verkningarna av de rättsakter varigenom åtgärderna införts under tiden mellan deras ikraftträdande och deras upphävande (dom Abdulrahim/rådet och kommissionen, ovannämnd, punkterna 70-72 och 82).
- 67 Anledningen till att sökandena i förevarande mål varit föremål för restriktiva åtgärder är att de är medlemmar av en regering som, enligt de som har antagit de omtvistade rättsakternas, allvarligt kränkt de mänskliga rättigheterna, eller att de är associerade med dessa personer, eller att de allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe. Det har däremot inte påståtts att de har kopplingar till terroristorganisationer. Det som domstolen anförde i domskälen i dom Abdulrahim/rådet och kommissionen, punkt 66 ovan (punkterna 70-72 och 82), gör sig trots detta gällande, i tillämpliga delar, även i sökandenas fall. Tribunalen finner således att deras berättigade intresse av att få saken prövad består, trots att de omtvistade restriktiva åtgärderna har upphävts, vad avser vissa sökande, och suspenderats, vad avser vissa andra sökande.

#### 4. *Vissa av kommissionens argument mot att talan ska upptas till prövning*

- 68 Kommissionen har, för det första, gjort gällande att yrkandet om ogiltigförklaring av rådets rättsakter, vad avser kommissionen, ska avvisas, eftersom kommissionen saknar passiv saklegitimation vad avser rådets rättsakter.
- 69 Syftet med talan är dock att såväl två rättsakter antagna av rådet som en rättsakt antagen av kommissionen ska ogiltigförklaras. Sökandena har således helt riktigt i ansökan angett dessa två institutioner som svarande i förevarande mål.
- 70 Kommissionen har för det andra påpekat att yrkandet om ogiltigförklaring av genomförandebeslut 2012/124 endast ska anses ha framställts av sökande nr 60, Cephas George Msipa, som är den enda person som berörs av detta beslut. Kommissionen anser emellertid att det är tveksamt om ett sådant yrkande kan upptas till prövning, eftersom beslutet i fråga endast ändrar beslut 2011/101 vad rör skälen till att denne sökande upptagits i förteckningen över personer som omfattas av de omtvistade restriktiva åtgärderna och således inte ändrar sökandens rättsliga ställning. Kommissionen har tillagt att om det anses att yrkandet att detta beslut ska ogiltigförklaras väckts av samtliga sökande, ska det avvisas ”eftersom ingen av sökandena har ett rättsligt intresse av att angripa denna rättsakt från rådet”.
- 71 Detta argument kan inte godtas. Tribunalen erinrar om att beslut 2011/101 har ändrats genom beslut 2012/97, varvid bilaga I till det förstnämnda beslutet ersatts av en ny bilaga, och att bilaga I till beslut 2011/101 därefter på nytt ändrats genom genomförandebeslut 2012/124, vad avser sökande nr 60, på så sätt att den tidigare tomma kolumnen om skäl ersatts av den text som det hänvisas till i punkt 18 ovan. Detta innebär att sökande nr 60 är direkt och personligen berörd av både genomförandebeslut 2012/124 och beslut 2012/97 och att hans rättsliga ställning har förändrats genom det senare antagna beslutet, på så sätt att det har lagts till skäl som förklarar varför de aktuella restriktiva åtgärderna antagits mot honom i bilaga I till beslut 2011/101, som ersatts av beslut 2012/97.
- 72 Sökande nr 60 har således rätt att yrka ogiltigförklaring av genomförandebeslut 2012/124. När det är fråga om en och samma talan innebär konstaterandet, med avseende på en enda sökande, att talan kan upptas till prövning att det inte behöver prövas huruvida övriga sökande har talerätt (domstolens dom av den 24 mars 1993, CIRFS m.fl./kommissionen, C-313/90, REG, s. I-1125, punkt 31, och tribunalens dom av den 15 september 1998, European Night Services m.fl./kommissionen, T-374/94, T-375/94, T-384/94 och T-388/94, REG, s. II-3141, punkt 61). Syftet med talan är nämligen att de angripna rättsakterna ska ogiltigförklaras i den del som rör sökandena. Eftersom genomförandebeslut 2012/124 endast namnger sökande nr 60 är det uppenbart att det beslutet endast kommer att upphävas vad gäller honom, om talan vinner bifall.

#### 5. *Prövning i sak*

- 73 Sökandena har anfört följande fem grunder till stöd för sin talan: 1) Avsaknad av korrekt rättslig grund för att bland de personer som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna uppta personer eller enheter som varken ingår i Zimbabwes ledning eller är associerade med sådana personer. 2) Uppenbart oriktig bedömning. 3) Åsidosättande av motiveringsskyldigheten. 4) Åsidosättande av sökandenas rätt till försvar. 5) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen.
- 74 Tribunalen kommer först att behandla den första grunden angående den rättsliga grunden för de angripna rättsakterna, därefter den tredje och den fjärde grunden, som rör procedurfrågor, och slutligen den andra och den femte grunden, som rör sakfrågan i målet.



*Den första grunden: Avsaknad av korrekt rättslig grund för att bland de personer som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna uppta personer eller enheter som ingår i Zimbabwes ledning eller är associerade med sådana personer*

75 Sökandena har gjort gällande att det inte föreligger någon korrekt rättslig grund för att i förteckningen över de personer som omfattas av de omtvistade restriktiva åtgärderna uppta ett antal personer som varken påstås ingå i Zimbabwes ledning eller vara personer eller enheter som är associerade med sådana personer. Enligt sökandena kan påståenden om att de berörda personerna tidigare begått brott inte utgöra tillräcklig grund för att uppta dem i förteckningen över personer som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna.

76 Tribunalen erinrar härvid om att den första rättsakt som förevarande talan riktar sig mot, det vill säga beslut 2012/97, antogs med stöd av artikel 29 FEU, som har följande lydelse:

”Rådet ska anta beslut som anger unionens inställning till en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär. Medlemsstaterna ska se till att deras nationella politik överensstämmer med unionens ståndpunkter.”

77 Beslut 2011/101, som ändrats genom beslut 2012/97, antogs också med stöd av artikel 29 FEU.

78 Artikel 29 FEU ingår i avdelning V i EU-fördraget, med rubriken ”Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder och särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken”. Artikel 21 FEU, som ingår i samma avdelning, har följande lydelse:

”1. Unionens åtgärder i internationella sammanhang ska utgå från de principer som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning och som den strävar efter att föra fram i resten av världen: demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten.

...

2. Unionen ska utforma och föra en gemensam politik och vidta åtgärder samt verka för att säkerställa en hög grad av samarbete inom alla områden för internationella förbindelser för att

- a) skydda sina värden, sina grundläggande intressen, sin säkerhet, sitt oberoende och sin integritet,
- b) konsolidera och stödja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folkrätten,
- c) bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med ändamålen och principerna i Förenta nationernas stadga samt principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan, inklusive dem som avser de yttre gränserna,
- d) främja en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i utvecklingsländerna med det primära syftet att utrota fattigdom,

...

3. Unionen ska respektera de principer och eftersträva de mål som anges i punkterna 1 och 2 när den utarbetar och genomför yttre åtgärder på de olika områden som omfattas av denna avdelning och av femte delen i [EUF-fördraget] samt yttre aspekter av övrig politik.

...”



- 79 Den tredje rättsakt som sökandena har yrkat ogiltigförklaring av, det vill säga genomförandebeslut 2012/124, utgör ett ”beslut om genomförande av ett beslut som fastställer unionens åtgärder eller ståndpunkter”, i förevarande fall beslut 2012/97. Genomförandebeslut 2012/124 antogs med stöd av artikel 6.1 i beslut 2011/101 (se punkt 9 ovan), i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 31.2 FEU.
- 80 Den andra rättsakten som förevarande talan riktas mot, det vill säga genomförandeförordning nr 151/2012, antogs med stöd av artikel 11 b i förordning nr 314/2004 (se punkt 4 ovan). Förordning nr 314/2004 antogs med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG. Sistnämnda artiklar har ändrats genom Lissabonfördraget och har blivit artikel 75 FEUF respektive artikel 215 FEUF.
- 81 Enligt sökandena utvidgade de angripna rättsakterna omfattningen av de restriktiva åtgärder som antagits mot Zimbabwe, eftersom de därefter inte bara har omfattat fysiska personer och juridiska personer som anges vara medlemmar av regeringen eller associerade med dessa personer, utan även personer som inte anklagas för att vara associerade med regeringen, men som anklagas för att ha ägnat sig åt verksamhet som skadar de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstaten i Zimbabwe. Sistnämnda kategori av personer kan således inte anklagas för att ha några kopplingar till Zimbabwes ledning. Ett stort antal personer har inkluderats bland de personer som omfattas av de angripna åtgärderna på grundval av ostyrkta anklagelser om allvarliga brottsliga gärningar. Det har inte anförts någon bevisning eller någon uppgift som ger grund för de påståenden som framförts angående dessa personer, såsom de formulerats i de angripna rättsakterna. Det har inte ens framförts någon preciserad uppgift på detta område. I många fall har de brott som avses i de angripna åtgärderna begåtts innan den nationella enhetsregeringen bildades vilken ledde Zimbabwe när de omtvistade rättsakterna antogs.
- 82 Tribunalen finner för det första att sökandenas argument att de faktiska omständigheter som nämns angående vissa personer som omfattas av de restriktiva åtgärder som införts genom de angripna rättsakterna inte har styrkts eller är opreciserade saknar relevans inom ramen för förevarande grund, som avser att det inte föreligger någon korrekt rättslig grund för de angripna rättsakterna. Sådana argument är nämligen endast relevanta för att påvisa att de som har antagit de angripna rättsakterna har gjort en oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller att dessa rättsakter är bristfälligt motiverade. Sådana fel rör inte frågan huruvida det föreligger en korrekt rättslig grund som motiverar att rättsakterna i fråga har antagits, vilket är den enda fråga som ingår i förevarande grund. Om det, tvärt emot vad sökandena har påstått, visar sig att det föreligger en sådan rättslig grund, så återstår frågan huruvida de som har antagit nämnda rättsakter har gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att anse att de faktiska omständigheterna i förevarande fall motiverar att denna rättsliga grund använts för att anta dessa rättsakter och huruvida de har lämnat en tillräcklig motivering i detta hänseende. Dessa frågor skulle endast kunna tänkas vara av relevans inom ramen för den andra och den tredje grunden.
- 83 Tribunalen erinrar för det andra om att den första av de angripna rättsakterna (beslut 2012/97) förlänger giltigheten av beslut 2011/101 och ersätter bilagan till sistnämnda beslut, som angav vilka personer och enheter som omfattas av de restriktiva åtgärder som antagits, och att den andra av de angripna rättsakterna (genomförandeförordning nr 151/2012) ersatt bilaga III till förordning nr 314/2004, som angav personer och enheter vars penningmedel och ekonomiska resurser frysts enligt denna förordning, och att den tredje av de angripna rättsakterna (genomförandebeslut 2012/124), innehåller ändringar vad avser sökande nr 60, Cephas George Msipa, jämfört med vad som anges i bilagan till beslut 2011/101, som ersatts av beslut 2012/97. Med andra ord rör det sig i samtliga tre fall om rättsakter som ändrar en tidigare rättsakt.
- 84 Det ska härvid påpekas att uttrycket ”fysiska eller juridiska personer som är engagerade i verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe”, som sökandena har hänvisat till i sina argument som sammanfattats i punkt 81 ovan, endast förekommer i beslut 2011/101 (se punkterna 7 och 8 ovan). Såsom påpekats i punkt 4 ovan

omfattar den frysning av tillgångar och ekonomiska resurser som införts genom förordning nr 314/2004 enligt artikel 6.1 i samma förordning endast ”penningmedel och ekonomiska resurser tillhörande enskilda medlemmar av Zimbabwes regering och andra fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är associerade med dem”.

- 85 Detta innebär att förevarande grund rör skilda frågor vad å ena sidan beträffar den första och den tredje av de angripna rättsakterna, vilka ändrar beslut 2011/101, och vad å andra sidan beträffar den andra angripna rättsakten, som ändrar förordning nr 314/2004.
- 86 I det första fallet är frågan huruvida artikel 29 EU, som anges som rättslig grund för beslut 2012/97 (liksom för beslut 2011/101, som ändrats genom förstnämnda beslut), utgör en korrekt rättslig grund för att anta de restriktiva åtgärder som nämns i sistnämnda beslut vad avser ”fysiska eller juridiska personer som är engagerade i verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe”. Tribunalen vill härvid påpeka att om denna fråga besvaras nekande, så följer det logiskt att beslut 2011/101 också saknar lagenlig rättslig grund, vad avser de personer som ingår i nämnda kategori. Detta innebär att sökandena med sin första grund även implicit men klart har framställt en invändning om rättsstridighet vad avser beslut 2011/101. Artikel 277 FEUF ger sökandena rätt att framställa en sådan invändning, och detta även om de skulle kunna ha yrkat att sistnämnda beslut ska ogiltigförklaras och underlåtit att göra det (se, för ett liknande resonemang och analogt, domstolens dom av den 10 juli 2003, kommissionen/ECB, C-11/00, REG, s. I-7147, punkterna 74-78; dom av den 15 maj 2008, Spanien/rådet, C-442/04, REG, s. I-3517, punkt 22, och dom av den 20 maj 2008, kommissionen/rådet, C-91/05, REG, s. I-3651, punkterna 29-34).
- 87 I det andra fallet, här genomförandeförordning nr 151/2012, är frågan huruvida det föreligger en rättslig grund som motiverar ändringen av förordning nr 314/2004 på så sätt att bilaga III till sistnämnda förordning, som innehåller namnen på personer och enheter vars penningmedel och ekonomiska resurser fryses, kompletteras med namnen på personer eller enheter som upptagits i bilagan till beslut 2011/101, i dess lydelse enligt beslut 2012/97, på grund av att dessa ägnat sig åt verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe, trots att artikel 6.1 i förordning nr 314/2004 endast föreskriver frysning av tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör medlemmar av Zimbabwes regering och andra fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är associerade med dem.
- 88 Tribunalen kommer att undersöka båda frågorna i tur och ordning.

Den rättsliga grunden för besluten 2011/101 och 2012/97 samt genomförandebeslut 2012/124

- 89 Sökandena har anfört tre nära sammanbundna argument som endast kan förstås som ett ifrågasättande av rådets behörighet att med stöd av artikel 29 EU anta besluten 2011/101 och 2012/97 vad avser personer som ägnat sig åt verksamhet som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen.
- 90 Sökandena har för det första gjort gällande att även om stödet för demokratin, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna (samt kampen mot terrorismen) är legitima mål inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), så har rådet och kommissionen inte behörighet att anta allmängiltig lagstiftning inom straffrätt och civilrätt. Rådets och kommissionens behörighet på detta område är strikt begränsad och definieras i artiklarna 82-86 FEUF, och det framgår av artikel 40 FEU att de inte får överskrida denna behörighet. Sökandena menar därför att även om unionen kan anta minimiregler vad avser definitionen av brott som ingår inom allvarlig gränsöverskridande kriminalitet och harmonisera nationell lagstiftning för att säkerställa ett effektivt genomförande av

unionens politik, så kan varken rådet eller kommissionen åberopa den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken för att frysa enskilda personers penningmedel eller utfärda reseförbud för dem på den enda grunden att de påstås ha varit inblandade i brottslig verksamhet tidigare.

- 91 Enligt sökandena krävs det för det andra att det föreligger en klar och uppenbar koppling mellan de personer som omfattas av restriktiva åtgärder och de legitima mål inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som unionen eftersträvar i förhållandet till en tredjestat. Det föreligger emellertid ingen koppling mellan de personer som anklagas för att tidigare ha begått allvarliga brott och något som helst legitimt mål inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det har inte förklarats hur åtgärden att frysa penningmedel som tillhör personer som inte påstås vara associerade till Zimbabwes nuvarande regering, eller åtgärden att utfärda reseförbud mot dem, gör det möjligt att uppnå något som helst legitimt mål. Sökandena har anfört att denna kategori av personer varken är terrorister som kan tänkas använda sina penningmedel och ekonomiska resurser för att stödja internationella terroristdåd eller personer som är ansvariga eller inflytelserika vad avser den politik som genomförs av Zimbabwes regering.
- 92 Rådet är för det tredje, när det antar restriktiva åtgärder, skyldigt att förklara på vilket sätt dessa åtgärder är lämpliga och proportionerliga för att uppnå ett legitimt mål. I förevarande fall har det emellertid inte anförts någon legitim motivering som är knuten till utrikespolitiken till stöd för att införa restriktiva åtgärder mot icke-statliga aktörer i Zimbabwe, som tidigare begått allvarliga brott. Det förklaras inte heller på vilket sätt åtgärden att frysa penningmedel som tillhör personer utan ansvar eller inflytande vad avser den politik som genomförs av den nationella enhetsregering som hade makten i Zimbabwe när de angripna rättsakterna antogs, eller att utfärda reseförbud mot dem, är ett lämpligt och proportionerligt medel för att uppnå något som helst legitimt mål inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 93 Av artikel 21 FEU jämförd med artikel 29 FEU, vilka citeras i punkterna 78 respektive 76 ovan, framgår att åtgärder som syftar till att i resten av världen, och därmed även Zimbabwe, främja demokrati, rättsstaten och de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet kan antas genom ett beslut som grundas på artikel 29 FEU (se, för ett liknande resonemang, tribunalens dom av den 28 maj 2013, Al Matri/rådet, T-200/11, punkt 46). Såsom framgår av sökandenas ovan sammanfattade argument ifrågasätter de inte rent allmänt denna slutsats, utan gör endast gällande att restriktiva åtgärder – som de nu aktuella – som antas mot personer eller enheter på den enda grunden att dessa personer påstås ha begått brott, inte ingår bland de åtgärder som kan antas på grundval av artikel 29 FEU. Sökandena menar vidare att sådant beteende på sin höjd kan leda till åtgärder som antas på grundval av bestämmelserna om straffrättsligt samarbete, som regleras i artiklarna 82-86 FEUF.
- 94 Sökandenas argument tar emellertid inte hänsyn till sammanhanget för den verksamhet som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe, som de personer som upptagits i förteckningen i bilaga I till beslut 2011/101 påstås ha ägnat sig åt. Tribunalen kommer därför att redogöra för detta sammanhang, såsom det framgår av skälen i beslut 2011/101 och de rättsakter som föregick nämnda beslut
- 95 I skäl 1 i den gemensamma ståndpunkten 2002/145, vilket är den första gemensamma ståndpunkt som antogs mot Zimbabwe (se punkt 1 ovan), anges följande:

”Den 28 januari 2002 uttryckte rådet sin allvarliga oro över situationen i Zimbabwe, särskilt den senaste tidens upptrappning av våldet och hotelserna mot den politiska oppositionen samt trakasserier gentemot den fria pressen. Rådet noterade att den zimbabwiska regeringen inte hade vidtagit några effektiva åtgärder för att förbättra läget, vilket Europeiska rådet i Laeken uppmanade till i december 2001.”

- 96 Den gemensamma ståndpunkten 2002/145 har ändrats och förlängts genom den gemensamma ståndpunkten 2003/115, vars skäl 2 har följande lydelse:
- ”Situationen i Zimbabwe har försämrats ytterligare, och allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt av åsiktsfriheten, föreningsfriheten och friheten att delta i fredliga sammankomster fortsätter att äga rum.
- 97 I den gemensamma ståndpunkten 2004/161, som upphävt och ersatt den gemensamma ståndpunkten 2002/145, hänvisas också (i skäl 6) till att ”situationen för de mänskliga rättigheterna i Zimbabwe fortsätter att försämrats”, som skäl för att unionen ska förlänga sina restriktiva åtgärder mot detta land i ytterligare tolv månader. Enligt skäl 7 i samma gemensamma ståndpunkt, är ”[m]ålet med dessa restriktiva åtgärder ... att uppmuntra de personer som åtgärderna riktar sig till att avvisa politik som leder till att de mänskliga rättigheterna och yttrandefriheten upphävs och ett gott styre hämmas”.
- 98 Det är tydligt att rådet ansett att situationen i Zimbabwe inte förbättrats, eftersom rådet, såsom påpekats i punkt 3 ovan, successivt förlängt giltighetstiden för den gemensamma ståndpunkten 2004/161 fram till den 20 februari 2009 ”[m]ed hänsyn till situationen i Zimbabwe”, vilket är den standardfras som använts i de olika gemensamma ståndpunkter som förlängt giltighetstiden.
- 99 År 2008 hölls val i Zimbabwe. Såsom rådet erinrat om hänvisade unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik i en förklaring av den 22 juni 2008 till ”den oacceptabla systematiska kampanjen med våld, obstruktion och hotelser som zimbabwiska myndigheter för sedan flera veckor tillbaka” och angav att ”dessa val därigenom närmast utgör ett hån mot demokratin”.
- 100 Såsom rådet också påpekat, utan invändningar från sökandenas sida, hade det parti som hade makten i Zimbabwe (ZANU-PF) ingått en övergripande politisk överenskommelse (Global Political Agreement, nedan kallad den övergripande politiska överenskommelsen) den 15 september 2008, i vilken det bland annat bestämdes att en ny nationell enhetsregering skulle bildas, vilken förutom medlemmar som skulle föreslås av ZANU-PF, som redan hade makten innan enhetsregeringen bildades, även skulle innehålla medlemmar som skulle föreslås av oppositionen. Robert Mugabe förblev Zimbabwes president. Enhetsregeringen bildades slutligen den 9 februari 2009, men enligt rådet kännetecknades de följande åren av en maktkamp mellan ZANU-PF och oppositionspartierna. I denna maktkamp erhöll Robert Mugabe fortsatt stöd från Zimbabwes säkerhetsapparat, bestående av armen, underrättelsetjänsten, polisen och landets fängelsesystem. Det organ som samordnade denna apparat, Joint Operations Command (samlade kommandocentralen), bär en stor del av ansvaret för det våld som förekom under valet år 2008, och de personer som ingick i detta organ år 2008 är fortfarande kvar i tjänst.
- 101 Genom rådets gemensamma ståndpunkt 2009/68/Gusp av den 26 januari 2009 om förlängning av restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (EUT L 23, s. 43) förlängdes giltigheten för den gemensamma ståndpunkten 2004/161 med ytterligare ett år, till och med den 20 februari 2010. I skäl 3 i den gemensamma ståndpunkten 2009/68 anges att denna förlängning införts ”[m]ed hänsyn till situationen i Zimbabwe, särskilt det organiserade våldet från de zimbabwiska myndigheternas sida och det fortsatta blockerandet av genomförandet av den politiska överenskommelse som undertecknades den 15 september 2008”. På samma sätt hänvisas i skäl 3 i beslut 2010/92, som förlängde giltigheten av den gemensamma ståndpunkten 2004/161 fram till den 20 februari 2011, till ”avsaknaden av framsteg när det gäller genomförandet av den övergripande politiska överenskommelse[n]”.
- 102 Detta sammanhang är viktigt när man betraktar hänvisningen i artiklarna 4 och 5 i beslut 2011/101 (se punkterna 7 och 8 ovan) till personer vars verksamhet ”allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe”. Detta innebär att hänvisningen inte rör varje form av brottslig verksamhet som kan tänkas omfattas av vanliga straffrättsliga eller till och med civilrättsliga bestämmelser. Allt pekar på att hänvisningen avser de personer och de handlingar som gjort att rådet håller Zimbabwes ledning ansvariga för en ”upptrappning av våldet”,



”hotelserna mot den politiska oppositionen” och ”trakasserierna gentemot den fria pressen” (se punkt 95 ovan), ”allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt av åsiktsfriheten, föreningsfriheten och friheten att delta i fredliga sammankomster” (punkt 96 ovan) eller den ”systematiska kampanjen med våld, obstruktion och hotelser som zimbabwiska myndigheter fört” (punkt 99 ovan).

- 103 Dessa överväganden bekräftas av lydelsen i artiklarna 4 och 5 i beslut 2011/101. Även om brottsliga handlingar kan innebära en allvarlig kränkning för brottsoffret, är det svårt att se hur de allvarligt kan hota demokratin i sig eller rättsstaten annat än om det förekommer kopplingar mellan de personer som ägnar sig åt dessa handlingar och åtminstone en del av det berörda landets ledning.
- 104 Den övergripande politiska överenskommelsen och ombildningen av regeringen till den så kallade nationella enhetsregeringen har dessutom inte lett till en total utrensning av de zimbabwiska ledare som berörs av de ovan sammanfattade anklagelserna (se även, i det avseendet, punkt 109 nedan). Dessa förändringar har på sin höjd lett till att makten nu delas mellan samma ledare och de tidigare oppositionspartierna.
- 105 Tribunalen anser därför att artikel 29 FEU utgör en korrekt rättslig grund för att anta ett sådant beslut som besluten 2011/101 och 2012/97 mot de personer som omtalas i punkt 102 ovan. Tvärt emot vad sökandena har gjort gällande har de restriktiva åtgärder som avses i de två besluten inte riktats mot nämnda personer på grund av deras inblandning i vilken brottslig verksamhet som helst, utan på grund av påstådda handlingar som, förutom att de högst troligt faller under straffrättsliga bestämmelser eller åtminstone civilrättsliga bestämmelser, ingår som ett led i en strategi med hotelser och systematiskt åsidosättande av det zimbabwiska folkets grundläggande rättigheter, som rådet hävdar att landets ledning gjort sig skyldiga till. Det är just av sistnämnda skäl som de personer som anklagas för sådana handlingar legitimt kunde bli föremål för en åtgärd, som de två ovannämnda besluten, med stöd av artikel 29 FEU.
- 106 Det är även av detta skäl som det föreligger en koppling, såsom den som tagits upp av sökandena i deras i punkt 91 ovan sammanfattade argumentation, mellan dessa personers handlingar och legitima mål inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, såsom dessa uppräknas i artikel 21 FEU. Med hänsyn till målet med de aktuella restriktiva åtgärderna, vilka har förlängts genom beslut 2011/101 (se punkt 97 ovan), var det helt rimligt att bland de personer som omfattas av dessa åtgärder inkludera de personer som påstås ha använt våld och hotelser för vilka Zimbabwes ledning enligt rådet ska hållas politiskt ansvarig och inte bara personer som ingår i sistnämnda ledning. Oavsett vilka straffrättsliga eller till och med civilrättsliga åtgärder som kan tänkas vidtas mot de personer som påstås vara inblandade i de påstådda våldsbrotten var det legitimt och förenligt med målen med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken att anta åtgärder som syftar till att förmå även dessa personer att ”avvisa politik som leder till att de mänskliga rättigheterna och yttrandefriheten upphävs och ett gott styre hämmas”, vilket i deras fall innebär att de avstår från att ägna sig åt liknande verksamhet i fortsättningen.
- 107 Vad rör sökandenas i punkt 92 ovan sammanfattade argument konstaterar tribunalen att de i själva verket inte rör den rättsliga grunden för de angripna rättsakterna, utan går ut på att nämnda rättsakter är bristfälligt motiverade. Oavsett detta räcker det att påpeka att rådet - såsom framgår av skälen till de olika rättsakter som infört och förlängt giltigheten av de aktuella restriktiva åtgärderna, vilka har sammanfattats i punkterna 95-101 ovan, och, såsom kommer att framgå av prövningen av den tredje grunden nedan - har lämnat en tillräcklig redogörelse för skälen till att det upptagit de personer som berörs av förevarande grund bland de personer som omfattas av nämnda åtgärder.
- 108 Sökandena har vidare gjort gällande att de angripna restriktiva åtgärderna i vilket fall som helst inte är lämpliga för att med proportionerliga medel uppnå något som helst legitimt mål. Sökandena har i denna del anfört följande fem argument: 1) Trots att åtgärderna var tänkta att riktas mot medlemmar av den aktuella regeringen är de helt koncentrerade på frågor som rör Zimbabwes tidigare regering,



och inte den regering som har makten till följd av den övergripande politiska överenskommelsen. Sistnämnda regering (den så kallade nationella enhetsregeringen) stöds dessutom av unionen, som inlett en dialog med den. 2) Den verksamhet och de brott som sökandena anklagas för härrör i ett stort antal fall från tiden innan den nationella enhetsregeringen bildades. 3) Frysning av tillgångar eller reseförbud som riktas mot enskilda som inte har kopplingar till regeringen eller som varken deltar i regeringens politik eller bestämmer över den kan aldrig anses bidra till att något som helst legitimt mål inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken uppnås. 4) Förenade kungariket, som föreslagit att enskilda personer ska tilläggas i förteckningen över personer som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna, har tillämpat en strategi för att bibehålla trycket mot extremister. Detta är inte ett officiellt mål med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och kan inte motivera utvidgningen av de restriktiva åtgärdernas tillämpningsområde till att även omfatta icke-statliga aktörer i Zimbabwe som påstås ha begått brott tidigare. 5) Även om de angripna åtgärderna skulle anses vara lämpliga, så är de ändå oproportionerliga av de skäl som anges inom ramen för den femte grunden.

- 109 Det sista av dessa fem argument innebär endast en hänvisning till sökandenas argument till stöd för den femte grunden, vilken kommer att prövas i punkterna 285-302 nedan. Vad rör de övriga fyra argumenten utgår de av allt att döma från premissen att Zimbabwe fått en helt ny ledning genom att en så kallad nationell enhetsregering bildats i enlighet med den övergripande politiska överenskommelsen. Såsom har framhållits ovan i punkt 100 är detta dock inte fallet. Den nationella enhetsregeringen innehöll visserligen oppositionspolitik, men den innehöll även politiker från ZANU-PF, det vill säga det parti som var vid makten när det våld, de hotelser och det åsidosättande av grundläggande rättigheter som rådet har tagit upp i ett antal olika gemensamma ståndpunkter och beslut angående Zimbabwe, som tribunalen erinrat om ovan, ägde rum. Såsom framgår av rådets svar på en fråga som tribunalen ställt som en åtgärd för processledning, var de medlemmar av den nationella enhetsregeringen som utnämndes av ZANU-PF i huvudsak redan medlemmar av den tidigare regeringen. Dessutom stannade Zimbabwes president, Robert Mugabe, kvar i sitt ämbete.
- 110 Mot denna bakgrund, och tvärt emot vad sökandena verkar anse, var det inte fråga om en radikal och fullständig förändring av Zimbabwes ledning, genom att den nationella enhetsregeringen bildades i enlighet med den övergripande politiska överenskommelsen. Rådet hade således grund för att även sedan denna regering bildats anta ett beslut om restriktiva åtgärder med stöd av artikel 29 FEU, som riktades både mot de personer i Zimbabwes aktuella ledning som redan ingick i landets tidigare ledning eller deras förbundna och personer som tidigare ägnat sig åt verksamhet som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe. Detta är fallet i synnerhet eftersom rådet, såsom framgår av skälen i den gemensamma ståndpunkten 2009/68 och i beslut 2010/92, vilka sammanfattats i punkt 101 ovan, hänvisat till "det fortsatta blockerandet" av genomförandet av den politiska överenskommelsen och "avsaknaden av framsteg".
- 111 Vad särskilt rör det fjärde argumentet, i vilket det påstås att Förenade kungariket har en helt annan strategi, konstaterar tribunalen att detta påstående grundas på uppgifter i en rapport från en parlamentskommitté i denna medlemsstat, vilken sökandena har ingett som bilaga till sin ansökan. Det räcker härvid att, i likhet med rådet, påpeka att frågan huruvida de angripna rättsakterna är lagenliga ska avgöras med hänsyn till de skäl som anges i rättsakterna och inte på grundval av påståenden om överväganden från Förenade kungarikets regerings sida som lett till att denna regering givit sitt stöd till nämnda rättsakter. Detta gäller särskilt eftersom dessa rättsakter, vilket även rådet har påpekat, inte har antagits av Förenade kungariket ensamt, utan av företrädare för samtliga medlemsstater, samlade i rådet.
- 112 Mot bakgrund av det anförda finner tribunalen att artikel 29 FEU utgjorde en korrekt rättslig grund för att anta beslut 2012/97, liksom beslut 2011/101, som ändrade förstnämnda beslut. Vidare har även genomförandebeslut 2012/124 antagits med stöd av en korrekt rättslig grund, i förevarande fall artikel 6.1 i beslut 2011/101.

Den rättsliga grunden för genomförandeförordning nr 151/2012

- 113 Såsom redan påpekats (se punkt 80 ovan) har kommissionen antagit genomförandeförordning nr 151/2012 på grundval av artikel 11 b i förordning nr 314/2004.
- 114 Tribunalen konstaterar inledningsvis att den aktuella bestämmelsen enligt dess lydelse (se punkt 4 ovan) avser "[b]eslut som fattas avseende bilagan till gemensam standpunkt 2004/161". Såsom påpekats i punkt 6 ovan har emellertid den gemensamma standpunkten 2004/161 upphävts genom beslut 2011/101.
- 115 Det skulle förvisso ha varit lämpligt att uppdatera lydelsen i artikel 11 b i förordning nr 314/2004 genom att ersätta hänvisningen till den upphävda gemensamma standpunkten 2004/161 med en hänvisning till beslut 2011/101, som ersatt den. Trots att någon sådan uppdatering inte har skett är det emellertid uppenbart att bestämmelsen i fråga ska tolkas så, att den även omfattar varje beslut rörande en åtgärd, som i det nu aktuella fallet beslut 2011/101 vilket, genom att upphäva den gemensamma standpunkten 2004/161, har ersatt den rättsakten och vilket innehåller i stort sett likalydande bestämmelser.
- 116 En jämförelse mellan bestämmelserna i de två aktuella rättsakterna visar nämligen att artiklarna 1-5 i beslut 2011/101 med undantag för vissa punktvisa ändringar av mindre vikt är identiska med motsvarande artiklar i den gemensamma standpunkten 2004/161, i den lydelse som gällde när den upphävdes. Artikel 6 i beslut 2011/101 har i punkt 1 samma lydelse som artikel 6 i den gemensamma standpunkten 2004/161, men innehåller även två nya punkter som syftar till att säkerställa rätten till försvar för personer som omfattas av de restriktiva åtgärder som införts. En ny artikel 7, som innehåller preciseringar angående bilagan till beslut 2011/101, som synes vara tänkt att säkerställa att motiveringsskyldigheten uppfylls, har införts mellan artikel 6 i detta beslut och dess artikel 8, vars lydelse är identisk med artikel 7 i den gemensamma standpunkten 2004/161. Artikel 9 i beslut 2011/101 består av en enda mening om upphävande av den gemensamma standpunkten 2004/161, medan den sista artikeln (artikel 10) i beslut 2011/101 motsvarar artikel 9 i den gemensamma standpunkten 2004/161. Beslut 2011/101 innehåller ingen artikel som motsvarar artikel 10 i den gemensamma standpunkten 2004/161, men den sistnämnda artikeln anger endast att den gemensamma standpunkten i fråga ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*. Den omständigheten att någon sådan bestämmelse inte förekommer i beslut 2011/101 har rimligen sin grund i att dess offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning* föreskrivs direkt i artikel 297.2 andra stycket FEUF.
- 117 Slutsatsen att artikel 11 b i förordning nr 314/2004 ska tolkas så, att den även omfattar beslut som rör bilagan till beslut 2011/101 bekräftas av skäl 5 i sistnämnda beslut, som, vilket bör understrykas, antogs av rådet som även antog förordning nr 314/2004. I detta skäl anges att "[u]nionens genomförandeåtgärder [till beslut 2011/101] anges i förordning ... nr 314/2004".
- 118 Artikel 11 b i förordning nr 314/2004 utgör således en korrekt rättslig grund för att anta en genomförandeförordning, såsom förordning nr 151/2012, med stöd av ett beslut om ändring av bilaga I till den gemensamma standpunkten i beslut 2011/101. Tribunalen övergår därefter till att pröva den i punkt 87 ovan nämnda frågan, det vill säga huruvida en sådan ändring kan leda till att de restriktiva åtgärder som föreskrivs i förordning nr 314/2004 omfattar personer som anklagas för att ha ägnat sig åt verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe, trots att artikel 6.1 i förordning nr 314/2004 endast föreskriver frysning av tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör medlemmar av Zimbabwes regering och andra fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är associerade med dem.
- 119 Tribunalen erinrar om att förordning nr 314/2004 har antagits med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG. Sökandena har åberopat domstolens praxis enligt vilken det för att åtgärder som riktas mot fysiska personer ska kunna vidtas med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG, i form av restriktiva

åtgärder mot tredjeländer, får de endast avse ledningen i sådana länder och personer som är associerade med ledningen (domstolens dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, REG, s. I-6351, punkt 166, och dom av den 13 mars 2012, Tay Za/rådet, C-376/10 P, REU, punkt 63).

- 120 Sökandena har tillagt att kommissionen i sitt förslag till rådets förordning om ändring av förordning nr 314/2004 (KOM (2009) 395 slutlig av den 29 juli 2009) uttryckligen medgett att artiklarna 60 EG och 301 EG inte räcker som grund för att anta restriktiva åtgärder mot personer som inte är knutna till regeringen och att det fanns anledning att ändra förordning nr 314/2004, för att införa restriktiva åtgärder mot personer och enheter som inte påstås vara medlemmar av Zimbabwes regering eller vara associerade med den. Detta förslag antogs emellertid aldrig och de restriktiva åtgärder som införts genom förordning nr 314/2004 fortsätter att vara grundade på artiklarna 60 EG och 301 EG.
- 121 Rådet har svarat att beslut 2011/101 antogs efter det att Lissabonfördraget trädde i kraft och att det numera är tillåtet att med stöd av artikel 215.2 FEUF anta restriktiva åtgärder som omfattar fysiska eller juridiska personer och icke-statliga grupper eller enheter, som inte har någon anknytning till den makthavande regimen i ett tredjeland. Den utveckling som skett i form av Lissabonfördragets ikraftträdande innebär att kommissionens förslag, som sökandena åberopat, blivit inaktuellt. Kommissionen har också inom ramen för sin argumentation åberopat artikel 215.2 FEUF och gjort gällande att denna bestämmelse utgör en korrekt rättslig grund för att införa restriktiva åtgärder mot andra personer eller enheter än de som ingår i ledningen för tredjeland eller som är associerade till denna ledning.
- 122 Domstolen har i sin dom av den 19 juli 2012, parlamentet/rådet (C-130/10, REU, punkt 51) konstaterat att till följd av de ändringar som införts i primärrätten efter Lissabonfördragets ikraftträdande, återfinns innehållet i artikel 60 EG, om restriktiva åtgärder vad gäller kapitalrörelser och betalningar, samt i artikel 301 EG, om avbrytande eller begränsning – helt eller delvis – av de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredjeländer, numera i artikel 215 FEUF. Domstolen har även bekräftat att enligt artikel 215.2 FEUF får rådet besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater, det vill säga åtgärder som före Lissabonfördragets ikraftträdande krävde att även artikel 308 EG angavs som rättslig grund, om de som åtgärderna riktade sig till inte hade något samband med den styrande regimen i ett tredjeland (dom parlamentet/rådet, ovannämnd, punkt 53).
- 123 Dessa överväganden visar emellertid endast att rådet, sedan Lissabonfördragets ikraftträdande, förfogar över en korrekt rättslig grund, närmare bestämt artikel 215.2 FEUF, som tillåter rådet att anta en förordning som inför restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer i Zimbabwe som saknar anknytning till ledningen i detta tredjeland. Tribunalen konstaterar emellertid att ingen förordning av detta slag har antagits. I artikel 6.1 i förordning nr 314/2004 hänvisas även fortsättningsvis till ”medlemmar av Zimbabwes regering och andra fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är associerade med dem, och som förtecknas i bilaga III”.
- 124 Vidare ska artikel 11 b i förordning nr 314/2004 tolkas på ett sätt som är förenligt med ovannämnda artikel 6.1 i samma förordning, vilket leder till slutsatsen att kommissionen i en genomförandeförordning endast kan ändra bilaga III till förordning nr 314/2004 om de personer som ska upptas i nämnda bilaga kan betecknas som antingen medlemmar av Zimbabwes regering eller personer som är associerade med dem.
- 125 En särskilt viktig fråga att pröva är då huruvida personer som förtecknas i bilaga I till beslut 2011/101 på grund av att de ägnat sig åt verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe kan anses ingå i kategorin personer som är associerade med medlemmar av Zimbabwes regering. Om en eller flera av dessa personer samtidigt är medlemmar av Zimbabwes regering, så finns det naturligtvis inget som hindrar att de, enligt en

genomförandeförordning som antagits på grundval av artikel 11 b i förordning nr 314/2004, upptas i förteckningen i bilaga III till denna förordning, eftersom redan egenskapen att vara medlem av regeringen räcker för att upptas i denna förteckning.

- 126 För att bättre förstå vad som avses med uttrycket ”som är associerad” med ledningen i ett tredjeland, såsom detta uttryck använts i domstolens praxis som det hänvisas till i punkt 119 ovan, måste det ges vissa preciseringar om sammanhanget i de mål som legat till grund för denna rättspraxis. I målet Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, punkt 119 ovan, var det, såsom domstolen konstaterade i punkt 167 i domen i nämnda mål, fråga om restriktiva åtgärder som kännetecknades av att de helt saknade samband med den styrande ledningen i ett tredjeland. Det rörde sig närmare bestämt om åtgärder direkt riktade mot Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och de personer och enheter som var associerade med dessa sedan talibanregimens sammanbrott i Afghanistan.
- 127 I målet Tay Za/rådet, punkt 119 ovan, var den person som omfattades av de restriktiva åtgärderna en familjemedlem till en företagsledare i Myanmar. Domstolen slog i det målet fast att det inte var uteslutet att ledare för vissa företag kunde komma att bli föremål för restriktiva åtgärder vidtagna med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG, under förutsättning att det visas att de är associerade med ledningen för Unionsrepubliken Myanmar eller att företagets verksamhet är beroende av denna ledning (dom Tay Za/rådet, punkt 119 ovan, punkt 55). Domstolen slog emellertid fast att sådana åtgärder inte får tillämpas på fysiska personer enbart på grund av deras familjeband med personer som är associerade med ledningen i det berörda tredjelandet, oberoende av deras personliga beteende (dom Tay Za/rådet, punkt 119 ovan, punkt 66).
- 128 Inget av dessa båda fall kan dock jämföras med omständigheterna i förevarande mål. Tvärt emot vad som var fallet i de förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, punkt 119 ovan, är det i förevarande fall, av de skäl som anges i punkt 109 ovan, inte fråga om ett ”sammanbrott” för den regim som hade makten i Zimbabwe vid tidpunkten för det våld, de hotelser och det åsidosättande av det zimbabwiska folkets grundläggande rättigheter som rådet angett som skäl för att anta de omtvistade restriktiva åtgärderna. Vad avser jämförelsen med målet Tay Za/rådet, punkt 119 ovan, räcker det att påpeka att det i förevarande fall inte är fråga om att personer blivit föremål för restriktiva åtgärder av den enda anledningen att de ingår i samma familj som någon som är associerad med ledningen av ett tredjeland.
- 129 Av detta följer att inget i domstolens ovan beskrivna praxis utgör hinder mot att anse att personer som är upptagna i bilaga I till beslut 2012/97, på grund av att de ägnat sig åt verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe, tillhör kategorin personer ”som är associerade med ... medlemmar av Zimbabwes regering”, i den mening som avses i artikel 6.1 i förordning nr 314/2004. Det är nämligen så dessa personer ska betecknas, mot bakgrund av de konstateranden och överväganden som framgår av punkterna 105, 106, 109 och 110 ovan.
- 130 Under de särskilda omständigheter som gäller i Zimbabwe, såsom dessa framgår av konstaterandena i punkterna 95-104 ovan, finner tribunalen att ”fysiska personer som är engagerade i verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe” och juridiska personer, enheter eller organ som är associerade med dessa fysiska personer, vilka samtliga omnämns i artiklarna 4 och 5 i beslut 2011/101, inte ska åtskiljas från personer som är associerade med medlemmar av Zimbabwes regering och juridiska personer, enheter eller organ som tillhör sådana associerade personer, utan i själva verket utgör en särskild kategori av dessa associerade personer.
- 131 Det är visserligen sant att lydelsen i de i föregående punkt nämnda artiklarna vid första påseende talar för en motsatt tolkning. I dessa bestämmelser används nämligen orden ”samt” och ”andra personer”. Med hänsyn till de omständigheter som ledde till att restriktiva åtgärder antogs och förlängdes vad



avser Zimbabwe, och detta för en lång tid, såsom framgår av punkterna 95-104 ovan, är det emellertid inte möjligt att tolka artikel 6.1 i förordning nr 314/2004 på ett sätt som leder till slutsatsen att de restriktiva åtgärder som föreskrivs i denna förordning inte kan omfatta de personer som beskrivs i punkt 129 ovan.

- 132 Det vore nämligen motsägelsefullt att tillåta att de restriktiva åtgärder som föreskrivs i förordning nr 314/2004 kan antas mot familjemedlemmar till personer som ingår i Zimbabwes ledning (se, för ett liknande resonemang, dom Tay Za/rådet, punkt 119 ovan, punkt 63, och där angiven rättspraxis) av den enda anledningen att de är personer som är associerade med denna ledning och utan att det krävs att de påstås ha gjort sig skyldiga till ett specifikt beteende som undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen, och samtidigt utesluta att sådana åtgärder antas mot personer som fungerat som verkliga instrument för att genomföra den politik av våld, hotelser och åsidosättande av grundläggande rättigheter som unionen håller denna ledning ansvarig för. Det är nämligen än mer motiverat att beteckna sistnämnda personer som personer "som är associerade" med Zimbabwes ledning än vad som är fallet med familjemedlemmar till personer som ingår i denna ledning.
- 133 Av detta följer att artikel 11 b i förordning nr 314/2004 utgjorde en korrekt rättslig grund för anta genomförandeförordning nr 151/2012, vad avser samtliga personer som omfattas av sistnämnda förordning.
- 134 Samtliga ovan angivna överväganden bekräftas vid prövningen av de skäl som angetts för att uppta de av sökandena som anges i fotnot 33 i ansökan i bilaga I till beslut 2011/101, i dess lydelse enligt beslut 2012/97. Tribunalen vill härvid, i likhet med rådet, påpeka att de flesta av de berörda sökandena hade en sådan ställning att de kunde anses ingå i Zimbabwes ledning eller vara associerade med densamma, och därför kunde upptas i nämnda bilaga av denna enda anledning. Det kan dock oberoende av detta konstateras att det i vilket fall som helst framgår av den korta beskrivning av det beteende som läggs dem till last att det är fråga om verksamheter som har ett uppenbart samband med den politik av våld, hotelser och åsidosättande av grundläggande rättigheter mot Zimbabwes befolkning som unionen lagt denna stats ledning till last.
- 135 Som exempel kan nämnas att Joseph Chinotimba (sökande nr 15) och Gilbert Moyo (sökande nr 54) anklagas för att ha deltagit i våldshandlingar som ägt rum under valet år 2008. Vad avser sökande nr 30, Nolbert Kunonga, anges följande i bilaga I till beslut 2011/101, i dess lydelse enligt beslut 2012/97: "Självutnämnd anglikansk biskop. Högljudd anhängare till regimen. Hans anhängare understöddes av polisen när dessa under 2011 begick våldsdåd mot kyrkovänner." De skäl som anges för upptagande i förteckningen av alla de andra sökande som anges i fotnot 33 i ansökan har liknande innehåll.
- 136 Talan kan således inte vinna bifall på den första grunden.

*Den tredje grunden: Åsidosättande av motiveringskyldigheten*

- 137 Sökandena har gjort gällande att även om det fram till år 2007 inte lämnades någon motivering för de restriktiva åtgärderna som rör situationen i Zimbabwe, så har rådet och kommissionen därefter börjat lämna en viss motivering. De skäl som anges i de angripna rättsakterna är emellertid, vad beträffar sökandena, inte förenliga med de principer som fastställts i rättspraxis och de består av allmänt hållna påståenden, utan att det klart och tydligt anges konkreta och specifika skäl till att var och en av de personer och enheter som avses bör bli föremål för de aktuella restriktiva åtgärderna. Det är omöjligt för den berörda personen eller enheten att veta varför de behållits i förteckningen över personer och enheter som omfattas av nämnda restriktiva åtgärder, trots att andra personer eller enheter strukits från förteckningen, eller att veta hur denna person eller enhet ska förfara för att lyckas bli struken



från denna förteckning vid ett senare tillfälle. Sökandena har i sin replik ”som exempel” angett att uppgifterna om 39 av sökandena i bilaga I till beslut 2011/101, som ersatts av beslut 2012/97, är ”alltför vaga och allmänna”.

- 138 Sökandena har tillagt att enligt rättspraxis ska ett beslut som förlänger giltigheten av tidigare beslutade restriktiva åtgärder innehålla de specifika och konkreta skäl som föranlett den berörda myndigheten att efter en förnyad prövning anse att frysningen av den berördes penningmedel alltjämt är motiverad. I förevarande fall har rådet och kommissionen inte uppfyllt denna skyldighet. De har aldrig angett om och av vilket skäl de anser att en viss sökandes handlingar allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna eller rättsstatsprincipen i Zimbabwe, trots att de, med avseende på sökandena, har lagt till helt nya påståenden om allvarliga brottsliga handlingar som aldrig åberopats tidigare.
- 139 Dessa skyldigheter är av än större betydelse i förevarande fall eftersom rådet och kommissionen har försökt motivera förlängningen av de aktuella restriktiva åtgärderna vad avser sökandena genom att hänvisa till deras tidigare beteende, och därmed tillämpat en ”dold presumtion” vad avser samma personers framtida beteende. Sökandena har härvid hänvisat till tribunalens dom av den 31 januari 2007, Minin/kommissionen (T-362/04, REG, s. II-2003, punkt 72), och gjort gällande att precis som i det målet, borde rådet och kommissionen ha förklarat varför de ansåg att de aktuella restriktiva åtgärderna var fortsatt nödvändiga.
- 140 Sökandena har slutligen hävdat att rådet och kommissionen valt att förlänga de aktuella restriktiva åtgärderna mot dem på grundval av skäl som inte har lämnats ut. Dessa skäl har angetts först i svaromålet och består för det första av en tidigare aldrig angiven definition av vad rådet och kommissionen menar med ”association” med Zimbabwes regering, för det andra av en redogörelse för de överväganden som lett till slutsatsen att var och en av sökandena kan anses hindra eller stödja genomförandet av den övergripande politiska överenskommelsen eller ha möjlighet att påverka Zimbabwes regerings politik och, för det tredje, av en presumtion om att var och en av sökandena kunde tänkas tillgripa våld i de val som skulle äga rum i Zimbabwe år 2013. Enligt sökandena har rådet och kommissionen framfört generella utsagor på grundval av ogrundade påståenden vad gäller de oegentligheter som sökandena sägs ha begått tidigare och deras anknytning till ett politiskt parti, ZANU-PF, i vilket de givetvis hade rätt att vara medlemmar.

#### Relevant rättspraxis

- 141 Enligt fast rättspraxis följer skyldigheten att motivera en rättsakt som går någon emot av principen om iakttagande av rätten till försvar och syftar till att dels ge den som berörs av en sådan rättsakt tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om den är välgrundad, eller huruvida den eventuellt är behäftat med ett fel som innebär att dess giltighet kan ifrågasättas vid unionsdomstolen, dels göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva rättsaktens giltighet (se domstolens dom av den 15 november 2012, rådet/Bamba, C-417/11 P, REU, punkt 49 och där angiven rättspraxis ).
- 142 Av den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att den som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden, och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning (se dom rådet/Bamba, punkt 141 ovan, punkt 50 och där angiven rättspraxis ). Motiveringen av en rättsakt, genom vilken en åtgärd avseende frysning av tillgångar införs, ska särskilt behandla de specifika och konkreta skäl som föranlett den institution som har antagit rättsakten att inom ramen för dess utrymme för skönsmässig bedömning anse att den berörda personen ska bli föremål för en sådan åtgärd (dom rådet/Bamba, punkt 141 ovan, punkt 52).

- 143 Den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska emellertid vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och till det sammanhang i vilket den antagits. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att samtliga faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av huruvida en motivering är tillräcklig inte ska ske endast utifrån rättsaktens lydelse, utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det aktuella området. En rättsakt som går någon emot ska särskilt anses vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den berörde, så att denne har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas mot honom eller henne (se dom rådet/Bamba, punkt 141 ovan, punkterna 53 och 54, och där angiven rättspraxis).
- 144 För att bedöma huruvida de angripna rättsakterna innehåller en tillräcklig motivering vad avser var och en av de berörda sökandena ska det först avgöras huruvida de innehåller tillräckliga skäl av allmän karaktär, som motiverar att de restriktiva åtgärderna införts och förlängts, med hänsyn till situationen i Zimbabwe. Om detta krav visar sig vara uppfyllt, ska det därefter utredas huruvida de angripna rättsakterna innehåller tillräckliga specifika skäl vad rör varje enskild sökande, som motiverar att åtgärden i fråga införts eller förnyats vad avser den berörda personen eller den berörda enheten.

Skälen till att restriktiva åtgärder införts och förlängts vad avser Zimbabwe

- 145 Tribunalen erinrar om att de angripna rättsakterna endast innebär att restriktiva åtgärder som införts genom tidigare rättsakter förlängts vad avser var och en av sökandena (se punkt 15 ovan). Av detta följer med nödvändighet att dessa rättsakter har tillkommit i ett sammanhang som är känt för sökandena. I detta sammanhang ingår särskilt de överväganden och faktiska omständigheter som det erinrats om i punkterna 95-104 ovan och de som nämnts i punkterna 109 och 110 ovan, vilka sökandena inte kan vara omedvetna om. Detta innebär att det av de angripna rättsakterna och av de – ovan angivna – rättsakter som föregått dessa framgick för sökandena varför rådet beslutat att införa restriktiva åtgärder mot de kategorier av personer som nämns i artikel 4.1 och artikel 5.1 i beslut 2011/101 och i artikel 6.1 i förordning nr 314/2004. Denna motivering gör det möjligt för sökandena att i förekommande fall ifrågasätta huruvida det var välgrundat att införa sådana åtgärder med hänsyn till situationen i Zimbabwe, och för tribunalen att göra sin lagenlighetsprovning i detta avseende.
- 146 Samma sak gäller motiveringen till senare beslut om att förlänga giltigheten av åtgärderna i fråga. I synnerhet framgår det av de faktiska omständigheter och överväganden som tribunalen erinrat om i punkterna 109 och 110 ovan, såsom de angetts i de angripna rättsakterna och de rättsakter som föregått dessa, vilka skäl som ligger bakom beslutet att, trots den övergripande politiska överenskommelsen och den därefter bildade nationella enhetsregeringen, bibehålla de restriktiva åtgärderna mot personer och enheter med kopplingar till ZANU-PF, som tidigare ensamt hade regeringsmakten, samtidigt som liknande åtgärder inte infördes mot medlemmar av den nationella enhetsregeringen som inte var medlemmar av den tidigare regeringen.

Specifika skäl till att de omtvistade restriktiva åtgärderna infördes och förlängdes mot var och en av sökandena

- 147 Det ska därefter utredas huruvida de angripna rättsakterna innehåller en tillräcklig motivering vad avser de särskilda skäl som gjort att rådet och kommissionen ansett att var och en av sökandena ingår i en eller flera kategorier av personer mot vilka det beslutats att införa restriktiva åtgärder.
- 148 Tribunalen vill inledningsvis påpeka att den i förevarande mål anser att sökandenas argument med hänvisning till dom Minin/kommissionen, punkt 139 ovan (punkt 72), saknar relevans. Den passus i denna dom som sökandena har hänvisat till rör inte motiveringen till de förordningar som var i fråga

i detta mål, utan den rättsliga grunden för nämnda förordningar. Det rörde sig närmare bestämt om frågan huruvida artiklarna 60 EG och 301 EG kunde utgöra en korrekt rättslig grund för att anta dessa förordningar och att i detta sammanhang kontrollera huruvida de restriktiva åtgärder som införts mot sökanden i det målet, i hans egenskap av bundsförvant till den tidigare presidenten i Liberia, Charles Taylor, faktiskt syftade till att helt eller delvis avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med ett tredjeland, med hänsyn till att Charles Taylor förlorade presidentmakten i Liberia redan i augusti år 2003, det vill säga innan de i det målet aktuella förordningarna antogs (dom Minin/kommissionen, punkt 139 ovan, punkterna 70 och 71). Detta sammanhang är avgörande för det av sökandena åberopade övervägandet (punkt 72 i nämnda dom) att ”de restriktiva åtgärder som har vidtagits mot Charles Taylor och hans bundsförvanter är fortsatt nödvändiga för att hindra dessa från att använda förskingrade penningmedel och egendom för att hindra återställandet av fred och säkerhet i Liberia och i regionen”.

- 149 I förevarande fall har president Mugabe och ZANU-PF inte förlorat makten i Zimbabwe. Såsom påpekats i bland annat punkterna 109 och 110 ovan har de endast gått med på att dela makten med partiet MDC, som tidigare var i opposition, och dessutom har rådet och kommissionen angett att detta avtal om maktindelning, den så kallade övergripande politiska överenskommelsen, var svårt att genomföra på grund av de hinder som ZANU-PF ställde upp. Dessutom har tribunalen redan fastställt att de angripna rättsakterna innehåller en tillräcklig motivering i den allmänna delen rörande varför de aktuella restriktiva åtgärderna förlängts, trots att det ingåtts en övergripande politisk överenskommelse och den så kallade nationella enhetsregeringen bildats.
- 150 Vad vidare avser påståendet att rådet och kommissionen sökt motivera förlängningen av de omtvistade restriktiva åtgärderna med hänvisning till sökandenas tidigare handlingar, påpekar tribunalen att det inte är uteslutet att någon av sökandenas tidigare handlingar kan motivera att restriktiva åtgärder införs eller förlängs mot den sökanden. Detta gäller särskilt eftersom, såsom påpekats, personer och det politiska parti, det vill säga ZANU-PF, som hade makten i Zimbabwe när det våld och det åsidosättande av grundläggande rättigheter som tagits upp i de angripna rättsakterna ägde rum fortfarande hade makten när dessa rättsakter antogs, även om det vid denna tidpunkt hade ingåtts ett avtal om maktindelning. Tribunalen finner därför, vad avser frågan huruvida motiveringsskyldigheten uppfyllts, vilket är den enda fråga som ingår i förevarande grund, att hänvisningen till någon sökandes tidigare handlingar inte kan anses visa på en felaktig eller otillräcklig motivering av de aktuella rättsakterna. Frågan huruvida beslutet att införa eller förlänga de aktuella restriktiva åtgärderna mot den berörda personen eller enheten, med hänsyn till påstådda tidigare handlingar, är motiverat är knuten till frågan huruvida de angripna rättsakterna är välgrundade och ska därför prövas i samband med prövningen av grunderna avseende de aktuella rättsakternas interna lagenlighet, särskilt den andra grunden (se punkt 235 nedan).
- 151 Vad avser sökandenas argument att skälen till att de aktuella restriktiva åtgärderna förlängts mot dem angetts först i svaromålen (se punkt 140 ovan) erinrar tribunalen om att det framgår av fast rättspraxis att en institutions beslut i sig ska vara tillräckligt och att dess motivering inte ska följa av senare skriftliga eller muntliga förklaringar då beslutet i fråga redan utgör föremål för en talan vid unionsdomstolen (tribunalens dom av den 12 december 1996, Rendo m.fl./kommissionen, T-16/91 RV, REG, s. II-1827, punkt 45, och av den 7 juli 2011, Valero Jordana/kommissionen, T-161/04, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 107). Även om en motivering vars inledning framgår av den angripna rättsakten kan utvecklas och anges närmare under rättegången, får den institution som antagit den emellertid inte ersätta den ursprungliga motiveringen med en helt ny motivering (dom Valero Jordana/kommissionen, ovannämnd, punkt 107; se även, för ett liknande resonemang, tribunalens dom Rendo m.fl./kommissionen, ovannämnd, punkt 55, och dom av den 25 februari 2003, Renco/rådet, T-4/01, REG, s. II-171, punkt 96).
- 152 Det framgår av denna rättspraxis att frågan huruvida motiveringen av de angripna rättsakterna är tillräcklig endast ska bedömas utifrån de skäl som anges i rättsakterna, med hänsyn till deras sammanhang, däribland tidigare rättsakter varigenom restriktiva åtgärder införts eller förnyats vad

avser Zimbabwe. Följaktligen kan helt nya skäl som rådet och kommissionen framfört först under rättegången inte avhjälpa en eventuellt bristande eller otillräcklig motivering i de angripna rättsakterna. Nämnade institutioner har dock haft rätt att vid tribunalen utveckla och precisera skälen för de angripna rättsakterna, såsom de framgår av desamma.

- 153 Det ska emellertid påpekas att de som har antagit de angripna rättsakterna, för att uppfylla motiveringsskyldigheten, inte har varit skyldiga att förklara sin egen tolkning av begreppet "association" med Zimbabwes regering eller, mer allmänt sin tolkning av relevanta bestämmelser och relevant rättspraxis. Frågan huruvida nämnda rättsakter bygger på en korrekt eller en felaktig tolkning av detta begrepp och, mer allmänt, av relevanta bestämmelser och relevant rättspraxis, rör målet i sak och inte frågan huruvida motiveringsskyldigheten har uppfyllts. Av detta följer att eventuella synpunkter i dessa frågor från rådet och kommissionens sida i deras skrivelser till tribunalen, inte utgör en motivering av de angripna rättsakterna som framförts under rättegången.
- 154 Eftersom samtliga dessa argument har avfärdats, återstår att bedöma huruvida de som har antagit de angripna rättsakterna har lämnat tillräckliga skäl för att motivera beslutet att uppta var och en av sökandena i förteckningen över personer och enheter som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna.
- 155 Det ska härvid inledningsvis påpekas att såväl bilagorna I och II till beslut 2012/97 (nu bilagorna I och II till beslut 2011/101, i deras ändrade lydelse enligt beslut 2012/97) som bilaga I till förordning nr 151/2012 (nu bilaga III till förordning nr 314/2004) är utformade som tabeller. Dessa innehåller, förutom en första kolumn med namnet på den berörda personen eller enheten, en andra kolumn med rubriken "Personuppgifter" och en tredje kolumn med rubriken "Skäl för upptagande i förteckningen". Vad avser fysiska personer anges i de två sistnämnda kolumnerna bland annat vad den berörda personen har eller hade för befattning i regeringen eller administrationen, eller, vad avser personer som inte haft någon sådan befattning, vilken egenskap som de som har antagit de angripna rättsakterna anser vara av relevans vad avser dessa personer. I ett stort antal fall anges även upplysningar om att den berörda personen är medlem i ZANU-PF, som är det parti som ensamt hade regeringsmakten innan den övergripande politiska överenskommelsen ingicks, samt, i förekommande fall, en kort beskrivning av det våld och de hotelser eller åsidosättanden av den zimbabwiska befolkningens grundläggande rättigheter som rådet lägger den berörda personen till last.
- 156 Vad avser juridiska personer och enheter, anges i kolumnen "Skäl för upptagande i förteckningen" antingen att de har samhörighet med någon fysisk person som nämns i del I i motsvarande bilaga eller att de är associerade med "ZANU-PF-fraktionen inom regeringen". Vad avser sökande nr 17, bolaget OSLEG (Private) Ltd, anges att det är "[k]ontrollerat av Zimbabwes armé".
- 157 Tribunalen erinrar vidare om att det i artikel 6.1 i förordning nr 314/2004 anges att den frysning av tillgångar och ekonomiska resurser som införts genom denna förordning är tillämplig på medlemmar av Zimbabwes regering och andra fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är associerade med dem. Av artikel 4.1 och artikel 5.1 i beslut 2011/101 framgår dessutom att de restriktiva åtgärder som införts genom nämnda beslut är tillämpliga på medlemmar av Zimbabwes regering och personer som är associerade med dem, såväl fysiska som juridiska personer, däri inbegripet "fysiska eller juridiska personer som är engagerade i verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe", vilka, såsom nämnts i punkt 146 ovan, ska anses utgöra en särskild kategori av sådana associerade personer.
- 158 Av detta följer att de angripna rättsakterna, för att kunna anses vara tillräckligt motiverade, för varje enskild sökande måste innehålla en tydlig och exakt uppgift om vilka omständigheter som gör att den berörda personen betecknas som en medlem i Zimbabwes regering eller som någon som är associerad med en sådan medlem.



- 159 Vad avser sökande nr 1, Johannes Tomana, sökande nr 4, Flora Buga, sökande nr 11, Phineas Chihota, sökande nr 13, Patrick Anthony Chinamasa, sökande nr 19, Ignatius Morgan Chiminiya Chombo, sökande nr 21, Nicholas Tasunungurwa Goche, sökande nr 27, Saviour Kasukuwere, sökande nr 33, Andrew Langa, sökande nr 36, Joseph Mtakwese Made, sökande nr 40, Paul Munyaradzi Mangwana, sökande nr 41, Reuben Marumahoko, sökande nr 52, Emmerson Dambudzo Mnangagwa, sökande nr 53, Kembo Campbell Dugishi Mohadi, sökande nr 59, Obert Moses Mpfu, sökande nr 62, Olivia Nyembesi Muchena, sökande nr 66, Isack Stanislaus Gorerazvo Mudenge, sökande nr 69, Joyce Teurai Ropa Mujuru, sökande nr 70, Isaac Mumba, sökande nr 72, Herbert Muchemwa Murerwa, sökande nr 75, Didymus Noel Edwin Mutasa, sökande nr 79, Walter Mzembi, sökande nr 81, Sylvester Nguni, sökande nr 82, Francis Chenayimoyo Dunstan Nhema, sökande nr 83, John Landa Nkomo, sökande nr 85, Magadzire Hubert Nyanhongo, sökande nr 87, Sithembiso Gile Glad Nyoni, sökande nr 95, S.T. Sekeramayi och sökande nr 97, Webster Kotiwani Shamu, anges i skälen i beslut 2012/97 och i genomförandeförordning nr 151/2012 tydligt vilken befattning dessa personer hade när dessa rättsakter antogs. Deras befattningar utgjorde helt klart tillräcklig grund för att beteckna dessa sökande som medlemmar av Zimbabwes regering. De ovannämnda angripna rättsakterna ska således anses innehålla en tillräcklig motivering vad avser dessa sökande.
- 160 Vad avser övriga sökande som är fysiska personer, med undantag för de sökande som nämns i punkt 159 ovan samt sökande nr 15, Joseph Chinotimba, sökande nr 30, Nolbert Kunonga och sökande nr 54, Gilbert Moyo (vilka kommer att avhandlas i punkterna 170 och 171 nedan), påpekar tribunalen att det rör sig om personer med vitt skilda egenskaper och befattningar. Det rör sig närmare bestämt om följande: Armé- eller flygofficerer; generaldirektören vid centrala underrättelsetjänsten; polischefer; högre tjänstemän, närmare bestämt sökande nr 7, George Charamba, som är ständigt sekreterare vid ministeriet för information och offentlighetsfrågor, sökande nr 65, Tobaiwa Mudede, som är "Registrar General", det vill säga bland annat ansvarig för valregistret, sökande nr 96, Lovemore Sekeramayi, som är "Högste valförrättare", och sökande nr 110, Paradzai Willings Zimondi, som är direktör för fängelseväsendet; provinsguvernörer; chefen för Reserve Bank of Zimbabwe (centralbanken i Zimbabwe); parlamentsledamöter, närmare bestämt sökande nr 25, Newton Kachepa, som är parlamentsledamot för Mudzi North och sökande nr 37, Edna Madzongwe, som är ordförande i senaten; höga tjänstemän i ZANU-PF, närmare bestämt sökande nr 37 (medlem i politbyrån och dessutom ordförande i Zimbabwes senat), sökande nr 57, Simon Khaya Moyo, som är ordförande i politbyrån, sökande nr 63, Oppah Chamu Zvipange Muchinguri, och sökande nr 98, Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, som är sekreterare i politbyrån, samt sökande nr 93, Stanley Urayayi Sakupwanya, och sökande nr 94, Tendai Savanhu, som är biträdande sekreterare i politbyrån; och sökande nr 103, Mishek Julius Mpande Sibanda, som är "Cabinet secretary" (kabinettssekreterare).
- 161 Ett annat fall som är värt att nämna är sökande nr 28, Jawet Kazangarare, om vilken det i bilagorna till beslut 2012/97 och till genomförandeförordning nr 151/2012 sägs att han är "[m]edlem i ZANU-PF-rådet i Hurungwe North och krigsveteran", samt sökande nr 102, Jabulani Sibanda, om vilken det i samma rättsakter sägs att han är "[f].d. ordförande i krigsveteranernas nationella organisation".
- 162 Bland övriga fysiska personer som omfattas av de angripna rättsakterna förekommer slutligen tidigare medlemmar av regeringen, två tidigare provinsguvernörer, närmare bestämt sökande nr 9, Tinaye Chigudu, och sökande nr 60, Cephas George Msipa, och en tidigare "Senior Assistant Police Commissioner", sökande nr 68, Bothwell Mugariri.
- 163 Vad avser de flesta av de sökande som nämns i punkterna 160-162 ovan, det vill säga samtliga utom de två som nämns i punkt 169 nedan, anser tribunalen att hänvisningen till de befattningar de hade när de angripna rättsakterna antogs, eller som de haft tidigare, i sig är tillräcklig för att motivera att de upptagits i förteckningen över personer som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna. Det rör sig om höga tjänstemän ( däribland provinsguvernörer) och höga arméofficerare eller höga polisofficerare. Personer med sådana befattningar har en nära anknytning till ett lands regering och kan med rätta betecknas som "associerade" med medlemmar i denna regering, utan ytterligare motivering. Samma

sak gäller medlemmar av ZANU-PF:s politbyrå, som är det högsta organet i det politiska parti som ensamt hade regeringsmakten i Zimbabwe från landets självständighet till dess att den övergripande politiska överenskommelsen ingicks.

- 164 Tribunalen anser vidare att under sådana omständigheter som är aktuella i förevarande mål är en hänvisning till att en person tidigare haft en befattning som gjorde att denne vid denna tidpunkt kunde anses som en medlem i regeringen i det berörda landet, eller som en person som är associerad med en sådan medlem, tillräcklig för att motivera att denne betecknas som en person som är associerad med medlemmar av det berörda landets regering, och detta även efter det att denne lämnat denna befattning. I förevarande fall har den regim som var vid makten i det aktuella landet inte fallit under den tid som gått från tiden då den berörda personen var medlem av landets regering eller associerad med en sådan medlem. Det är därför inte orimligt att, i frånvaro av bevis eller andra omständigheter som tyder på motsatsen, anse att denna person även efter att ha lämnat sin befattning är associerad med medlemmar av regeringen i detta land, som är dennes tidigare kollegor, medarbetare eller överordnade.
- 165 Vad rör det eventuella argumentet att det är möjligt att dessa personer tvingats lämna sina uppdrag på grund av att de inte accepterade regimens repressiva politik, vilket i så fall skulle innebära att det var fel att uppta dem i förteckningen över personer som omfattas av de omtvistade restriktiva åtgärderna, hänvisar tribunalen till motiveringsskyldighetens syfte, såsom det framgår av i punkt 141 ovan angiven rättspraxis, och erinrar om att frågan rörande motiveringen, som avser en väsentlig formföreskrift, är fristående från frågan rörande bevisningen avseende de påstådda faktiska omständigheterna, som avser den aktuella rättsaktens lagenlighet i sak och som innebär en prövning av de i denna rättsakt angivna omständigheternas riktighet och av bedömningen att dessa omständigheter motiverar att restriktiva åtgärder vidtas mot den berörda personen (dom rådet/Bamba, punkt 141 ovan, punkt 60).
- 166 En person som har upptagits i förteckningen över personer som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna med motiveringen att denne är en tidigare medlem av regeringen eller tidigare hög tjänsteman i Zimbabwes administration förfogar redan genom att läsa denna information över de uppgifter som behövs för att kunna ifrågasätta detta beslut genom att i förekommande fall göra gällande att vederbörande brutit alla kopplingar med den regim som de som har antagit de angripna rättsakterna anser vara en repressiv regim och att det är av just detta skäl som vederbörande tvingats lämna sina uppdrag. Unionsdomstolen förfogar också över de uppgifter som behövs för att kunna göra sin prövning, eftersom det framgår av skälen till den aktuella rättsakten att det vid prövningen huruvida denna är välgrundad måste utredas huruvida den berörde personens kopplingar till regimen fortfarande består eller tvärtom har brutits, med hänsyn till dennes tidigare uppdrag.
- 167 Ovan angivna överväganden ingår som en del i prövningen av frågan huruvida rådet och kommissionen har uppfyllt motiveringsskyldigheten och innebär inte, mot bakgrund av de här aktuella omständigheterna avseende den särskilda situationen i Zimbabwe (se punkt 130 ovan), att det uppställs en presumtion eller att det tillämpas en omvänd bevisbörda till nackdel för de berörda. Dessa överväganden innebär endast att hänvisningen i skälen till de angripna rättsakterna till vissa av sökandenas tidigare befattningar visar att de som har antagit nämnda rättsakter av denna anledning ansett att sökandena i fråga fortsatt att vara associerade med Zimbabwes ledning och att det inte framkommit något som talar emot denna slutsats. Om denna bedömning ifrågasätts, så ankommer det på de som har antagit de angripna rättsakterna att vid unionsdomstolen styrka att de berörda fortfarande har kopplingar till regeringen på grund av sina tidigare befattningar, varvid dessa personer också har rätt att anföra bevisning om motsatsen.
- 168 Av detta följer att hänvisningen i de angripna rättsakterna till sökandenas tidigare befattningar, vilka nämnts i punkt 162 ovan, räcker som skäl för att motivera att sökandena upptagits i förteckningen över personer som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna.

- 169 Vad avser nedan angivna sökande anser tribunalen däremot att en ren hänvisning till deras egenskaper eller befattningar inte i sig räcker för att motivera att de ska upptas i förteckningen över personer som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna. I denna kategori ingår militärer som är av graden överste eller lägre grad, närmare bestämt sökande nr 24, Stephen Gwekwerere, sökande nr 32, R. Kwenda, sökande nr 42, G. Mashava, sökande nr 49, Cairo Mhandu, sökande nr 50, Fidellis Mhonda, sökande nr 58, S. Mpabanga, sökande nr 64, C. Muchono, sökande nr 78, S. Mutsvunguma, sökande nr 80, Morgan S. Mzilikazi, sökande nr 91, Victor Tapiwe Chashe Rungani, och sökande nr 101, Chris Sibanda; polisofficerare av lägre grad än de som nämns i punkt 160 ovan, närmare bestämt sökande nr 67, Columbus Mudonhi ("Biträdande inspektör"), sökande nr 70, Isaac Mumba ("Kommissarie"), och sökande nr 89, Dani Rangwani ("Polisinspektör"); sökande nr 85, N. Kachepa (parlamentsledamot), och slutligen de två sökande som nämns i punkt 161 ovan.
- 170 Vad avser sökandena nr 15, 30 och 54, Joseph Chinotimba, Nolbert Kunonga och Gilbert Moyo, har rådet i sitt svaromål förklarat att de ingår i en särskild kategori av personer mot vilka de omtvistade restriktiva åtgärderna införts på grund av konkreta handlingar som läggs dem till last i skälen till beslut 2012/97 och genomförandeförordning nr 151/2012. Detta stämmer emellertid endast vad avser sökande nr 30, Nolbert. Kunonga, som i den andra kolumnen i bilagorna till dessa två rättsakter betecknats som "Självutnämnd anglikansk biskop". Enbart denna egenskap räcker nämligen inte för att motivera att restriktiva åtgärder införts mot den berörda personen.
- 171 Vad avser sökandena nr 15 och nr 53 anges däremot tydligt i samma kolumn i dessa bilagor bland annat att båda dessa sökande är "ledare för ZANU-PF-milisen". Denna egenskap är, om den visar sig stämma, tillräcklig för att de ska kunna betecknas som associerade med medlemmar av Zimbabwes regering och som utsedda av ZANU-PF och således för att motivera att de upptas bland personer som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna, oavsett vilka konkreta beteenden som läggs dem till last i den tredje kolumnen i samma bilagor.
- 172 Redan ovanstående överväganden ger grund för slutsatsen att de angripna rättsakterna innehåller en tillräcklig motivering vad avser samtliga sökande som är fysiska personer, med undantag för de sökande som nämns i punkt 169 ovan samt sökande nr 30, Nolbert Kunonga. För att det ska gå att bedöma huruvida motiveringen till beslut 2012/97 och genomförandeförordning nr 151/2012 var tillräcklig vad avser sistnämnda sökande måste hänsyn tas till vilka beteenden som de som har antagit dessa två rättsakter lägger dessa personer till last.
- 173 Det ska påpekas att de angripna rättsakterna innehåller hänvisningar till konkreta beteenden även vad avser de flesta övriga sökande som är fysiska personer. Rådet har gjort gällande att det vad avser övriga sökande "har gått utöver vad som krävs" genom att lämna upplysningar som vittnar om deras konkreta inblandning i en politik som undergräver de grundläggande rättigheterna, rättsstaten och demokratin i Zimbabwe. Sökandena har bestritt detta påstående, men detta bestridande bygger på en felaktig premis, eftersom sökandena anser att den omständigheten att en person är medlem av Zimbabwes regering eller associerad med en sådan medlem inte räcker som grund för att uppta denne i förteckningen över personer som omfattas av de omtvistade restriktiva åtgärderna. Det framgår emellertid av de överväganden som anförts i samband med prövningen av den första grunden att vad avser medlemmar av regeringen som redan hade denna ställning när den nationella enhetsregeringen bildades och personer som är associerade med dem, utgör sådan ställning tillräcklig grund för att anta sådana åtgärder (se, bland annat punkt 105 ovan). Detsamma gäller tidigare medlemmar av regeringen eller tidigare höga tjänstemän (se punkt 168 ovan). Detta argument från sökandena kan följaktligen inte godtas.
- 174 Vad avser de sökande för vilka det krävs att det anges vilka konkreta beteenden som läggs dem till last i de angripna rättsakterna (se punkt 172 ovan), framgår det av nämnda rättsakter att vad som läggs dem till last är direkt deltagande i våld och hotelser, och till yttermera visso som ledare och uppviglare. I samtliga fall utom vad avser sökandena nr 30 och 89, Nolbert Kunonga och Dani Rangwani (i vars fall de påstådda händelserna ägde rum år 2011 respektive år 2007), har våldet eller

hotelserna ägt rum under valkampanjen år 2008. I samtliga fall utom vad avser sökande nr 30, Nolbert Kunonga, och sökande nr 89, Dani Rangwani, anges den exakta plats där den berörda personen varit aktiv. Vad avser sökande nr 30 anges det att han är en "[h]ögljudd anhängare till regimen" och att "[h]ans anhängare understöddes av polisen när dessa under 2011 begick våldsdåd mot kyrkovänner". Vad avser sökande nr 89 anges att han "[i]ngick ... i en grupp på 50 man som var direkt betalda av ZANU-PF för att spåra upp och tortera anhängare av MDC" i april 2007.

- 175 De i punkt 174 ovan nämnda uppgifterna om sökandena och, rent allmänt, samtliga skäl som genom de angripna rättsakterna införts i den tredje kolumnen i bilaga III till förordning nr 314/2004 och i tabellen "Personer" i bilagan till beslut 2011/101, som rör samtliga sökande, är av en omfattning som motsvarar de uppgifter och skäl som domstolen ansåg vara tillräckliga i dom rådet/Bamba, punkt 141 ovan (punkterna 57-59). I likhet med vad som var fallet i ovannämnda mål anges i denna motivering specifika och konkreta omständigheter, såsom vilken egenskap och befattning samt vilka handlingar som avses, vilket enligt rådet och kommissionen visar på inblandning i våld, hotelser och åsidosättande av grundläggande rättigheter i Zimbabwe.
- 176 Tvärtemot vad sökandena har gjort gällande konstaterar tribunalen att de skäl som anges i tredje kolumnen i ovannämnda bilagor inte är för vaga och allmänt hållna, varken vad avser de 39 sökande som anges i punkt 137 ovan, eller vad avser övriga berörda fysiska personer. Såsom framgår av skälen i de angripna rättsakterna, vilka sammanfattats vid prövningen av den första grunden, var dessutom anklagelserna mot president Robert Mugabes regim rörande våld, hotelser och åsidosättande av grundläggande rättigheter i Zimbabwe, såväl allmänt som vad avser just valet år 2008, internationellt kända, och de kan inte vara okända för sökandena. Dessa anklagelser ingår, oavsett deras sanningshalt, i det sammanhang som de angripna rättsakterna har tillkommit i, såsom framgår av i punkt 143 ovan angiven rättspraxis, och är av relevans för bedömningen huruvida motiveringsskyldigheten har uppfyllts.
- 177 Eftersom de berörda sökandena var medvetna om detta sammanhang kunde de lätt förstå vad som lades dem till last och, i förekommande fall, ifrågasätta dessa påståenden i allmänhet eller just vad avser den plats där de varit aktiva, eller åtminstone göra gällande att för det fall att våld, hotelser eller åsidosättande av grundläggande rättigheter har ägt rum i enlighet med vad som påstås, så har de inte deltagit i dessa (se, för ett liknande resonemang, dom rådet/Bamba, punkt 141 ovan, punkt 59).
- 178 Tribunalen erinrar även om att rådet till sitt svaromål bifogat en handling på 1 046 sidor (bilaga B.19) som, enligt beskrivningen i den sammanfattande bilageförteckningen, innehåller "allmänt kända uppgifter som bekräftar uppgifterna" i de omtvistade restriktiva åtgärderna. Enligt rådet är uppgifterna, i bilagorna till de omtvistade rättsakterna, om sökandenas beteende som undergräver grundläggande rättigheter, rättsstaten och demokratin i Zimbabwe, allmänt kända, såsom framgår av de olika handlingar som ingår i ovannämnda bilaga.
- 179 Med hänsyn till det nyss anförda behöver denna bilaga inte beaktas för att bedöma huruvida motiveringen i de angripna rättsakterna är tillräcklig. Tribunalen anser således att det saknas anledning att vidta den åtgärd för processledning som sökandena har föreslagit vad avser denna bilaga (se punkt 25 ovan).
- 180 Med hänsyn till rådets i punkt 178 ovan sammanfattade förklaringar är det uppenbart att handlingarna i bilaga B.19 till rådets svaromål ska skiljas från de handlingar som avses i sökandenas i punkt 19 ovan beskrivna begäran. Såsom redan påpekats har rådet, kort efter sökandenas begäran om åtgärder för processledning som beskrivs i punkt 25 ovan, tillsänt sökandena de handlingar som omnämns i punkt 19 ovan. Av detta följer att handlingarna i bilaga B.19 till rådets svaromål inte i sig är de handlingar som rådet har grundat sig på när det antog beslut 2012/97 och genomförandebeslut 2012/124.



- 181 Bilaga B.19 till rådets svaromål kan inte anses ha till syfte att motivera de angripna rättsakterna i efterhand, utan att visa att motiveringen av dessa rättsakter, mot bakgrund av det sammanhang i vilket de antogs, var tillräcklig (se, för ett liknande resonemang, dom rådet/Bamba, punkt 141 ovan, punkt 62).
- 182 Tribunalen ska slutligen behandla de specifika skälen, såsom dessa angetts i bilagorna till beslut 2012/97 och till genomförandeförordning nr 151/2012, vad avser de sökande som är juridiska personer, som motiverar att dessa personer upptas i förteckningen över personer och enheter som omfattas av de omtvistade restriktiva åtgärderna. Tribunalen anser att också dessa skäl är tillräckliga. För varje berörd enhet anges nämligen antingen att denna ägs av någon av de fysiska personer som enligt samma rättsakter är föremål för restriktiva åtgärder, eller att denna enhet är associerad med Zimbabwes regering, något av dess organ eller "ZANU-PF-fraktionen inom regeringen". Dessa skäl räcker för att de berörda enheterna ska kunna ifrågasätta att rättsakterna är välgrundade och för att tribunalen ska kunna göra sin prövning.
- 183 Tribunalen anser därför sammanfattningsvis att de angripna rättsakterna är tillräckligt motiverade vad avser var och en av sökandena. Talan kan således inte bifallas på den tredje grunden.

*Fjärde grunden: Åsidosättande av rätten till försvar*

- 184 Sökandena har gjort gällande att principen om iakttagande av rätten till försvar i förevarande mål innebär att unionsinstitutionerna är skyldiga att uppfylla två väsentliga skyldigheter. För det första måste de informera den berörda personen eller enheten om vilka argument och vilken bevisning som lagts till grund för att införa restriktiva åtgärder mot dem. För det andra måste den berörda personen eller enheten ges tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter på denna bevisning. Sökandena har vidare erinrat om att när en redan beslutad restriktiv åtgärd mot en person eller enhet förlängs innebär rätten till försvar och rätten att yttra sig att denne måste få tillfälle att ta del av samtliga omständigheter som läggs denne till last och ges tillfälle att framföra sina synpunkter innan det fattas ett beslut om att förlänga åtgärdens giltighet.
- 185 Enligt sökandena har i förevarande fall emellertid ingen av dem, varken innan de angripna rättsakterna antogs eller därefter, fått ta del av någon bevisning som kan motivera att de var och en blivit föremål för de omtvistade rättsakterna. De har inte heller getts tillfälle att yttra sig över denna bevisning. De angripna rättsakterna innehöll inga rätts säkerhetsgarantier. Dessa rättsakter innehöll dessutom anklagelser om allvarliga brottsliga handlingar, utan att det gavs någon som helst upplysning om källan till dessa anklagelser och utan hänsyn till de problem med personuppgiftsskydd som kommissionen och Europeiska datatillsynsmannen har uppmärksammat och som kan uppkomma om rådet eller kommissionen behandlar uppgifter om brott eller straff.
- 186 Såsom domstolen har erinrat om vid prövningen av restriktiva åtgärders lagenlighet, ska unionsdomstolarna, i enlighet med de befogenheter de har getts, säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av samtliga unionsrättsakter med avseende på de grundläggande rättigheterna, vilka utgör en integrerad del av unionens rättsordning. Detta krav fastställs uttryckligen i artikel 275 andra stycket FEUF (se domstolens dom av den 28 november 2013, rådet/Fulmen och Mahmoudian, C-280/12 P, REU, punkt 58 och där angiven rättspraxis ).
- 187 Till dessa grundläggande rättigheter hör bland annat iakttagande av rätten till försvar, som fastställts i artikel 41.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och som även innefattar rätten att yttra sig och rätten till tillgång till akten med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess (se dom rådet/Fulmen och Mahmoudian, punkt 186 ovan, punkterna 59 och 60, och där angiven rättspraxis).

- 188 Enligt samma rättspraxis ska bedömningen av huruvida rätten till försvar har kränkts göras med beaktande av de specifika omständigheterna i varje enskilt fall. Bland dessa kan särskilt nämnas vilken typ av rättsakt det är fråga om, vilket sammanhang som den antagits i och vilken rättslig reglering som finns på det aktuella området (se dom rådet/Fulmen och Mahmoudian, punkt 186 ovan, punkt 63 och där angiven rättspraxis ).
- 189 I förevarande fall konstaterar tribunalen att även om sökandena i sin ansökan hänvisat till bestämmelser och allmänna principer samt tillämplig rättspraxis på området, så bygger deras konkreta anmärkning, såsom denna sammanfattats i punkt 185 ovan, på att rådet underlåtit att innan de angripna rättsakterna antogs meddela dem bevisning om det beteende som läggs dem till last i nämnda rättsakter och som motiverar de åtgärder som antagits mot dem och ge dem tillfälle att yttra sig över denna bevisning.
- 190 Detta framgår emellertid inte av handlingarna i målet, och sökandena har inte heller påstått att de före begäran om att få ta del av bevisningen, som de skickade till rådet fem dagar innan de väckte talan (se punkt 19 ovan), hade begärt att rådet skulle meddela dem vilken bevisning rådet grundat sig på för att anta de omtvistade restriktiva åtgärderna mot dem.
- 191 Av detta följer att sökandena utgår från premissen att rådet – för att kunna anses ha beaktat deras rätt till försvar – självant borde ha meddelat dem denna bevisning utan att de skulle ha behövt be om det. Denna premiss är emellertid felaktig.
- 192 Såsom tribunalen har slagit fast i sin dom av den 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/rådet (T-390/08, REG, s. II-3967, punkt 97) gäller att när tillräckligt exakta uppgifter som ger den berörde möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt tillkännage sin ståndpunkt beträffande de omständigheter som rådet har gjort gällande mot denne har meddelats, innebär inte principen om rätt till försvar att rådet har en skyldighet att självant ge tillgång till handlingarna i ärendet. Det är endast på begäran av den berörda parten som rådet är skyldigt att ge tillgång till samtliga administrativa icke konfidentiella handlingar som rör åtgärden i fråga. Att uppgifter i akten ska överlämnas på eget initiativ skulle nämligen utgöra ett orimligt krav, eftersom det vid den tidpunkt då en åtgärd för frysning av penningmedel eller andra tillgångar antas inte är säkert att den berörda personen avser att genom tillgången till akten kontrollera de faktiska omständigheter som ligger till grund för rådets påståenden beträffande denna.
- 193 Prövningen av den tredje grunden har emellertid visat att de angripna rättsakterna var tillräckligt motiverade (se punkt 183 ovan). Med andra ord finns det fog för slutsatsen att sökandena förfogade över tillräckligt exakta uppgifter, såsom krävs enligt berörd rättspraxis, och att de således var tvungna att själva begära ut den bevisning avseende dem som rådet grundat sig på, om de ville få del av densamma. Såsom påpekats framställde sökandena inte en sådan begäran förrän fem dagar innan de ingav ansökan.
- 194 Det finns inget i handlingarna i målet som tyder på att sökandena inte redan tidigare hade kunnat framställa en sådan begäran, om de så hade önskat. Det föreligger däremot uppgifter som visar på att sökandena var medvetna om möjligheten att ta kontakt med rådet vad rör de restriktiva åtgärder som antagits mot dem och i detta sammanhang begära att den bevisning som berör dem ska lämnas ut.
- 195 Det ska särskilt påpekas att rådet i målet har gett in en skrivelse av den 1 september 2011, som sökande nr 1, Johannes Tomana, tillställt Europeiska rådets ordförande ”i samtliga berörda fysiska eller juridiska personer och enheters namn” som upptagits i bilagan till beslut 2011/101. I denna skrivelse gjorde Johannes Tomana gällande att de skäl som anges i nämnda bilaga varken är tillräckliga eller välgrundade, varför de inte motiverar att restriktiva åtgärder antagits mot samtliga dessa personer. Johannes Tomana begärde däremot inte att bevisningen avseende de påståenden som förekommer i nämnda bilaga skulle lämnas ut.

- 196 Det ska vidare påpekas att sökandena, med undantag för Johannes Tomana, i sitt svar på en skriftlig fråga från tribunalen inte påstått att de inte gett Tomana fullmakt att författa den aktuella skrivelsen även i deras namn. De har endast förnekat att Johannes Tomana agerat i deras namn "vad gäller delgivning ... som anknyter till deras egenskap av personer som omfattas av [de omtvistade restriktiva åtgärderna]".
- 197 Det var dessutom inte endast när den ovannämnda skrivelsen översändes som Johannes Tomana förklarat sig agera även för övriga sökandes räkning. Sökandena har till sin ansökan bifogat en skrivelse som deras ombud fått från Johannes Tomana, i vilken denne anger att han förträder samtliga övriga sökande och ger, även för deras räkning, nämnda ombud fullmakt att väcka talan.
- 198 Det ska även påpekas att Johannes Tomanas skrivelse av den 1 september 2011 besvarades genom en skrivelse från Europeiska rådets ordförandes kanslichef av den 20 september 2011, i vilken denne erinrade om att skälen till att de restriktiva åtgärderna antagits mot de aktuella personerna och enheterna angavs i bilagan till beslut 2011/101 och i övrigt hänvisade till rådets meddelande av den 16 februari 2011 till de personer, enheter och organ som de restriktiva åtgärder som föreskrivs i rådets beslut 2011/101/Gusp är tillämplig[a] på (EUT C 49, s. 4). I detta meddelande angavs bland annat att de personer, enheter och organ som berörs av de aktuella restriktiva åtgärderna "får ... inkomma med en ansökan [till rådet] ... om omprövning av beslutet att föra upp dem i den ovannämnda förteckningen" och vilken adress sådana ansökningar skulle sändas till. Ett liknande meddelande offentliggjordes dessutom i *Europeiska unionens officiella tidning* den 18 februari 2012 (EUT C 48, s. 13) efter det att beslut 2012/97 antogs.
- 199 Oavsett huruvida dessa omständigheter motiverade att rådet delgav uppgiften att beslut 2012/97 antagits till Johannes Tomana, även för övriga där omnämnda fysiska personers räkning, såsom rådet hävdar att det gjort, bekräftar dessa omständigheter att sökandena skulle ha kunnat vända sig till rådet redan tidigare för att få del av de uppgifter som de begärde och erhöll med anledning av deras begäran som omnämns i punkt 19 ovan.
- 200 Vad avser sistnämnda begäran ska det påpekas att rådet besvarade den genom att lämna ut begärda uppgifter (i en icke-konfidentiell version) efter ett visst dröjsmål på ungefär sju månader, vilket enligt rådet berodde på att det var nödvändigt att "upphäva säkerhetsskyddsklassificeringen" av ett stort antal berörda handlingar. Eftersom det inte finns något som tyder på motsatsen, är det rimligt att anta att rådets svar på en eventuell tidigare begäran från sökandena rörande samma handlingar hade blivit detsamma, det vill säga att de hade fått ta del av en icke-konfidentiell version av den begärda bevisningen.
- 201 Det ska tilläggas att den omständigheten att rådet först den 27 november 2012 lämnade ut de uppgifter som sökandena hade begärt i sin i punkt 19 ovan nämnda skrivelse inte på något sätt har påverkat deras möjlighet att framföra sin ståndpunkt vid tribunalen. Tribunalen har nämligen på sökandenas begäran vid två tillfällen förlängt deras tidsfrist för att inge replik och de har således haft möjlighet att kommentera dessa uppgifter i repliken. Deras argument rörande dessa handlingar kommer att prövas nedan, i samband med prövningen av den andra grunden.
- 202 Sökandena har i sin replik, efter att ha dragit tillbaka den anmärkning som sammanfattats i punkt 185 ovan, även gjort gällande att de, till följd av att rådet lämnat ut de upplysningar det grundat sig på för att anta de angripna rättsakterna, lidit en allvarlig skada genom att de först år 2013 uppmanats att besvara anklagelser om påstådda handlingar som ägt rum ungefär fem år tidigare.
- 203 Ett så kortfattat och allmänt hållet påstående räcker emellertid inte som grund för att ogiltigförklara de angripna rättsakterna på grund av åsidosättande av sökandenas rätt till försvar. Sökandena har nämligen inte lämnat någon uppgift om exakt vilka påståenden de haft svårt att vederlägga eller de påstådda svårigheternas art och orsaker. Sökandena har dessutom inte förklarat varför de väntat till fem dagar innan talan väcktes med att begära att dessa uppgifter ska lämnas ut.

- 204 Om förevarande grund ska förstås så, att sökandena påstår att rådet och kommissionen, innan de angripna rättsakterna antogs, inte berett dem tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt yttra sig över de skäl som anförts mot dem i nämnda rättsakter, vill tribunalen påpeka att enligt rättspraxis måste en person eller en enhet mot vilken tidigare beslutade restriktiva åtgärder förlängs genom en ny rättsakt ha rätt att yttra sig innan nämnda rättsakt antas, när den som har antagit den aktuella rättsakten anför nya uppgifter mot dessa personer eller enheter och inte när förlängningen motiveras av samma skäl som redan angetts när den ursprungliga rättsakten om införande av restriktiva åtgärder antogs (tribunalens dom av den 13 september 2013, Makhlouf/rådet, T-383/11, REU, punkt 43, och dom av den 4 februari 2014, Syrian Lebanese Commercial Bank/rådet, T-174/12 och T-80/13, REU, punkt 149; se även, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, REG, s. I-13427, punkt 62).
- 205 I förevarande fall kan det emellertid konstateras att de skäl som anges i de angripna rättsakterna för att motivera införandet av de omtvistade restriktiva åtgärderna mot sökandena inte skiljer sig väsentligen från de skäl som anges i tidigare rättsakter, det vill säga beslut 2011/101, i dess lydelse innan det ändrades genom beslut 2012/97, och förordning nr 314/2004, i dess lydelse innan den ändrades genom genomförandeförordning nr 151/2012.
- 206 Skälen till de angripna rättsakterna innehåller visserligen preciseringar om vilket beteende som läggs flera sökande till last, eller en mer detaljerad beskrivning av detta beteende, men skälen till att sökandena upptagits i förteckningen över personer och enheter som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna är dock i allt väsentligt desamma som angetts i tidigare rättsakter. Inte i något fall finns det något som tyder på att de skäl som angetts i tidigare rättsakter strukits och ersatts av skäl som skiljer sig från de tidigare, när de aktuella restriktiva åtgärderna förlängts, såsom var fallet i målet Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, punkt 204 ovan.
- 207 Vad särskilt rör de personer som upptagits i förteckningen över personer och enheter som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna på grund av att de innehaft eller innehar en viss befattning, det vill säga samtliga sökande utom de två som nämns i punkt 169 ovan, har det redan fastställts (se punkt 163 ovan) att hänvisningen till den befattning de hade när de angripna rättsakterna antogs, eller som de haft tidigare, i sig utgör en tillräcklig motivering till att de upptagits i förteckningen över personer som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna. I såväl de tidigare rättsakterna som i de angripna rättsakterna hänvisas det till samma befattningar vad avser var och en av de berörda personerna.
- 208 Av detta följer att även om det antas att sökandena också anfört en anmärkning av det slag som beskrivs i punkt 204 ovan, så kan denna inte godtas.
- 209 Övriga argument från sökandenas sida vad avser förevarande grund rör inte ett påstått åsidosättande av deras rätt till försvar. Sökandena har gjort gällande att rådet och kommissionen inte grundat sig på hållbara bevis när de införde de omtvistade restriktiva åtgärderna mot dem. De har i detta sammanhang understrukit att om de hade ställts inför rätta i ett brottmål för de handlingar de anklagas för i de angripna rättsakterna, så hade det krävts relevant och hållbar bevisning för att de skulle ha dömts till ansvar. Enligt sökandena har Förenade kungariket medgett att det, vad avser flera av sökandena, inte föreligger någon bevisning för de handlingar de anklagas för i de angripna rättsakterna.
- 210 Dessa argument saknar emellertid betydelse för frågan huruvida sökandenas rätt till försvar eventuellt har åsidosatts. De skulle kunna visa sig vara relevanta vid ett eventuellt bestridande av att de angripna rättsakterna är välgrundade och att de uppgifter som lagts till grund för dessa rättsakter verkligen stämmer. Frågan huruvida sökandena verkligen har gjort ett sådant bestridande kommer att prövas i punkterna 261-266 nedan.



- 211 Sökandena har även gjort gällande att kommissionen, i sitt i punkt 120 ovan nämnda förslag till förordning, föreskrivit vissa garantier för att säkerställa att deras rätt till försvar iakttas, vilken inte har iakttagits i förevarande fall. Det förslag från kommissionen som sökandena har hänvisat till antogs emellertid aldrig, och det saknar därför betydelse huruvida de rättssäkerhetsgarantier som föreskrevs i det har iakttagits i förevarande fall. Av samma skäl behöver det inte heller göras någon prövning av Europeiska datatillsynsmannens yttrande om olika lagstiftningsförslag om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot Somalia, Zimbabwe, Demokratiska folkrepubliken Korea och Guinea (EUT C 73, 2010, s. 1), vilket sökandena också hänvisat till (se punkt 185 ovan). Detta yttrande rör även det ovannämnda förslaget från kommissionen, som rådet valde att inte anta.
- 212 Sökandena har i sin replik även gjort gällande att rådet och kommissionen aldrig sänt dem någon skrivelse med information om att de upptagits i förteckningen över personer som omfattas av de omtvistade restriktiva åtgärderna. Enligt sökandena kan det inte anses tillräckligt att ett meddelande med denna information offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.
- 213 Detta argument rör frågan hur de angripna rättsakterna delgetts sökandena och saknar därför betydelse för frågan huruvida sökandenas rätt till försvar iaktogs innan nämnda rättsakter antogs. Delgivningen av dessa rättsakter måste nämligen ske efter det att de har antagits. Frågan huruvida rådet borde ha genomfört delgivningen av de angripna rättsakterna med post till var och en av de sökande som berördes av dem, och i synnerhet huruvida delgivningen med post till Johannes Tomana ska räknas som en delgivning till samtliga övriga sökande, såsom rådet har gjort gällande (se punkt 199 ovan), är relevant för att fastställa när fristen för att väcka talan började löpa. I förevarande fall råder det under alla omständigheter inget tvivel om att talan har väckts inom den föreskrivna fristen. Rådet och kommissionen har inte heller bestritt att så är fallet.
- 214 Ingen av de anmärkningar som sökandena anfört till stöd för den fjärde grunden kan godtas. Talan kan således inte bifallas på denna grund.

*Andra grunden: Uppenbart oriktig bedömning*

- 215 Sökandena har i sin andra grund gjort gällande att rådet och kommissionen har gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att anse att kriterierna för att de ska upptas i förteckningen över personer och enheter som omfattas av de omtvistade restriktiva åtgärderna var uppfyllda.

Inledande synpunkter

- 216 Tribunalen har i sin dom *Bank Melli Iran/rådet*, punkt 192 ovan (punkt 36), redan slagit fast att vad avser de allmänna bestämmelserna för restriktiva åtgärder har rådet ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller frågan vilka omständigheter som ska beaktas när det antar ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder enligt artiklarna 60 EG och 301 EG med stöd av en gemensam ståndpunkt som antagits enligt Gusp. Unionsdomstolen kan i synnerhet inte ersätta rådets bedömning av den bevisning och de fakta och andra omständigheter som föranlett en sådan åtgärd med sin egen bedömning. Tribunalens prövning i detta avseende är således begränsad till att avse en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att uppgifterna om de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen av omständigheterna inte är uppenbart oriktig och att det inte har förekommit maktmissbruk. Denna begränsade prövning är i synnerhet tillämplig beträffande de lämplighetsöverväganden som ligger till grund för sådana åtgärder.
- 217 Det nyss anförda gäller även för restriktiva åtgärder som antagits enligt artikel 215 FEUF, med ett motsvarande innehåll som artiklarna 60 och 301 EG (se punkt 122 ovan).

- 218 Det framgår emellertid av denna rättspraxis att rådets utrymme för skönsmässig bedömning på området inte utgör hinder för att unionsdomstolen vid sin laglighetskontroll prövar huruvida de faktiska omständigheter som rådet grundat sig på är materiellt riktiga. För att den domstolsprövning som garanteras i artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska vara effektiv, krävs nämligen även att unionsdomstolen försäkras sig om att beslutet, som är individuellt i förhållande till den berörda personen eller enheten, grundas på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut. Detta förutsätter en undersökning av de faktiska omständigheter som har åberopats i redogörelsen för skälen och som ligger till grund för nämnda beslut, vilket betyder att domstolskontrollen inte är begränsad till en abstrakt bedömning av huruvida de angivna skälen sannolikt är korrekta, utan avser huruvida dessa skäl, eller åtminstone ett skäl som i sig anses utgöra tillräckligt stöd för samma beslut, är väl underbyggda (se dom rådet/Fulmen och Mahmoudian, punkt 186 ovan, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 219 Härvid ankommer det på unionsdomstolen att vid denna prövning vid behov anmoda den behöriga unionsmyndigheten att inkomma med uppgifter eller bevisning, oavsett om den är hemlig eller inte, som är av betydelse för denna prövning. Det är nämligen den behöriga unionsmyndigheten som, vid ett eventuellt bestridande, ska visa att det finns grund för de skäl som har åberopats mot den berörda personen, och inte den berörda personen som ska bevisa motsatsen, det vill säga att det saknas grund för skälen. Det krävs härvid inte att myndigheten vid unionsdomstolen lägger fram samtliga de uppgifter och bevis som är knutna till de skäl som anförs i den rättsakt som det yrkats ogiltigförklaring av. Däremot krävs att de uppgifter och den bevisning som läggs fram stöder de skäl som har åberopats mot den berörda personen (se dom rådet/Fulmen och Mahmoudian, punkt 186 ovan, punkterna 65-67 och där angiven rättspraxis ).
- 220 Om det inte är möjligt för den behöriga unionsmyndigheten att efterkomma unionsdomstolens begäran, ska domstolen grunda sin bedömning på de omständigheter som den har upplysts om, det vill säga skälen i den angräpnade rättsakten, synpunkter och uppgifter som den berörda personen kan ha ingett till sitt försvar samt den behöriga unionsmyndighetens svar på dessa synpunkter. Om det med stöd av dessa omständigheter inte går att sluta sig till att det finns stöd för ett visst skäl, så ska unionsdomstolen underkänna det såsom grund för beslutet om att uppta eller behålla det aktuella namnet i förteckningen. Om däremot relevant information och bevisning inges av den behöriga unionsmyndigheten, så ska unionsdomstolen pröva huruvida de omständigheter som har åberopats kan anses styrkta genom nämnda information eller bevisning och uppskatta bevisvärdet därav med beaktande av omständigheterna i målet och mot bakgrund av eventuella synpunkter på dessa omständigheter som har framförts av, bland annat, den berörda personen (se dom rådet/Fulmen och Mahmoudian, punkt 186 ovan, punkterna 68 och 69, och där angiven rättspraxis ).
- 221 Det ska emellertid understrykas, såsom framgår av i punkt 219 ovan angiven rättspraxis, att unionsdomstolen endast ska kontrollera huruvida de omständigheter som angetts som skäl för de restriktiva åtgärderna verkligen är korrekta om de personer som omfattas av dessa åtgärder har bestritt dem vid domstolen. En sådan kontroll ingår nämligen i prövningen huruvida de angräpnade rättsakterna är välgrundade, vilket unionsdomstolen inte är skyldig att pröva på eget initiativ.
- 222 Vad därefter beträffar det fall att rådet på ett abstrakt sätt fastställer de kriterier som kan motivera att en persons eller en enhets namn upptas i förteckningen över de personer eller enheter som ska bli föremål för restriktiva åtgärder gäller att unionsdomstolen då ska göra en prövning – på grundval av de grunder som den berörda personen eller enheten har åberopat eller som domstolen i förekommande fall tar upp ex officio – av huruvida de abstrakta kriterier som rådet har fastställt är uppfyllda i den berörda personens eller enhetens fall. Denna domstolsprövning omfattar dels bedömningen av de fakta och omständigheter som åberopats som grund för att uppta namnet på personen eller enheten i förteckningen över de personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder, dels kontrollen av den bevisning och de uppgifter som ligger till grund för nämnda bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom Bank Melli Iran/rådet, punkt 192 ovan, punkt 37).

223 Det är med beaktande av dessa överväganden som tribunalen nu ska pröva de anmärkningar och argument som sökandena anfört till stöd för den andra grunden. I detta avseende ska de anmärkningar och argument som anförts i ansökan prövas först, och därefter ska det prövas huruvida de anmärkningar och argument som anförts i repliken kan upptas till prövning och – om så är fallet – huruvida de är välgrundade.

#### Anmärkningar och argument som anförts i ansökan

224 Sökandena har gjort gällande att de angripna restriktiva åtgärderna, liksom de restriktiva åtgärder som föregick dem, enligt vad som framgår av artiklarna 4 och 5 i beslut 2011/101, omfattar personer och enheter ”som är engagerade i verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe”. Detta innebär enligt sökandena att rådet och kommissionen endast kunde anta nämnda åtgärder mot personer och enheter som bevisligen fortfarande var engagerade i verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe. Vidare måste detta engagemang vara oavbrutet.

225 Enligt sökandena är rådets och kommissionens slutsats att var och en av sökandena uppfyller detta kriterium felaktigt, och detta av flera skäl. För det första har vissa av sökandena blivit föremål för de omtvistade restriktiva åtgärderna på den grunden att de var ”medlem[ar] av ZANU-PF-regeringen” eller tillhörde ”ZANU-PF-fraktionen inom regeringen”. Detta skäl räcker inte, eftersom det inte utgör ett påstående om ett brottsligt beteende. Att vara medlem av ett politiskt parti är vidare en rätt som garanteras i Zimbabwes konstitution. Dessutom var de omtvistade restriktiva åtgärderna riktade mot medlemmar av Zimbabwes tidigare regering. De riktar sig inte mot den nationella enhetsregeringen, som hade makten i Zimbabwe när de angripna rättsakterna antogs, eller mot ZANU-PF. Unionen har dessutom gett sitt uttryckliga stöd till den nationella enhetsregeringen.

226 För det andra har vissa av sökandena upptagits i förteckningen över personer och enheter som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna med motiveringen att de är associerade med, eller har anknytning till en ZANU-PF-medlem i regeringen eller ZANU-PF-fraktionen inom regeringen. Ett sådant skäl räcker inte. För det första anklagas dessa sökande inte för att ha begått lagstridiga handlingar och än mindre för att verkligen ha deltagit i verksamhet som kan anses allvarligt undergräva demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe. Domstolen har för det andra i sin dom *Tay Za/rådet*, punkt 119 ovan, klart slagit fast att ett rent påstående om att en person eller en enhet är associerad med ledningen i ett tredjeland inte räcker som grund för att anta restriktiva åtgärder mot denna person eller enhet.

227 För det tredje har flera av sökandena upptagits i förteckningen över personer eller enheter som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna med hänvisning till handlingar som ska ha ägt rum tidigare och, i många fall, flera år innan de angripna åtgärderna antogs, och till och med innan den nationella enhetsregeringen bildades. Sådana skäl räcker inte med hänsyn till målet med de aktuella restriktiva åtgärderna, vilket är att uppmuntra de berörda personerna ”att avvisa politik som leder till att de mänskliga rättigheterna och yttrandefriheten upphävs och ett gott styre hämmas”. När en åtgärd på detta sätt riktas mot personer som på intet sätt medverkat i regeringens politik, och som saknar inflytande över densamma, och detta uteslutande görs med hänvisning till deras tidigare beteende, kan åtgärden inte anses uppmuntra dem att avvisa denna politik. Sökandena anser i detta avseende, med hänvisning till skälen i den gemensamma ståndpunkten 2002/145 och en förklaring från unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, att berörda personers tidigare beteende inte räcker som skäl för att uppta dem i förteckningen över personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder som de nu aktuella.

- 228 Tribunalen konstaterar att sökandenas argument i detta avseende bygger på en felaktig premiss, eftersom sökandena verkar anse att de omtvistade restriktiva åtgärderna endast kunde avse personer eller enheter vars verksamhet allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe. Detta påstående är inte korrekt.
- 229 Såsom redan sagts i samband med prövningen av den första och den tredje grunden, framgår det av lydelsen i artiklarna 4 och 5 i beslut 2011/101 (se punkterna 7 och 8 ovan) att de bestämmelserna endast rör en av de tre kategorier av personer mot vilka de restriktiva åtgärder som är aktuella i det beslutet kan antas. De två andra kategorierna är "medlemmar av Zimbabwes regering" och "andra fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är associerade med dem". Med andra ord är det inte i sig tillräckligt att en person eller en enhet är medlem av Zimbabwes regering eller associerad med en sådan medlem för att det ska vara motiverat att anta de restriktiva åtgärder som föreskrivs i beslut 2011/101 mot den personen eller enheten.
- 230 Dessutom framgår det av det som anförts i punkterna 129-133 ovan att personer och enheter vars verksamhet allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe endast utgör en särskild kategori av personer och enheter som är associerade med detta lands ledning. Det var därför korrekt att uppta dem i förteckningen i bilaga III till förordning nr 314/2004, trots att denna kategori av personer och enheter inte nämns särskilt i den förordningen.
- 231 Det saknas således skäl att godta de av sökandenas argument som sammanfattats i punkterna 225 och 226 ovan. Det framgår klart av dom Tay Za/rådet, punkt 119 ovan (punkt 63), att det är möjligt att med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG eller av artikel 215 FEUF anta restriktiva åtgärder mot medlemmar av Zimbabwes regering, vilka obestriddligen ingår i detta lands ledning, och mot personer som är associerade med ovannämnda personer. När det eventuellt hänvisas till konkreta handlingar som läggs sistnämnda kategori av personer till last, så är syftet med detta i slutändan endast att styrka att de verkligen är associerade med medlemmar av detta lands regering. Detta innebär att en sådan hänvisning inte är oundgänglig vare sig för medlemmar av regeringen eller för deras associerade, om det redan av andra omständigheter framgår att de är associerade med medlemmar av regeringen, såsom deras nuvarande eller tidigare befattning.
- 232 Vidare betyder hänvisningen till att de berörda medlemmarna av regeringen är medlemmar i ZANU-PF inte, såsom sökandena verkar vilja påstå, att de berörda personerna (och de enheter som är associerade med dem) blivit föremål för sanktioner av den enda anledningen att de tillhör detta politiska parti. Tribunalen erinrar om att ZANU-PF inte är vilket politiskt parti som helst, utan det parti som ensamt hade makten vid tidpunkten för det våld, de hotelser och de åsidosättanden av den zimbabwiska befolkningens grundläggande rättigheter som de som antagit de angripna rättsakterna och föregående rättsakter angett som skäl för att anta dem. Det ska vidare erinras om att den nationella enhetsregeringen, som hade makten i Zimbabwe när de angripna rättsakterna antogs, bestod dels av personer som tillhör partiet ZANU-PF, vilka i de flesta fall redan var medlemmar av Zimbabwes regering innan denna nya regering bildades, det vill säga när det våld, de hotelser och de åsidosättanden av grundläggande rättigheter som motiverade de omtvistade restriktiva åtgärderna ägde rum, dels av personer som kom från oppositionspartierna (se, även, punkterna 104, 109 och 110 ovan).
- 233 Det är således uppenbart att hänvisningen i skälen till de angripna rättsakterna till att en medlem av regeringen som omfattas av dessa rättsakter tillhörde ZANU-PF, eller "ZANU-PF-fraktionen" inom regeringen, syftar till att förklara varför denna medlem av regeringen blivit föremål för restriktiva åtgärder, trots att liknande åtgärder inte antagits mot andra medlemmar i samma regering som föreslagits av de tidigare oppositionspartierna.
- 234 Dessutom var det, såsom redan sagts i punkt 110 ovan, tillåtet att även efter det att den nationella enhetsregeringen bildats anta restriktiva åtgärder mot medlemmar av denna regering som redan dessförinnan ingick i Zimbabwes ledning och deras associerade. Vad avser dessa personer kan det



således endast anses vara fråga om en uppenbart oriktig bedömning om rådet och kommissionen felaktigt ansett att någon av de personer eller enheter som blivit föremål för de omtvistade restriktiva åtgärderna var en medlem av Zimbabwes regering som föreslagits av ZANU-PF eller associerad med en sådan medlem, trots att så inte var fallet. Sökandena har emellertid inte framfört något sådant påstående i sin ansökan.

- 235 Det ska även påpekas att sökandena har gjort en felaktig tolkning av domen *Tay Za*/rådet, punkt 119 ovan. De har nämligen hävdad att domstolen i denna dom slog fast att det inte räcker att en person eller en enhet är associerad med ledningen i ett tredjeland för att restriktiva åtgärder ska kunna antas mot densamma. I punkt 63 i nämnda dom anförde domstolen emellertid uttryckligen att "[f]ör att åtgärder som riktas mot fysiska personer ska kunna vidtas med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG, såsom restriktiva åtgärder mot tredjeländer, får de ... endast avse ledningen i sådana länder och personer som är associerade med ledningen". Det är således endast vad avser familjemedlemmar till personer som är associerade med ledningen i ett tredjeland som domstolen förklarat att sådana åtgärder inte får tillämpas, om den enda motivering som anges är deras familjeband till personer som är associerade med det aktuella landets ledning, utan hänsyn till dessa personers eget beteende (se punkt 128 ovan).
- 236 Sökandena kan inte heller vinna framgång med argumentet att det, beträffande en stor del av sökandena, i skälen till de angripna rättsakterna hänvisas till deras tidigare beteende, vilket dessutom ligger långt tillbaka i tiden i många fall. Det är självklart att när rådet och kommissionen valt att hänvisa till ett visst konkret beteende från någon av de personer eller enheter som omfattas av de angripna rättsakterna, så kan det inte vara fråga om något annat än beteenden som ägt rum någon gång i det förflutna. En sådan hänvisning kan inte anses sakna relevans av den enda anledningen att det aktuella beteendet ligger tämligen långt tillbaka i det förflutna. Eftersom det inte anförts argument och bevisning som talar för motsatsen, är det rimligt att anse att de personer som tidigare varit personligen inblandade i det våld och det åsidosättande av grundläggande rättigheter som rådet och kommissionen tillskrivit de som ensamma ledde Zimbabwe innan den nationella enhetsregeringen bildades, och det politiska parti de tillhörde, nämligen ZANU-PF, fortsätter att – i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 235 ovan – vara "associerade" med detta lands ledning. Detta innebär att det enligt samma rättspraxis var tillåtet att anta restriktiva åtgärder mot dem.
- 237 Vad avser sökandenas argument att de omtvistade restriktiva åtgärderna riktats mot personer som inte varit inblandade i Zimbabwes regerings politik och som saknar inflytande över densamma, endast beroende på deras tidigare beteende, får detta argument förstås så, att sökandena har gjort gällande att de angripna rättsakterna åtminstone delvis avser personer eller enheter som varken tillhörde Zimbabwes ledning eller var associerade med densamma.
- 238 Tribunalen har emellertid i samband med prövningen av den tredje grunden prövat huruvida de skäl som angetts i de angripna rättsakterna räckte för att motivera att dessa åtgärder antogs mot samtliga sökandena och kommit fram till att så är fallet (se punkterna 155-182 ovan). Det kan vidare konstateras att sökandena inte har angett vilka av dem som de menar berörs av detta argument. Dessutom omfattar kategorin "associerade" med medlemmar av ett tredjelands regering inte bara personer som medverkar till att utforma denna regerings politik och som utövar inflytande över densamma, utan även personer som medverkar till att genomföra denna politik, särskilt när den aktuella politiken består av våld, hotelser och åsidosättanden av befolkningens grundläggande rättigheter. Av det nyss anförda följer att detta argument inte kan godtas.
- 239 Sökandena har även anmärkt att vissa personer strukits från förteckningen över personer som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna. Sökandena har som exempel nämnt Fortune Charumbira, Theophilus Gambe och Christopher Kuruneri, som fram till år 2011 var föremål för de restriktiva åtgärder som antagits mot Zimbabwe, men mot vilka dessa åtgärder därefter inte förlängts. Enligt sökandena hade de personer för vilka de aktuella restriktiva åtgärderna upphävts ursprungligen

upptagits i denna förteckning på grund av deras tidigare beteende. Rådets och kommissionens ståndpunkt vad avser vilka personer som behållits i förteckningen i fråga är emellertid godtycklig och den strider mot rättssäkerhetsprincipen och likabehandlingsprincipen. Dessutom har Förenade kungarikets myndigheter bekräftat att personer som inte längre är associerade med ZANU-PF strukits från förteckningen i fråga. Det är enligt sökandena svårt att förstå varför vissa personer som påstås ha varit inblandade i klandervärda handlingar i det förflutna har behållits i förteckningen i fråga, medan andra strukits.

- 240 Skälen till att de tre personer som sökandena har tagit upp i samband med detta argument har upptagits i förteckningen över personer som omfattas av de omtvistade restriktiva åtgärderna framgår av bilaga III till förordning nr 314/2004, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 77/2009 av den 26 januari 2009 om ändring av förordning nr 314/2004 (EUT L 23, s. 5), och av bilagan till den gemensamma ståndpunkten 2004/161, i dess lydelse enligt rådets gemensamma ståndpunkt 2009/68/Gusp av den 26 januari 2009 om förlängning av restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (EUT L 23, s. 43). Vad avser Fortune Charumbira anges att han är "[t]idigare biträdande minister för lokalt styre, offentliga arbeten och bostadsfrågor [och f.]d. regeringsmedlem med fortsatt anknytning till regeringen". Vad avser Theophilus Gambe anges att han är "[o]rdförande i valövervakningskommissionen" och "[d]elar ansvaret för valfusket 2005". Vad avser Christopher Kuruneri anges i ovannämnda rättsakter slutligen att han är "[t]idigare minister för finansiella frågor och ekonomisk utveckling [och f.]d. regeringsmedlem med fortsatt anknytning till regeringen".
- 241 Rådet har som en åtgärd för processledning tillfrågats varför det beslutat att inte förlänga de restriktiva åtgärderna vad avser dessa tre personer. Rådet angav i sitt svar att det "i viss mån ville minska trycket mot Zimbabwe, med tanke på att situationen i landet förbättrats".
- 242 Tribunalen erinrar om att det framgår av artikel 6.1 i förordning nr 314/2004 samt artikel 4.1 och artikel 5.1 i beslut 2011/101 att de omtvistade restriktiva åtgärderna riktar sig mot medlemmar av Zimbabwes regering och deras associerade, varvid sistnämnda kategori även inkluderar "fysiska personer som är engagerade i verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe".
- 243 Det framgår emellertid inte av dessa bestämmelser att rådet och kommissionen var skyldiga att i förteckningen över personer som omfattas av nämnda åtgärder uppta varje medlem av Zimbabwes regering och varje person som är associerad med en sådan medlem. När det även tas hänsyn till i punkt 216 ovan angiven rättspraxis leder detta tvärtom till slutsatsen att dessa bestämmelser ska tolkas så, att en person som varken är medlem av Zimbabwes regering eller associerad med en sådan medlem inte får bli föremål för dessa åtgärder, men att rådet, vad avser medlemmar av Zimbabwes regering och deras associerade, förfogar över ett stort utrymme för skönsässig bedömning, som gör att rådet i förekommande fall kan besluta att en sådan person inte ska omfattas av dessa åtgärder, om rådet anser det lämpligt med hänsyn till åtgärdernas syfte.
- 244 Skälen till att de aktuella restriktiva åtgärderna inte förlängts vad avser vissa andra personer saknar i förevarande fall betydelse för sökandenas fall.
- 245 För att det ska kunna fastställas att de angripna rättsakterna grundar sig på en uppenbart oriktig bedömning vad avser sökandenas fall, måste det nämligen antingen visas att de bygger på felaktiga faktiska omständigheter eller att de faktiska omständigheter som läggs sökandena till last stämmer, men att rådet gjort en uppenbart oriktig bedömning när det beslutat att de omtvistade restriktiva åtgärderna ska behållas vad avser sökandena. Vad rör det första alternativet framgår emellertid att sökandena i ansökan inte har ifrågasatt den materiella riktigheten av de omständigheter som läggs dem till last i de angripna rättsakterna (se även punkterna 261-263 nedan). Vad avser det andra alternativet har sökandena på intet sätt förklarat varför rådet borde ha ansett att det saknades skäl att förlänga de restriktiva åtgärdernas giltighet i deras fall.

- 246 Den vaga och allmänt hållna hänvisningen till likabehandlingsprincipen och rättssäkerhetsprincipen avhjälpas inte denna brist i sökandenas argumentation.
- 247 Enligt fast rättspraxis innebär likabehandlingsprincipen ett förbud mot att lika situationer behandlas olika eller att olika situationer behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se dom Bank Melli Iran/rådet, punkt 192 ovan, punkt 56 och där angiven rättspraxis). I förevarande fall har sökandena dock inte förklarat på vilket sätt deras situation liknar situationen för de personer mot vilka de restriktiva åtgärderna inte har förlängts.
- 248 Det ska härvid påpekas att om beslutet att inte förlänga åtgärderna vad avser dessa andra personer grundas på giltiga skäl, så måste sökandena ange vilka skäl det rör sig om och varför dessa skäl även skulle vara tillämpliga i sökandenas fall. I en sådan situation är det helt onödigt att jämföra sökandenas situation med de andra personernas situation, varför det också är onödigt att hänvisa till likabehandlingsprincipen. Om det finns giltiga skäl till att de aktuella restriktiva åtgärderna inte borde ha förlängts vad avser sökandena, räcker detta i sig som grund för att ogiltigförklara de angripna rättsakterna, oavsett hur rådet har behandlat andra personer som dessförinnan var föremål för samma restriktiva åtgärder.
- 249 Om det däremot antas att det inte förelåg några giltiga skäl för beslutet att inte förlänga de aktuella restriktiva åtgärderna mot dessa andra personer, så skulle rådet ha gjort sig skyldigt till en rättsstridighet, som sökandena inte får åberopa till sin fördel. Enligt fast rättspraxis ska principen om likabehandling tillämpas mot bakgrund av legalitetsprincipen, enligt vilken ingen till sin egen fördel får åberopa en rättsstridig handling som har gynnat någon annan (se dom Bank Melli Iran/rådet, punkt 192 ovan, punkt 59 och där angiven rättspraxis ).
- 250 Vad avser sökandenas hänvisning till rättssäkerhetsprincipen räcker det på samma sätt att konstatera att sökandena på intet sätt har förklarat varför de anser att denna princip har åsidosatts genom att de aktuella restriktiva åtgärderna förlängts vad avser dem. Sökandena har inte ens hävdats att de enligt de bestämmelser som gällde när de angripna rättsakterna antogs hade rätt att förvänta sig att de aktuella restriktiva åtgärderna inte skulle förlängas vad avser dem.
- 251 Sammanfattningsvis finns det inget i de argument som i ansökan anges till stöd för den andra grunden som visar att de angripna rättsakterna på något sätt är rättsstridiga eller bygger på en uppenbart oriktig bedömning.

De anmärkningar och argument som anförts i repliken

- 252 I syfte att ifrågasätta att de skäl som angetts av rådet och kommissionen som grund för att införa de omtvistade restriktiva åtgärderna, har sökandena i sin replik anförts argument som skiljer sig från dem som tidigare anförts. Tribunalen kommer nedan att pröva huruvida dessa argument kan upptas till prövning och – om så är fallet – huruvida de är välgrundade. I detta avseende kommer det att göras åtskillnad mellan argumenten rörande de sökande som är fysiska personer och de sökande som är juridiska personer.
- De sökande som är fysiska personer
- 253 I en del av repliken med rubriken "svarandenas agerande i förfarandet" anges att rådet och kommissionen "felaktigt presumerar att sökandena inte ifrågasätter att de angivna skälen är välgrundade" vad avser beslutet att uppta dem i förteckningen över personer som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna. Sökandena har som bilaga till repliken ingett "vittnesattester" som upprättats av 40 av sökandena. Sökandena har anförts att dessa attester "är den första möjlighet [de getts] att yttra sig över skälen till att de förtecknats i de angripna åtgärderna samt de handlingar som

förekommer i bilaga B.19” till rådets svaromål. De berörda sökandena har i vittnesattesterna bestritt de påståenden som riktats mot var och en av dem i skälen till de angripna rättsakterna. Bilagor har bifogats till vissa av dessa attester.

- 254 Sökandena har tillagt att en stor del av dem som gett in en vittnesattest hävdar att de aldrig tidigare sett de uppgifter som legat till grund för beslutet att uppta dem i förteckningen över personer som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna, vilket även gäller de handlingar som förekommer i bilaga B.19 till rådets svaromål. Samma sökande hävdar att de saknar kännedom om ”källor eller datum” för handlingarna i denna bilaga, varav en stor andel verkar komma från deras politiska motståndare. Sökandena menar i vilket fall som helst att dessa påståenden om dem ”vållar dem allvarlig skada och är helt ogrundade”. Sökandena ”avfärdar påståendena i starkast möjliga ordalag, eftersom de är så vaga”
- 255 Enligt sökandena har vissa av dem som inkommit med vittnesattest även angett att de haft ett nära samarbete med partiet MDC i den nationella enhetsregeringen och att de därför inte kan förstå varför de blivit till föremål för de omtvistade restriktiva åtgärderna, medan deras motsvarigheter i MDC, som har liknande befattningar i regeringen, inte blivit det.
- 256 Sökandena har vidare i den del av deras replik som rör ”uppenbart oriktiga bedömningar” gjort gällande att rådet och kommissionen inte visat att det var korrekt att uppta dem i förteckningen över personer och enheter som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna. Denna del av repliken innehåller i övrigt en upprepning av samma argument som anförts till stöd för den andra grunden i ansökan och som redan prövats ovan (se punkterna 228-251 ovan).
- 257 Det är således uppenbart att sökandena i sin replik har ifrågasatt huruvida de omständigheter som i de angripna rättsakterna anges som skäl för att de ska bli föremål för de aktuella restriktiva åtgärderna verkligen är korrekta. Det är emellertid även uppenbart att de argument som i ansökan anförts till stöd för den andra grunden, såsom denna sammanfattats i punkterna 224-227 ovan, inte innehåller något sådant ifrågasättande.
- 258 Det är av just denna anledning som rådet anser att denna del av sökandenas argument inte kan upptas till prövning. Kommissionen har å sin sida visserligen understrukt att det är först i repliken som sökandena för första gången ifrågasatt att de anförda faktiska omständigheter som rör dem i skälen till de angripna rättsakterna är materiellt riktiga, men har dock avstått från att göra invändning om rättegångshinder vad avser denna del av sökandenas argument.
- 259 Som en åtgärd för processledning uppmanade tribunalen sökandena att bemöta de argument som sammanfattats i punkt 258 ovan. Sökandena angav i sitt svar att de i sin ansökan anförde en grund som rör uppenbart oriktig bedömning och att de, också det i ansökan, klart angett att påståendena i de angripna rättsakterna är vaga och ostyrkta, varför de inte kunde bemöta dem i sak. De har tillagt att de inte kan kritiseras för sitt beteende, eftersom de, med undantag för sökande nr 1, Johannes Tomana, inte delgetts de omtvistade restriktiva åtgärderna. Sökandena har dessutom erinrat om att de begärt att rådet skulle lämna ut det ”material” som anklagelserna mot sökandena i de angripna rättsakterna byggde på och att de bemött dessa anklagelser i sak när de väl fick kännedom om rådets förklaringar i dess svaromål och de bevishandlingar som rådet lagt fram.
- 260 Tribunalen erinrar om att det av artikel 48.2 första stycket i rättegångsreglerna följer att nya grunder inte får åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under rättegången. En grund som utgör en utvidgning av en grund som tidigare har åberopats, direkt eller indirekt, i ansökan och som har ett nära samband med den tidigare åberopade grunden måste däremot anses kunna tas upp till prövning. Dessutom kan argument vars innebörd har ett nära samband med en grund som har åberopats i ansökan inte anses utgöra nya grunder och får därför åberopas i repliken eller under förhandlingen (se tribunalens dom av den 12 september 2012, Italien/kommissionen, T-394/06, punkt 48 och där angiven rättspraxis ).



- 261 Tribunalen konstaterar i förevarande fall att sökandena i sin ansökan inte har hävdad att de faktiska omständigheter som åberopats i skälen till de angripna rättsakterna är felaktiga vad avser var och en av dem. Sökandena har med andra ord i ansökan inte bestritt att nämnda omständigheter är korrekta i sak, vilket, såsom angetts i punkt 221 ovan, utgör en förutsättning för att unionsdomstolen ska pröva deras materiella riktighet. I den andra grunden, såsom den utformats i ansökan, hävdas att rådet och kommissionen begått ett uppenbart fel, i det att de ansett att de skäl som angetts vad avser var och en av sökandena i nämnda rättsakter motiverar att de omtvistade restriktiva åtgärderna antagits mot den berörde sökanden. En grund som rör ett sådant fel ska, oavsett om det betecknas som felaktig rättstillämpning eller uppenbart oriktig bedömning, skiljas från en grund som innebär ett ifrågasättande av de aktuella skälens materiella riktighet. Sistnämnda grund utgör varken en utvidgning av den förstnämnda grunden eller en grund som har ett nära samband med densamma.
- 262 Vidare är det inte möjligt att göra en koppling mellan sökandenas ovannämnda argument i repliken och vissa av deras påståenden i ansökan avseende den första och den fjärde grunden (se punkterna 81, 82, 90, 108 och 185 ovan). Tribunalen erinrar om att dessa två grunder inte syftar till att ifrågasätta att de angripna rättsakterna är välgrundade och närmare bestämt de där anförda skälens materiella riktighet. Dessa två grunder rör istället huruvida det föreligger en korrekt rättslig grund som motiverar att de antagits respektive rätten till försvar. Tribunalen konstaterar dessutom, och utan att ens behöva ta hänsyn till detta övervägande, att även om sökandena i de delar av ansökan som rör de argument som sammanfattats i punkterna 81 och 185 ovan har hänvisat till avsaknaden av bevis för de "anklagelser" som förekommer i skälen till de angripna rättsakterna, så har sökandena inte påstått att dessa "anklagelser" är felaktiga i sak. Sökandena har inte heller bemött dessa anklagelser i detalj och med anförande av relevanta bevis. Ett sådant detaljerat bemötande är än mer nödvändigt med tanke på att det rör sig om många sökande och att olika slags skäl anges i de angripna rättsakterna.
- 263 Tribunalen anser därför att de argument som för första gången anförts i repliken för att ifrågasätta att skälen till de angripna rättsakterna är riktiga i sak utgör en ny grund. Det kan inte anses att denna grund föranleds av rättsliga och faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet, eftersom sökandena redan när ansökan ingavs hade kännedom om vilka skäl som i de angripna rättsakterna angavs mot var och en av dem och hade alla möjligheter att bestrida att dessa skäl är riktiga i sak.
- 264 Tvärtemot vad sökandena har gjort gällande föranleder den omständigheten att rådet under rättegången bifogat bilaga B.19 till sitt svaromål och besvarat sökandenas i punkt 19 ovan beskrivna begäran, inte någon annan bedömning. Tribunalen konstaterar att sökandena, i de argument som de anförte för första gången i sin replik, inte ifrågasätter att viss bevisning som anförts till stöd för skälen i de angripna rättsakterna är riktig eller relevant, utan sökandena bestrider att själva skälen är materiellt riktiga. Eftersom sökandena redan hade tagit del av dessa rättsakter innan de väckte talan, hade de emellertid alla möjligheter att redan i ansökan bestrida att dessa skäl var materiellt riktiga, även om de inte kände till vilken bevisning de grundades på. Såsom framgår av den rättspraxis som nämns i punkt 219 ovan, skulle det, om det hade skett ett sådant ifrågasättande, ha ankommit på unionsdomstolen att begära att den behöriga myndigheten lägger fram den aktuella bevisningen och att pröva om denna bevisning ger stöd för vad som anges i dessa skäl. Sökandena har emellertid inte ifrågasatt bevisningen på nu angett sätt i sin ansökan.
- 265 Bedömningen att sökandena redan i ansökan hade kunnat ifrågasätta de angripna rättsakternas materiella riktighet i de delar som rör dem har än mer fog för sig om man beaktar att dessa skäl rör antingen vilka befattningar sökandena haft i Zimbabwes regering eller administration eller deras påstådda beteenden. Även om man antar att ingen av sökandena hade kännedom om vilken bevisning som låg bakom de skäl som anförts mot dem i de angripna rättsakterna, så hade var och en av dem säkerligen möjlighet att redan genom att läsa de skäl som berör dem bedöma huruvida skälen var korrekta eller inte, och i det senare fallet redan i ansökan bestrida deras materiella riktighet.

- 266 Av detta följer att de argument som de sökande som är fysiska personer i repliken har anfört för att ifrågasätta den materiella riktigheten av de skäl som angetts för de aktuella restriktiva åtgärderna i deras fall inte kan upptas till prövning, och därför ska avfärdas utan att prövas i sak.
- De sökande som är juridiska personer
- 267 Sökandena har i repliken kommit med vissa påståenden som sammanfattats i punkt 253 ovan. I dessa påståenden görs ingen åtskillnad mellan fysiska personer och juridiska personer. Det är därför uppenbart att sökandena i repliken även har ifrågasatt den materiella riktigheten av de skäl som motiverar att de juridiska personer som finns bland sökandena upptas i förteckningen över enheter som omfattas av de omtvistade restriktiva åtgärderna. Av skäl som redan angetts (se punkterna 260-266 ovan) ska emellertid dessa argument avfärdas, eftersom de anförts för sent.
- 268 Sökandena har i sin replik även anfört en rad andra argument som rör frågan huruvida det var lämpligt att införa de aktuella restriktiva åtgärderna vad avser juridiska personer.
- 269 Sökandena har erinrat om att det i artikel 6.1 i förordning nr 314/2004 och artikel 5 i beslut 2011/101 föreskrivs om frysning av tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör juridiska personer som är associerade med medlemmar av Zimbabwes regering eller ”som är engagerade i verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe”. Detta innebär enligt sökandena att rådet och kommissionen inte hade rätt att besluta om en sådan frysning av tillgångar vad avser enheter som påstås vara associerade med de som är associerade med regeringen, med regeringen i allmänhet, eller med en fraktion inom regeringen, eller med ett ministerium.
- 270 Sökandena har med detta som utgångspunkt för det första bestritt frysningen av tillgångar som tillhör sökande nr 103, Divine Homes. Detta bolag påstås vara associerat med en person som påstås vara associerad med regeringen, nämligen sökande nr 6, David Chapfika. Sökandena har gjort gällande att även om man utgår från att David Chapfika är associerad med regeringen, vilket sökandena bestrider, så räcker inte enbart denna egenskap för att motivera en frysning av tillgångar som tillhör sökande nr 103.
- 271 För det andra anges det i de angripna rättsakterna inte att någon medlem av regeringen är associerad med sökandena nr 115-121, Jongwe Printing, M & S Syndicate (Private) Ltd, Osleg, Swift Investments (Private) Ltd, Zidco Holdings (Private) Ltd, Zimbabwe Defence Industries eller Zimbabwe Mining Development. Den avgörande förutsättningen för att uppta dessa enheter bland de enheter som omfattas av de omtvistade restriktiva åtgärderna är således inte uppfylld.
- 272 För det tredje anser sökandena att det framgår av tribunalens praxis att de skäl som i de angripna rättsakterna angetts för att motivera frysningen av de aktuella enheternas tillgångar och ekonomiska resurser inte är tillräckliga. Rådet och kommissionen borde ha gjort en analys från fall till fall, för att bedöma dels i vilken grad varje enhet ägdes eller kontrollerades, dels den påstådda kontrollens art och relevans i förhållande till de omtvistade restriktiva åtgärderna. Någon sådan analys har inte genomförts vad avser nämnda enheter.
- 273 För det fjärde har sökandena gjort gällande att det hade föreslagits att rådet skulle stryka Zimbabwe Mining Development från förteckningen över enheter som omfattas av de omtvistade restriktiva åtgärderna. Rådet och kommissionen har inte förklarat varför detta förslag slutligen inte följdes.
- 274 Tribunalen har som en åtgärd för processledning ställt en fråga till sökandena om vilken grund i ansökan som de menar att dessa argument är knutna till och, i förekommande fall, huruvida det under rättegången framkommit rättsliga och faktiska omständigheter som rättfärdigar att dessa

argument framförts först i repliken. Sökandena har svarat att dessa argument är knutna till de tre första grunderna för talan och att de dessutom bemöter vissa argument som rådet anfört i sitt svaromål.

- 275 Tribunalen konstaterar att de argument som sammanfattats i punkterna 272 och 273 ovan väcker en fråga som rör huruvida de angripna rättsakternas motivering var tillräcklig, vilken tribunalen, i förekommande fall, ska pröva ex officio (se domstolens dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, REG, s. I-1719, punkt 67 och där angiven rättspraxis ). Dessa argument ska således prövas i sak.
- 276 Sökandena har till stöd för sina argument som sammanfattats i punkt 272 ovan hänvisat till tribunalens dom av den 9 juli 2009, Melli Bank/rådet (T-246/08 och T-332/08, REG, s. II-2629), dom av den 7 december 2011, HTTS/rådet (T-562/10, REU, s. II-8087) och dom av den 26 oktober 2012, CF Sharp Shipping Agencies/rådet (T-53/12). Ingen av dessa domar ger dock stöd för sökandenas argument.
- 277 Det är visserligen korrekt att tribunalen i dom Melli Bank/rådet, punkt 276 ovan (punkt 146), anförde att den bestämmelse som var i fråga i detta mål krävde en bedömning från fall till fall av huruvida det, vad avser den enskilda enheten, är fråga om en enhet "som ägs eller kontrolleras" och att den som antog denna åtgärd var skyldig att ge en motivering vad avser just denna omständighet, förutom upplysningen om den rättsliga grunden för den antagna åtgärden. Tribunalen konstaterar emellertid att även om man inte tar hänsyn till att denna dom rör tolkningen och tillämpningen av en helt annan bestämmelse än de som nu är i fråga, så står det i alla händelser klart att rådet och kommissionen i förevarande fall faktiskt har gjort en analys från fall till fall och motiverat de angripna rättsakterna på grundval av resultaten från denna analys.
- 278 Såsom påpekats i samband med prövningen av den tredje grunden innehåller de angripna rättsakterna en tillräcklig motivering till beslutet att uppta samtliga sökande i förteckningen över personer och enheter som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna. Detta gäller även sökande nr 121, Zimbabwe Mining Development. I de angripna rättsakterna anges nämligen för varje sökande - såväl fysiska personer som juridiska personer - de exakta och specifika skäl som motiverar att den enskilde sökanden ska bli föremål för de omtvistade restriktiva åtgärderna. Dessutom var rådet och kommissionen inte skyldiga att specifikt motivera varför de inte beslutade att följa förslaget att stryka sökande nr 121 från denna förteckning.
- 279 Vidare ska det påpekas att tribunalens ovan angivna bedömning i dom Melli Bank/rådet, punkt 276 ovan (punkt 146) ingår i ett sammanhang där tribunalen avfärdade ett argument från rådets sida som gick ut på att det i de i det målet aktuella besluten inte behövde anges vilka ägda eller kontrollerade enheter frysningsåtgärderna gällde. Denna bedömning saknar således relevans för förevarande mål, där de angripna rättsakterna tydligt anger samtliga enheter som är föremål för de omtvistade restriktiva åtgärderna.
- 280 I de två andra domar som sökandena har hänvisat till ogiltigförklarade tribunalen de angripna rättsakterna av det skälet att motiveringsskyldigheten hade åsidosatts. I förevarande mål har tribunalen emellertid, i samband med prövningen av den tredje grunden ovan, förklarat att de angripna rättsakterna innehåller en tillräcklig motivering vad avser samtliga sökande. Även dessa två domar saknar således relevans för förevarande mål.
- 281 De argument som sammanfattats i punkterna 269 och 270 ovan har anknytning till det argument som anförts till stöd för den andra grunden och som sammanfattats i punkt 237 ovan, varför de ska anses utgöra en utvidgning av den andra grunden, vilket innebär att de kan upptas till prövning.
- 282 Vid en prövning i sak anser tribunalen dock att de aktuella argumenten inte kan vinna framgång. Sökandenas resonemang går ut på att endast enheter som tillhör eller kontrolleras av medlemmar av Zimbabwes regering kan anses utgöra enheter som är associerade med dem, i den mening som avses i

artikel 6.1 i förordning nr 314/2004 och artikel 5 i beslut 2011/101. Detta resonemang kan inte godtas. En tolkning av de två aktuella bestämmelserna som går ut på att enheter som tillhör eller kontrolleras av fysiska personer (eller i förekommande fall juridiska personer) som är associerade med medlemmar av Zimbabwes regering kan bli föremål för de restriktiva åtgärder som föreskrivs i dessa bestämmelser är helt förenlig med dessa bestämmelsers lydelse. Samma sak gäller tolkningen att enheter som tillhör eller kontrolleras av regeringen själv ska anses som associerade, i den mening som avses i dessa två bestämmelser, med medlemmar av denna regering.

283 Denna tolkning av ovannämnda bestämmelser är dessutom den enda som är förenlig med målet med de aktuella restriktiva åtgärderna (se punkt 97 ovan). Den tolkning som sökandena har föreslagit riskerar att i hög grad, eller till och med helt, beröva dessa åtgärder deras ändamålsenliga verkan. Det vore nämligen paradoxalt att vad avser en fysisk person som är associerad med medlemmar av Zimbabwes regering besluta om frysning av tillgångar och ekonomiska resurser, utan att det vore möjligt att utvidga denna frysning till att även omfatta enheter som denna fysiska person direkt eller indirekt kontrollerar. Om så vore fallet, så skulle den berörda fysiska personen enkelt kunna undvika den frysning av tillgångar som införts genom de aktuella restriktiva åtgärderna genom att använda sig av juridiska personer eller andra enheter som denne kontrollerar. Så skulle även vara fallet om man tolkade ovannämnda bestämmelser så, att de inte tillåter en frysning av tillgångar och av ekonomiska resurser vad avser enheter som direkt kontrolleras av regeringen eller av staten Zimbabwe.

284 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

*Den femte grunden: Åsidosättande av sökandenas grundläggande rättigheter och av proportionalitetsprincipen*

285 Sökandenas argument till stöd för denna grund består till största delen av hänvisningar till rättspraxis och olika texter, närmare bestämt stadgan om de grundläggande rättigheterna, FN-stadgan, rådsdokument 15114/05 av den 2 december 2005, med titeln "Riktlinjer för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder (sanktioner) inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik", Europeiska datatillsynsmannens ovan i punkt 210 nämnda yttrande och en rapport från Independent Reviewer of Terrorism Legislation (Förenade kungarikets oberoende granskare av terrorismlagstiftning).

286 Sökandena har i kortfattade ordalag gjort gällande att deras grundläggande rättigheter och proportionalitetsprincipen har åsidosatts. Sökandena har hänvisat till sina argument, vilka redan prövats i samband med prövningen av den första grunden (se särskilt punkt 106 ovan), om att de omtvistade restriktiva åtgärderna inte har ett legitimt mål som ligger inom Gusp. Sökandena menar att även om det skulle anses att de aktuella åtgärderna har ett sådant mål, så står de inte i proportion till detta mål. Sökandena har till stöd för denna anmärkning kortfattat hänvisat till vissa argument som redan prövats och avfärdats ovan. Sökandena har särskilt gjort gällande att det - vad avser vissa av dem - i de angripna rättsakterna inte ens påstås att sökandena, när åtgärderna i fråga antogs, var delaktiga i Zimbabwes regerings politik eller utövade inflytande över densamma. De har även hävdats att de angripna rättsakterna har en bristande motivering, eftersom rådet och kommissionen inte har förklarat på vilket sätt de omtvistade restriktiva åtgärderna bidrar till att något som helst legitimt mål inom Gusp uppnås. Sökandena har även erinrat om att den övergripande politiska överenskommelsen talar för att de restriktiva åtgärderna ska upphävas. Det saknas anledning att närmare pröva dessa argument, eftersom de i hög grad endast utgör en upprepning av sökandenas mer utförliga argument från de tre första grunderna. Dessa argument, som dessutom helt saknar koppling till proportionalitetsprincipen, ska avfärdas av samma skäl som angetts ovan i samband prövningen av sistnämnda grunder.



- 287 Sökandena har i denna anmärkning även gjort gällande att de aktuella restriktiva åtgärderna är "oproportionerliga" och "mycket långtgående" och att de medför "allvarliga negativa följder [för sökandenas] ekonomi och rykte" samt hänvisat till "arten av de anklagelser" som görs i skälen till de angripna rättsakterna.
- 288 Sökandena har med hänvisning till andra instrument även åberopat rätten till respekt för privatliv och familjeliv, näringsfriheten och rätten till egendom. Tribunalen erinrar om att det i artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna anges att "[v]ar och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer". Dessutom ska enligt artikel 16 i samma stadga "[n]äringsfriheten ... erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis". I artikel 17.1 i nämnda stadga föreskrivs slutligen följande:
- "Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen."
- 289 I förevarande fall föreligger inget tvivel om att de restriktiva åtgärder som införts genom de angripna rättsakterna begränsar sökandenas möjlighet att utöva sina grundläggande rättigheter, såsom de beskrivs ovan (se, för ett liknande resonemang, dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, punkt 119 ovan, punkt 358, och tribunalens dom av den 28 maj 2013, Trabelsi m.fl./rådet, T-187/11, REU, punkt 76).
- 290 Enligt fast rättspraxis åtnjuter emellertid dessa grundläggande rättigheter enligt unionsrätten inte något absolut skydd, utan de ska beaktas i förhållande till vilken funktion de har i samhället (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, REU, punkt 121; och dom Makhlouf/rådet, punkt 204 ovan, punkt 99 och där angiven rättspraxis). Det är följaktligen tillåtet att inskränka möjligheten att utöva dessa rättigheter, under förutsättning att sådana inskränkningar faktiskt tillgodoser mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen och att de, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva innehållet i de på detta sätt garanterade rättigheterna (se dom Makhlouf/rådet, punkt 204 ovan, punkt 97 och där angiven rättspraxis).
- 291 Det föreskrivs i artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna dels att "[v]arje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i [stadgan om de grundläggande rättigheterna] ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter", dels att "[b]egränsningar ..., med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast [får] göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter".
- 292 Begränsningen av sökandenas möjlighet att utöva sina ovan angivna grundläggande rättigheter ska emellertid anses "vara föreskriven i lag", eftersom det framgår av vad som anförts ovan om den första och den andra grunden att de kriterier som uppställs i artikel 6.1 i förordning nr 314/2004 samt artikel 4.1 och artikel 5.1 i beslut 2011/101 är uppfyllda.
- 293 Vidare framgår det av prövningen av den första grunden att de aktuella åtgärderna verkligen bidrar till att uppnå mål av allmänintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (se punkt 93 ovan).
- 294 Vid sådana förhållanden kan den femte grunden således inte förstås så, att sökandena gör gällande ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, vilken ska iakttas enligt artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

- 295 Tribunalen erinrar härvid om att proportionalitetsprincipen, som är en allmän princip i unionsrätten, innebär att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och vållade olägenheter får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (domstolens dom av den 12 juli 2001, Jippes m.fl., C-189/01, REG, s. I-5689, punkt 81, och tribunalens dom av den 6 maj 2010, Comune di Napoli/kommissionen, T-388/07, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 143).
- 296 Vad gäller domstolskontrollen av att proportionalitetsprincipen har iakttagits ska det även erinras om att domstolen har slagit fast att unionslagstiftaren ska ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på områden där lagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social karaktär och där denne måste göra komplicerade bedömningar. Enligt domstolen är det således endast om en åtgärd som vidtas inom dessa områden är uppenbart olämplig, med hänsyn till det mål som den behöriga institutionen avser att uppnå, som åtgärdens lägenhet kan påverkas (se dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, punkt 290 ovan, punkt 120 och där angiven rättspraxis).
- 297 I förevarande fall ska det erinras om att målet med de omtvistade restriktiva åtgärderna, såsom påpekats i punkt 97 ovan, är att få berörda personer och enheter att avvisa en politik som leder till att de mänskliga rättigheterna och yttrandefriheten upphävs och att ett gott styre hämmas. Det rör sig om åtgärder som är tänkta att fungera indirekt. Tanken bakom åtgärderna är att de berörda ska avvisa ovannämnda politik för att få till stånd att restriktionerna mot dem tas bort. Vad rör en suverän tredje stat, som Zimbabwe, är det emellertid självklart att det endast är på indirekt väg som unionen kan påverka landets politik.
- 298 Det ska vidare erinras om att de angripna rättsakterna har sin grund i unionens myndigheters allvarliga oro över situationen i Zimbabwe, vilken unionen framhåvt för första gången tio år tidigare (se punkt 1 ovan). Denna oro kvarstod när de angripna rättsakterna antogs och sökandena har inte i det nu aktuella målet bestritt att den var befogad. Unionens behöriga myndigheter kan därför inte påstås ha åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att bibehålla redan beslutade restriktiva åtgärder och utvidga deras tillämpningsområde, i syfte att få slut på en situation som sedan lång tid tillbaka väckt allvarlig oro (se, för ett liknande resonemang, dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, punkt 290 ovan, punkt 126).
- 299 Tribunalen konstaterar vidare att sökandena inte har föreslagit någon konkret och mindre ingripande åtgärd som ger liknande verkningar som de omtvistade åtgärderna och som skulle kunna leda till att samma mål uppnås.
- 300 Det ska vidare noteras att de omtvistade restriktiva åtgärderna till sin natur är tillfälliga och reversibla och således inte undergräver "det väsentliga innehållet" i de grundläggande rättigheter som sökandena har åberopat. Detta gäller särskilt eftersom samtliga sökande är fysiska eller juridiska personer med hemvist i Zimbabwe och inte inom unionen, vilket gör att de olägenheter som nämnda åtgärder vållar - vilka obestriddligen är stora - inte är lika ingripande som när det rör sig om fysiska eller juridiska personer med hemvist inom unionen.
- 301 Det ska slutligen påpekas att såväl förordning nr 314/2004 som beslut 2011/101 föreskriver undantag från de restriktiva åtgärder som införts genom dem. Enligt artikel 7.1 i förordning nr 314/2004 kan de behöriga myndigheterna ge tillstånd till frigörande av penningmedel eller ekonomiska resurser som är "nödvändiga för att täcka grundläggande utgifter, inklusive betalning av livsmedel, hyra, amorteringar och räntor på bostadskrediter, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster" eller "avsedda endast för betalning av rimliga arvoden och ersättning för utgifter i

samband med tillhandahållande av juridiska tjänster”. Dessutom föreskrivs i artikel 4.3-4.5 i beslut 2011/101 undantag från förbudet mot inresa till eller transitering genom medlemsstaternas territorium, bland annat ”när resan är motiverad av brådskande och tvingande humanitära skäl”.

302 Mot bakgrund av det ovan anförda och med hänsyn särskilt till den rättspraxis som anges i punkt 298 ovan anser tribunalen att det står klart att de omtvistade restriktiva åtgärderna är proportionerliga. Talan kan följaktligen inte bifallas på den femte grunden, och den ska därför ogillas i sin helhet.

### **Rättegångskostnader**

303 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet och kommissionen har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, ska rådets och kommissionens yrkande bifallas. Förenade kungariket ska bära sina rättegångskostnader i enlighet med artikel 87.4 i rättegångsreglerna.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Johannes Tomana och de övriga 120 sökande som anges i bilagan ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska unionens råds och Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**
- 3) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 april 2015.

Underskrifter

Bilaga

Förteckning över sökandena

Johannes Tomana, Harare (Zimbabwe),

Titus Mehliwa Johna Abu Basutu, Harare,

Happyton Mabhuya Bonyongwe, Harare,

Flora Buka, Harare,

Wayne Bvudzijena, Harare,

David Chapfika, Harare,

George Charamba, Harare,  
Faber Edmund Chidarikire, Harare,  
Tinaye Chigudu, Harare,  
Aeneas Soko Chigwedere, Harare,  
Phineas Chihota, Harare,  
Augustine Chihuri, Harare,  
Patrick Anthony Chinamasa, Harare,  
Edward Takaruza Chindori-Chininga, Harare,  
Joseph Chinotimba, Harare,  
Tongesai Shadreck Chipanga, Harare,  
Augustine Chipwere, Harare,  
Constantine Chiwenga, Harare,  
Ignatius Morgan Chiminya Chombo, Harare,  
Martin Dinha, Harare,  
Nicholas Tasunungurwa Goche, Harare,  
Gideon Gono, Harare,  
Cephas T. Gurira, Harare,  
Stephen Gwekwerere, Harare,  
Newton Kachepa, Harare,  
Mike Tichafa Karakadzai, Harare,  
Saviour Kasukuwere, Harare,  
Jawet Kazangarare, Harare,  
Sibangumuzi Khumalo, Harare,  
Nolbert Kunonga, Harare,  
Martin Kwainona, Harare,  
R. Kwenda, Harare,  
Andrew Langa, Harare,



Musarashana Mabunda, Harare,  
Jason Max Kokerai Machaya, Harare,  
Joseph Mtakwese Made, Harare,  
Edna Madzongwe, Harare,  
Shuvai Ben Mahofa, Harare,  
Titus Maluleke, Harare,  
Paul Munyaradzi Mangwana, Harare,  
Reuben Marumahoko, Harare,  
G. Mashava, Harare,  
Angeline Masuku, Harare,  
Cain Ginyilitshe Ndabazekhaya Mathema, Harare,  
Thokozile Mathuthu, Harare,  
Innocent Tonderai Matibiri, Harare,  
Joel Biggie Matiza, Harare,  
Brighton Matonga, Harare,  
Cairo Mhandu, Harare,  
Fidellis Mhonda, Harare,  
Amos Bernard Midzi, Harare,  
Emmerson Dambudzo Mnangagwa, Harare,  
Kembo Campbell Dugishi Mohadi, Harare,  
Gilbert Moyo, Harare,  
Jonathan Nathaniel Moyo, Harare,  
Sibusio Bussie Moyo, Harare,  
Simon Khaya Moyo, Harare,  
S. Mpabanga, Harare,  
Obert Moses Mpofu, Harare,  
Cephas George Msipa, Harare,

Henry Muchena, Harare,

Olivia Nyembesi Muchena, Harare,

Oppah Chamu Zvipange Muchinguri, Harare,

C. Muchono, Harare,

Tobaiwa Mudede, Harare,

Isack Stanislaus Goreraivo Mudenge, Harare,

Columbus Mudonhi, Harare,

Bothwell Mugariri, Harare,

Joyce Teurai Ropa Mujuru, Harare,

Isaac Mumba, Harare,

Simbarashe Simbanenduku Mumbengegwi, Harare,

Herbert Muchemwa Murerwa, Harare,

Munyaradzi Musariri, Harare,

Christopher Chindoti Mushohwe, Harare,

Didymus Noel Edwin Mutasa, Harare,

Munacho Thomas Alvar Mutezo, Harare,

Ambros Mutinhiri, Harare,

S. Mutsvunguma, Harare,

Walter Mzembi, Harare,

Morgan S. Mzilikazi, Harare,

Sylvester Nguni, Harare,

Francis Chenayimoyo Dunstan Nhema, Harare,

John Landa Nkomo, Harare,

Michael Reuben Nyambuya, Harare,

Magadzire Hubert Nyanhongo, Harare,

Douglas Nyikayaramba, Harare,

Sithembiso Gile Glad Nyoni, Harare,

David Pagwese Parirenyatwa, Harare,  
Dani Rangwani, Harare,  
Engelbert Abel Rugeje, Harare,  
Victor Tapiwe Chashe Rungani, Harare,  
Richard Ruwodo, Harare,  
Stanley Urayayi Sakupwany, Harare,  
Tendai Savanhu, Harare,  
Sydney Tigere Sekeramayi, Harare,  
Lovemore Sekeramayi, Harare,  
Webster Kotiwani Shamu, Harare,  
Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, Harare,  
Perence Samson Chikerema Shiri, Harare,  
Etherton Shungu, Harare,  
Chris Sibanda, Harare,  
Jabulani Sibanda, Harare,  
Misheck Julius Mpande Sibanda, Harare,  
Phillip Valerio Sibanda, Harare,  
David Sigauke, Harare,  
Absolom Sikosana, Harare,  
Nathaniel Charles Tarumbwa, Harare,  
Edmore Veterai, Harare,  
Patrick Zhuwao, Harare,  
Paradzai Willings Zimondi, Harare,  
Cold Comfort Farm Cooperative Trust, med säte i Harare,  
Comoil (Private) Ltd, med säte i Harare,  
Divine Homes (Private) Ltd, med säte i Harare,  
Famba Safaris (Private) Ltd, med säte i Harare,

Jongwe Printing and Publishing Company (Private) Ltd, med säte i Harare,

M & S Syndicate (Private) Ltd, med säte i Harare,

Osleg (Private) Ltd, med säte i Harare,

Swift Investments (Private) Ltd, med säte i Harare,

Zidco Holdings (Private) Ltd, med säte i Harare,

Zimbabwe Defence Industries (Private) Ltd, med säte i Harare,

Zimbabwe Mining Development Corp., med säte i Harare.