



# Rättsfallssamlingen

Mål T-256/19

(publicerat i utdrag)

**Bashar Assi**  
**mot**  
**Europeiska unionens råd**

**Tribunalens dom (fjärde avdelningen) av den 24 november 2021**

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot Syrien – Frysning av tillgångar – Oriktig bedömning – Proportionalitet – Rätt till egendom – Rätt att utöva ekonomisk verksamhet – Maktmissbruk – Motiveringsskyldighet – Rätt till försvar – Rätt till en rättvis rättegång”

1. *Institutionernas rättsakter – Motivering – Skyldighet – Räckvidd – Restriktiva åtgärder mot Syrien – Förbud mot in- och genomresa samt frysning av tillgångar för ledande affärsmän med verksamhet i Syrien – Beslut som har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den berörde, så att denne har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot honom eller henne – Huruvida en kortfattad motivering kan tillåtas (Artikel 296 FEUF; rådets beslut 2013/255/Gusp, i dess lydelse enligt beslut (Gusp) 2015/1836, (Gusp) 2019/87, (Gusp) 2019/806 och (Gusp) 2020/719, artiklarna 27.2 a och 28.2 a, och bilaga I; rådets förordningar nr 36/2012, 2019/85, 2019/798 och 2020/716, bilaga II)*

(se punkterna 40-45, 52 och 56)

2. *Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter mot bakgrund av situationen i Syrien – Beslut 2013/255/Gusp och förordning nr 36/2012 – Kriterier för att vidta restriktiva åtgärder – Ledande affärsmän med verksamhet i Syrien – Begrepp (Artikel 29 FEUF; rådets beslut 2013/255/Gusp, i dess lydelse enligt beslut (Gusp) 2015/1836 och (Gusp) 2020/719, artiklarna 27.2 a, 27.3, 28.2 a och 28.3; rådets förordningar nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning 2015/1828, artikel 15.1a a och 15.1b, och 2020/716)*

(se punkterna 50, 51, 94 och 171)

3. *Unionsrätt – Principer – Rätt till försvar – Rätt till ett effektivt domstolsskydd – Restriktiva åtgärder mot Syrien – Frysning av tillgångar tillhörande personer, enheter eller organ som har anknytning till den syriska regimen – Skyldighet att ange individuella och specifika skäl för de beslut som antagits – Omfattning – Underrättelse till den berörda personen genom offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning – Tillåtet*

*(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 41.2 a och 52.1; rådets beslut (Gusp) 2019/87; rådets förordning nr 2019/85)*

(se punkterna 61–70)

4. *Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Särskilda restriktiva åtgärder mot Syrien – Frysning av tillgångar tillhörande personer, enheter eller organ som har anknytning till den syriska regimen – Rätt till försvar– Delgivning av de omständigheter som läggs någon till last – Efterföljande beslut enligt vilket sökandens namn ska behållas i förteckningen över personer som berörs av dessa åtgärder – Avsaknad av nya skäl –Åsidosättande av rätten att yttra sig – Föreligger inte*  
(Rådets beslut (Gusp) 2019/806; rådets förordning nr 2019/798)

(se punkterna 72–75 och 77)

5. *Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot Syrien – Frysning av tillgångar tillhörande personer, enheter eller organ med anknytning till den syriska regimen – Rätt till försvar – Delgivning av de omständigheter som läggs någon till last – Efterföljande beslut enligt vilket namnet på en person ska behållas i förteckningen över personer som berörs av dessa åtgärder – Nya skäl – Underrättelse till den berörde om nya omständigheter i syfte att bereda denne tillfälle att yttra sig – Åsidosättande av rätten att yttra sig – Föreligger inte*  
(Rådets beslut (Gusp) 2020/719; rådets förordning 2020/716)

(se punkterna 78 och 80)

6. *Europeiska Unionen – Domstolsprövning av lagenligheten av institutionernas rättsakter – Restriktiva åtgärder mot Syrien– Prövningens omfattning – Bevis för att åtgärden är välgrundad – Skyldighet för unionens behöriga myndighet att, vid bestridande, visa att de skäl som anförts mot de berörda personerna eller enheterna är välgrundade*  
(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 47; rådets beslut 2013/255/Gusp, i dess lydelse enligt beslut (Gusp) 2019/87, (Gusp) 2019/806 och (Gusp) 2020/719, bilaga I; rådets förordning nr 36/2012, 2019/85, 2019/798 och 2020/716, bilaga II)

(se punkterna 87–93)

7. *Europeiska Unionen – Domstolsprövning av lagenligheten av institutionernas rättsakter – Restriktiva åtgärder mot Syrien – Prövningens omfattning – Upptagande av sökanden i förteckningen som är bifogad det angripna beslutet med anledning av hans ställning som ledande affärsman med verksamhet i Syrien – Handlingar som är tillgängliga för allmänheten – Bevisvärde*  
(Rådets beslut 2013/255/Gusp, i dess lydelse enligt beslut (Gusp) 2019/87, (Gusp) 2019/806 och (Gusp) 2020/719, bilaga I; rådets förordningar nr 36/2012, 2019/85, 2019/798 och 2020/716, bilaga II)

(se punkterna 96, 104, 107, 109 och 114)

8. *Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot Syrien – Frysning av tillgångar och ekonomiska resurser – Talan om ogiltigförklaring väckt av en ledande affärsman i Syrien som berörs av ett beslut om frysning av tillgångar – Fördelning av bevisbördan – Beslut grundat på en rad indicier – Bevisvärde – Räckvidd*  
(Rådets beslut 2013/255/Gusp, i dess lydelse enligt beslut (Gusp) 2019/87, (Gusp) 2019/806 och (Gusp) 2020/719, bilaga I; rådets förordningar nr 36/2012, 2019/85, 2019/798 och 2020/716, bilaga II)

(se punkterna 115, 116, 121, 127, 129, 130, 135, 140, 151, 152, 158, 159 och 170)

9. *Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter mot bakgrund av situationen i Syrien – Beslut 2013/255/Gusp och förordning nr 36/2012 – Presumtion om att ledande affärsmän med verksamhet i Syrien stödjer den syriska regimen – Tillåtlighet – Villkor – Motbevisbar presumtion – Motbevisning – Föreligger inte*  
(Rådets beslut 2013/255/Gusp, i dess lydelse enligt beslut (Gusp) 2019/87 och (Gusp) 2019/806, bilaga I; rådets förordningar nr 36/2012, 2019/85 och 2019/798, bilaga II)

(se punkterna 161–164, 166 och 169)

10. *Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter mot bakgrund av situationen i Syrien – Beslut 2013/255/Gusp och förordning nr 36/2012 – Kriterier för att vidta restriktiva åtgärder – Stöd till Syriens regim och gynnande av den – Begrepp – Självständigt rättsligt kriterium – Upptagande i förteckningarna på grundval av en rad konkreta, precisa och samstämmiga indicier – Föreligger inte*  
(Rådets beslut 2013/255/Gusp, i dess lydelse enligt beslut (Gusp) 2020/719, bilaga I; rådets förordningar nr 36/2012 och 2020/716, bilaga II)

(se punkterna 176 och 180-182)

11. *Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot Syrien – Frysning av tillgångar och inreserestriktioner för personer, enheter och organ som har anknytning till den syriska regimen – Inskränkning av rätten till egendom och rätten att fritt bedriva ekonomisk verksamhet – Åsidosättande av proportionalitetsprincipen – Föreligger inte*  
(Artikel 5.4 FEU; Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 15, 16 och 17; rådets beslut 2013/255/Gusp, i dess lydelse enligt beslut (Gusp) 2015/1836, (Gusp) 2019/87 och (Gusp) 2019/806, artiklarna 28.6, 28.7 och 34, och bilaga I; rådets förordningar nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning 2015/1828, artikel 32.4, och 2019/85 och 2019/798, bilaga II)

(se punkterna 192–194 och 196–201)

## Resumé

Bashar Assi är en syrisk affärsman med intressen och verksamhet i flera sektorer inom Syriens ekonomi. I januari 2019 upptogs han av rådet i förteckningarna över personer och enheter som omfattas av de restriktiva åtgärder som vidtagits mot Syrien, och senare, i maj 2019 och i maj 2020, behölls han i förteckningarna,<sup>1</sup> i egenskap av, för det första, en av grundarna av ett flygbolag, för det andra, styrelseordförande för Aman Dimashq, ett företag som deltar i uppförandet av ett lyxprojekt för bostäder och shopping som har regimens stöd, och för det tredje, från år 2020, med anledning av att han hade bildat bolaget Aman Facilities, tillsammans med och på uppdrag av Samer Foz, som också är upptagen i förteckningarna. Rådet bedömde att Bashar Assi genom dessa verksamheter gynnades av den syriska regimen och stödde den.

Dessa skäl grundade sig dels på kriteriet ledande affärsman med verksamhet i Syrien, vilket definieras i artikel 27.2 a och artikel 28.2 a i beslut 2013/255<sup>2</sup>, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, och i artikel 15.1a a i förordning nr 36/2012<sup>3</sup>, i dess lydelse enligt förordning nr 2015/1828, dels på kriteriet samröre med regimen, vilket definieras i artikel 27.1 och artikel 28.1 i nämnda beslut och i artikel 15.1 a i nämnda förordning.

Tribunalen biföll sökandens talan om ogiltigförklaring av beslut (Gusp) 2020/719 och genomförandeförordning (EU) 2020/716 (nedan kallade 2020 års rättsakter om upprätthållande), eftersom rådet, som framför allt hade grundat sig på sökandens tidigare verksamhet, inte hade lyckats förete en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier till stöd för nämnda skäl för upptagande, bland annat med tanke på den motbevisning som sökanden hade ingett.

### *Tribunalens bedömning*

Vad för det första avser ställningen som ledande affärsman med verksamhet i Syrien prövar tribunalen den bevisning som ingetts av såväl rådet som sökanden avseende den sistnämndas ekonomiska verksamhet.

Vad avser ställningen som styrelseordförande för Aman Dimashq konstaterar tribunalen att om rådet hade för avsikt att grunda sig på sökandens tidigare verksamhet, i 2020 års rättsakter om upprätthållande, borde det ha lagt fram allvarliga och samstämmiga uppgifter som gjorde det rimligt att anse att sökanden, efter det att han sagt upp sig från nämnda struktur i maj 2019, fortfarande hade en anknytning till den. Detta har rådet emellertid inte gjort. Eftersom bolaget Aman Dimashq hade deltagit aktivt i projektet Marota city som har den syriska regimens stöd, bedömer tribunalen också att rådet inte kunde åberopa att sökanden var delaktig i nämnda projekt i egenskap av ledande person inom Aman Dimashq, när han inte längre hade någon anknytning till detta bolag.

<sup>1</sup> Rådets genomförandebeslut (Gusp) 2019/87 av den 21 januari 2019 om genomförande av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 18 I, 2019, s. 13), och rådets genomförandeförordning (EU) 2019/85 av den 21 januari 2019 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 18 I, 2019, s. 4); rådets beslut (Gusp) 2020/719 av den 28 maj 2020 om ändring av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 168, 2020, s. 66), och rådets genomförandeförordning (EU) 2020/716 av den 28 maj 2020 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 168, 2020, s. 1).

<sup>2</sup> Rådets beslut 2013/255/Gusp av den 31 maj 2013 om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 147, 2013, s. 14), i dess lydelse enligt rådets beslut (Gusp) 2015/1836 av den 12 oktober 2015 (EUT L 266, 2015, s. 75).

<sup>3</sup> Rådets förordning (EU) nr 36/2012 av den 18 januari 2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien och om upphävande av förordning (EU) nr 442/2011 (EUT L 16, 2012, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) 2015/1828 av den 12 oktober 2015 (EUT L 266, 2015, s. 1).

Vad slutligen gäller den omständigheten att sökanden bildade Aman Facilities tillsammans med och på uppdrag av Samer Foz, konstaterar tribunalen att sökanden visserligen har medgett att han bildade detta bolag, men att det inte är möjligt att mot bakgrund av handlingarna i målet fastställa att han agerade på uppdrag av Samer Foz.

Av det ovan anförda drar tribunalen slutsatsen att rådet inte har styrkt att sökanden var en ledande affärsman med verksamhet i Syrien när 2020 års rättsakter om upprätthållande antogs.

Vad för det andra gäller uppgiften att sökanden genom sin ekonomiska verksamhet stödjer och gagnas av den syriska regimen erinrar tribunalen till att börja med om att skälen för upptagande i förteckningen i viss mån kan sammanfalla med varandra för en viss person, så att en person kan betecknas som en ledande affärsman med verksamhet i Syrien och samtidigt, genom samma verksamhet, anses gagnas av den syriska regimen eller stödja den.

I förevarande fall kan inte sökanden, eftersom han inte längre var styrelseordförande i Aman Dimashq vid tidpunkten för antagandet av 2020 års rättsakter om upprätthållande, anses gagnas av eller stödja den syriska regimen till följd av nämnda bolags deltagande i projektet Marota City. Eftersom bolaget Fly Aman ännu inte var operativt föreligger inte heller någon bevisning till stöd för att sökanden, i egenskap av en av grundarna av detta flygbolag, gynnades av den syriska regimen eller stödde den. Slutligen konstaterar tribunalen, vad avser bolaget Aman Facilities, att enbart den omständigheten att sökanden har bildat, och registrerat, ett bolag inte räcker för att fastslå att sökanden drar fördel av och stödjer den syriska regimen.

Tribunalen konstaterar följaktligen att det andra skälet för att ta upp sökandens namn i förteckningarna i fråga på grund av hans anknytning till den syriska regimen inte är tillräckligt underbyggt, varför det saknas grund för att behålla sökandens namn i 2020 års rättsakter om upprätthållande.

Tribunalen ogiltigförklarar följaktligen, rådets beslut (Gusp) 2020/719 och rådets genomförandeförordning (EU) 2020/716 i den del de avser sökanden.