



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 5 mars 2015*

”Överklagande — Restriktiva åtgärder mot vissa personer med hänsyn till situationen i Egypten —
Frysning av tillgångar tillhörande personer som varit föremål för rättsliga förfaranden avseende
förskingring av offentliga medel — Förenta nationernas konvention mot korruption”

I mål C-220/14 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den
5 maj 2014,

Ahmed Abdelaziz Ezz, Giza (Egypten),

Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, London (Förenade kungariket),

Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin, London,

Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar, Giza,

företrädna av J. Lewis, QC, B. Kennelly, barrister, J. Pobjoy, barrister, och J. Binns, solicitor,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bishop och I. Gurov, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

Europeiska kommissionen, företräd av F. Castillo de la Torre och D. Gauci, båda i egenskap av
ombud,

intervenient i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna C. Vajda, A. Rosas (referent), E.
Juhász och D. Šváby,

generaladvokat: E. Sharpston,

* Rättegångsspråk: engelska.

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Ahmed Abdelaziz Ezz m.fl. har överklagat den dom som Europeiska unionens tribunal (tredje avdelningen) meddelade den 27 februari 2014 i målet Ezz m.fl./rådet (T-256/11, EU:T:2014:93) (nedan kallad den överklagade domen), i vilken tribunalen ogillade klagandenas talan om ogiltigförklaring av dels rådets beslut 2011/172/Gusp av den 21 mars 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Egypten (EUT L 76, s. 63), dels rådets förordning (EU) nr 270/2011 av den 21 mars 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Egypten (JO L 76, s. 4), i den del dessa rättsakter avser klagandena.

Tillämpliga bestämmelser och bakgrund till tvisten

Förenta nationernas konvention mot korruption

- 2 Förenta nationernas konvention mot korruption antogs genom Förenta nationernas generalförsamlings resolution 58/4 av den 31 oktober 2003. Konventionen trädde i kraft den 14 december 2005. Den har ratificerats av samtliga medlemsstater och har godkänts av Europeiska unionen genom rådets beslut (2008/801/EG av den 25 september 2008 (EUT L 287, s. 1).

- 3 I artikel 2 i konventionen föreskrivs följande:

”För de syften som avses i denna konvention används följande definitioner

...

- f) ’frysning’ eller ’beslag’: att tillfälligt förbjuda överlåtelse, omvandling, förfogande över eller flyttning av egendom eller tillfälligt förvar eller omhändertagande av egendom med stöd av beslut av domstol eller annan behörig myndighet.
- g) ’förverkande’: bestående berövande av egendom efter beslut av domstol eller annan behörig myndighet.

...”

- 4 Kapitel III i konventionen innehåller artiklarna 15–42 och behandlar kriminalisering och åtgärder för brottsbekämpning. I artiklarna 15–27 i kapitlet räknas en mängd vitt skilda typer av korruption upp vilka staterna ska straffbelägga. Eftersom syftet med konventionen är att möjliggöra lagföring av fler korruptionshandlingar mot bakgrund av de hot som korruptionen medför mot stabiliteten och säkerheten i samhället, avser konventionen inte bara otillbörligt givande av förmåner till personer eller förskingring av allmänna medel, utan också handel med inflytande, häleri eller tvätt av vinning av brott.

5 I artikel 31.1 och 31.2 i konventionen föreskrivs följande:

”1. Varje konventionsstat skall, i största möjliga utsträckning inom ramen för sin nationella lagstiftning, vidta nödvändiga åtgärder för att kunna förklara förverkad

- a) vinning som härrör från brott som straffbeläggs i enlighet med denna konvention eller egendom vars värde motsvarar värdet av sådan vinning, och
- b) egendom, utrustning och andra hjälpmedel som används vid eller är avsedda att användas vid brott som straffbeläggs i enlighet med denna konvention.

2. Varje konventionsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att möjliggöra att föremål som avses i punkt 1 i denna artikel identifieras, spåras, fryses eller tas i beslag för ett eventuellt förverkande.”

6 Artikel 55.2 i Förenta nationernas konvention mot korruption har följande lydelse:

”Efter framställning från en annan konventionsstat som har jurisdiktion över ett brott som straffbeläggs i enlighet med denna konvention skall en anmodad konventionsstat vidta åtgärder för att identifiera, spåra, frysa och beslagta vinning av brott, egendom, utrustning eller andra hjälpmedel som avses i artikel 31.1 i denna konvention för att förverkande senare skall kunna ske med stöd av ett beslut som meddelats antingen av den begärande konventionsstaten eller av den anmodade konventionsstaten efter framställning enligt punkt 1 i denna artikel.”

Unionsrätt

7 Till följd av de politiska händelserna i Egypten från och med januari 2011 antog Europeiska unionens råd den 21 mars 2011, med beaktande av artikel 29 FEU, beslut 2011/172.

8 I skälen 1 och 2 i beslut 2011/172, i dess ursprungliga lydelse, angavs följande:

- ”(1) Den 21 februari 2011 förklarade Europeiska unionen sig beredd att stödja en fredlig och ordnad övergång till en civil och demokratisk regering i Egypten som bygger på rättsstatsprincipen, med full respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och att stödja ansträngningarna för att skapa en ekonomi som ökar den sociala sammanhållningen och främjar tillväxt.
- (2) I detta sammanhang bör restriktiva åtgärder införas mot personer som har konstaterats vara ansvariga för förskingring av egyptiska statliga tillgångar och som således berövar det egyptiska folket vinsterna av den hållbara utvecklingen av deras ekonomi och samhälle, och undergräver demokratins utveckling i landet.”

9 I artikel 1.1 i beslut 2011/172, i dess ursprungliga lydelse, angavs följande:

”Alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, förvaras eller kontrolleras av personer som har konstaterats vara ansvariga för förskingring av egyptiska statliga tillgångar, och fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är associerade med dem och som förtecknas i bilagan ska frysas.”

10 I den franska språkversionen av detta skäl 2 och denna artikel 1.1 användes uttrycket ”personnes reconnues comme responsables” (personer som funnits/fastställts vara ansvariga) men i den engelska språkversionen av dessa skäl användes uttrycket ”persons having been identified as responsible” (personer som identifierats som ansvariga).

- 11 Den 11 juli 2014, det vill säga efter att den överklagade domen meddelats, publicerades en rättelse av beslutet i *Europeiska unionens officiella tidning* avseende de bulgariska, spanska, tjeckiska, estländska, franska, ungerska och nederländska språkversionerna (EUT L 203, 2014, s. 113). Enligt denna rättelse ska nämnda bestämmelser förstås som att de avser personer som "identifierats" som ansvariga och inte som personer som "som funnits/fastställts" vara ansvariga.
- 12 I bilagan till beslut 2011/172 finns en "[f]örteckning över fysiska och juridiska personer, enheter och organ som avses i artikel 1". Denna förteckning innehåller tre typer av uppgifter. I den första kolumnen finns de berörda rättssubjektens "[n]amn (och eventuella alias)". I den andra kolumnen återfinns dessa rättssubjekts "personuppgifter" och i den sista kolumnen anges "skäl för införande i förteckningen".
- 13 Ahmed Abdelaziz Ezz återfinns på position sju i denna förteckning. I den andra kolumnen finns följande uppgifter: "Före detta parlamentsledamot. Födelsedatum: 12.1.1959. Man". Skälen för införande i förteckningen som anges i den tredje kolumnen, vilka är desamma för alla de 19 personer som återfinns i förteckningen, har formulerats enligt följande: "Föremål för rättslig åtgärd från de egyptiska myndigheternas sida avseende förskingring av statliga medel, grundad på Förenta nationernas konvention mot korruption".
- 14 Abla Mohamed Fawzi Ali Ahmed återfinns på position åtta i förteckningen. Den andra kolumnen innehåller följande uppgifter: "Gift med Ahmed Abdelaziz Ezz. Födelsedatum: 31.1.1963. Kvinna".
- 15 Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin återfinns på position nio i förteckningen. Den andra kolumnen innehåller följande uppgifter: "Gift med Ahmed Abdelaziz Ezz Födelsedatum: 25.5.1959 Kvinna".
- 16 Shahinaz Abdel Aziz Abdel Wahab Al Naggar återfinns på position tio i förteckningen. Den andra kolumnen innehåller följande uppgifter: "Gift med Ahmed Abdelaziz Ezz. Födelsedatum: 9.10.1969. Kvinna".
- 17 Med stöd av artikel 215.2 FEUF och beslut 2011/172 antog rådet förordning nr 270/2011. Artikel 2.1 och 2.2 i denna förordning återger väsentligen bestämmelserna i artikel 1.1 och 1.2 i beslut 2011/172. Förordningen innehåller en bilaga I som är identisk med bilagan till beslut 2011/172. Såsom framgår av skäl 2 i förordningen omfattas de åtgärder som införts genom beslut 2011/172 "av tillämpningsområdet för fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och lagstiftningsåtgärder på unionsnivå [var] därför nödvändiga för att genomföra dem" och motiverade antagandet av denna rättsakt.
- 18 Någon rättelse motsvarande den av beslut 2011/172 har inte gjorts av förordning nr 270/2011.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 19 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 20 maj 2011 väckte klagandena talan om ogiltigförklaring av beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011, i den del dessa rättsakter rör klagandena.
- 20 Klagandena anförde åtta grunder till stöd för sin talan. Deras fjärde grund var att skälen för att införa dem i förteckningen i bilagorna till beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 var behäftade med sakfel och innebar en felaktig rättslig bedömning av de faktiska omständigheterna. De anförde härvidlag att de inte var föremål för rättsliga förfaranden i Egypten.

21 Tribunalen konstaterade i punkterna 123–133 och 137 i den överklagade domen följande:

”123 Genom skrivelse av den 7 juni 2011 angav rådet till sökandenas advokater att det mottagit en ’skrivelse daterad den 13 februari 2011 från den egyptiske utrikesministern vilken innefattade en begäran från den egyptiske riksåklagaren om frysning av tillgångarna tillhörande vissa tidigare ministrar och tjänstemän’. Bland dessa ingick den första sökanden. Bifogat till denna skrivelse från rådet fanns en kopia av en handling daterad den 13 februari 2011 med brevhuvudet för den egyptiske utrikesministerns kabinett. I denna osignerade handling hänvisades till en begäran från Egyptens riksåklagare om att tillgångar tillhörande ’tidigare [egyptiska] ministrar, tjänstemän och medborgare’ skulle frysas. Den första sökanden ingick bland de personer som avsågs med denna begäran, men inte den andra, tredje och fjärde sökanden.

...

125 Rådet svarade på advokaternas skrivelser av den 13 maj, 9 juni och 15 juli 2011 genom skrivelse av den 29 juli 2011. I detta svar nämns ingenting om eventuella straffrättsliga förfaranden mot den andra, tredje och fjärde sökanden. Det anges endast följande:

’[Dessa personer] finns med i förteckningen över de personer som avses med ovannämnda begäran om ömsesidig rättslig hjälp från de egyptiska myndigheterna (de finns med under nummer 2, 3 och 4 i den bifogade förteckningen). I begäran anges att beslut om kvarstad på tillgångarna för alla personer i förteckningarna har antagits av den egyptiske riksåklagaren och fastställts av brottmålsdomstol.’

126 Bifogad till denna skrivelse från rådet av den 29 juli 2011 fanns en not med referensnummer NV93/11/ms, av den 24 februari 2011, genom vilken Arabrepubliken Egyptens ambassad i Bryssel (Belgien) begärde att unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik skulle vidarebefordra en begäran om ömsesidig rättslig hjälp från Egyptens riksåklagarmyndighet till ’behöriga rättsliga myndigheter’.

127 Till denna not var bifogad tre handlingar.

128 Den första handlingen var själva begäran om ömsesidig rättslig hjälp. Den var varken daterad eller underskriven. Begäran var skriven på engelska och avsåg ’frysningen, konfiskationen eller återkravet av tillgångarna tillhörande vissa tidigare ministrar och tjänstemän’. Den hänvisade till ’den undersökning som genomförts av egyptiska åklagarmyndigheten i ärendena med nummer 162 och 234 för år 2010 ...; 34, 36, 38, 39, 55 och 70 för år 2011 ... samt [i] ärendet med nummer 137/2011 ... som gäller korruptionsbrott, missbruk av offentliga medel och penningtvätt som begåtts av tidigare ministrar eller tjänstemän’. Det fanns en förteckning med femton personer, och de fyra sökandena ingick bland dessa. Slutligen angavs dels att Egyptens riksåklagare beslutat om kvarstad på tillgångarna tillhörande personerna i förteckningarna, dels att denna kvarstad hade ’godkänts av brottmålsdomstol’.

129 Den andra handlingen som bifogats noten av den 24 februari 2011 var en ’förteckning av tidigare tjänstemän [och deras] makar och barn’. Den andra, tredje och fjärde sökanden fanns med i denna förteckning, på den andra, tredje respektive fjärde positionen.

130 Den tredje handlingen som bifogats noten av den 24 februari 2011 uppgavs vara en sammanställning av de anklagelser som riktats mot den första sökanden i ’ärende nummer 38 för år 2011’, ett ärende som nämndes i den ovan i punkt 128 beskrivna begäran om ömsesidig rättslig hjälp. Denna handling var inte daterad. Den saknade dessutom sidhuvud och underskrift. Precis som noten av den 24 februari 2011 och de övriga bilagorna till denna not bar den stämpeln för Arabrepubliken Egyptens ambassad i Bryssel.

131 Sammanfattningsvis tyder ingen av de ovan nämnda handlingarna på att den andra, tredje eller fjärde sökanden skulle vara föremål för straffrättsliga förfaranden i Egypten avseende förskingring av offentliga medel.

132 Däremot anges i den ovan i punkt 128 nämnda begäran om ömsesidig rättslig hjälp på ett entydigt sätt att den 24 februari 2011 – det vill säga mindre än en månad före antagandet av beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 – var samtliga sökande föremål för ett beslut från Egyptens riksåklagare om kvarstad på deras tillgångar, vilket godkänkts av en brottmålsdomstol och hade samband med undersökningar av förskingring av offentliga medel.

133 Sökandena har för övrigt inte inkommit med någon bevisning som kan föranleda tvekan angående de sakuppgifter som lämnats angående denna begäran om ömsesidig rättslig hjälp. Tvärtom bekräftar ett egyptiskt domstolsbeslut, som inkommit till tribunalens kansli i översatt form den 5 mars 2013, att den andra sökandens tillgångar fortfarande var frysta den 30 januari 2013. Sökandena bestred inte heller vid förhandlingen att det ovan nämnda beslutet om kvarstad existerade

...

137 Det framgår emellertid klart av den handling som nämns ovan i punkt 130 att den första sökanden i 'ärenden nummer 38 för år 2011' var 'anklagad' för dels att ha 'bemäktigat sig tillgångarna' i ett 'offentligägt företag i vilket staten [ägde] aktierna', dels för att ha 'begått brott genom att dra nytta av offentliga tillgångar och försämra dessa, samt genom att bemäktiga sig och ... underlätta bemäktigandet av [sådana tillgångar]'."

22 Tribunalen godtog inte någon av grunderna och ogillade följaktligen talan i dess helhet.

Parternas yrkanden

23 Klagandena har yrkat att domstolen ska

- upphäva den överklagade domen,
- ogiltigförklara beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 i de delar som rör dem, och
- förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna för överklagandet och förfarandet vid tribunalen, samt
- vidta varje annan åtgärd som domstolen finner lämplig.

24 Rådet har yrkat att domstolen ska

- ogilla överklagandet, och
- förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

25 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

- ogilla överklagandet, och
- förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna i målet om överklagande.

Prövning av överklagandet

- 26 Klagandena har åberopat sex grunder till stöd för sitt överklagande.

Den första grunden

- 27 Klagandena har som första grund gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den fann att beslut 2011/172 lagligen antagits med stöd av artikel 29 FEU. Denna grund avser punkterna 44–47 i den överklagade domen.

Den överklagade domen

- 28 För att bestämma innebörden av artikel 29 FEU undersökte tribunalen artiklarna 21 FEU, 23 FEU–25 FEU och 28 FEU. I punkt 41 i den överklagade domen drog tribunalen följande slutsats:

”Av dessa bestämmelser jämförda med varandra följer att ’unionens inställning’ i den mening som avses i artikel 29 FEU utgörs av beslut som för det första faller inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) såsom denna definieras i artikel 24.1 FEU, för det andra gäller en ’särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär’, och för det tredje inte är en sorts ’operativ insats’ i den mening som avses i artikel 28 FEU.”

- 29 I punkterna 44–46 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att dessa tre kriterier var uppfyllda i det aktuella fallet. Tribunalen fann i punkt 47 i nämnda dom att artikel 1 i beslut 2011/172 lagligen kunde antas med stöd av artikel 29 FEU.

Parternas argument

- 30 Klagandena har gjort gällande att villkoren för att anta beslut på grundval av artikel 29 FEU inte var uppfyllda i förevarande fall. Skälen för införande i förteckningen i bilagan till beslut 2011/172 ingår inte bland de principer som ligger till grund för Gusp och bland målen för denna politik, vilka definieras i artikel 21 FEU. De egyptiska myndigheterna har i de skrivelser som rådet åberopat aldrig låtit förstå att de handlingar som klagandena anklagas för skulle undergräva ”demokratin” i Egypten eller ”den hållbara utvecklingen av ... ekonomi[n] [eller] samhälle[t]” i landet.

- 31 De handlingar som den första klaganden anklagas för, närmare bestämt ett bedrägeri mot ett bolags aktieägare, motiverar inte en unionsåtgärd på det internationella planet som antas inom ramen för Gusp. Vidare finns det inte någon konkret anklagelse gentemot Ahmed Abdelaziz Ezz makor. Om bedrägerier begångna i ett tredjeland ska anses beröra unionens utrikes- och säkerhetspolitik skulle detta kraftigt utvidga tillämpningsområdet för denna politik, på bekostnad av medlemsstaternas befogenheter vad gäller ömsesidig rättslig hjälp.

- 32 Vidare hade de egyptiska myndigheterna inte begärt att unionen skulle anta ett beslut med stöd av artikel 29 FEU, utan hade ansökt om ömsesidig rättslig hjälp, vilken omfattas av nationella rättsliga myndigheters befogenheter.

- 33 Dessutom gällde de egyptiska myndigheternas ansökan bevarandet av tillgångar som skulle kunna användas för att verkställa en dom från en nationell domstol avseende Ahmed Abdelaziz Ezz och möjliggöra ”repatriering” av de aktuella beloppen, för vilket det inte finns någon befogenhet med stöd av Gusp. Tribunalen missuppfattade den framlagda bevisningen när den konstaterade att en av klagandena var anklagad för handlingar som de egyptiska myndigheterna ansåg hota Arabrepubliken Egyptens demokratiska regering eller den hållbara utvecklingen av ekonomin eller samhället i detta land.

- 34 Enligt rådet är den första grunden en blandning av två invändningar. Den ena av dessa avser avsaknaden av rättslig grund för beslut 2011/172 och den andra invändningen avser omständigheten att klagandena inte motsvarade kriterierna för att omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011. Rådet har erinrat om att tribunalen behandlade klagandenas invändning avseende avsaknaden av rättslig grund i punkterna 44–47 i den överklagade domen.
- 35 Rådet anser att klagandena tolkar syftena med beslut 2011/172 felaktigt. Det finns inget i detta beslut som kan föranleda slutsatsen att skälet för att införa klagandena i förteckningen över dem vilkas tillgångar och ekonomiska resurser ska frysas i bilagan till beslut 2011/172 var ett bedrägeri begånget i ett tredjeland eller att ett av syftena med detta beslut skulle vara att tillhandahålla ömsesidig rättslig hjälp.
- 36 Enligt rådet är beslut 2011/172 en fristående åtgärd. Beslutet antogs inte som svar på en ansökan från egyptiska myndigheter utan i syfte att uppnå målen med Gusp och i enlighet med rådets befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar på detta område. När tribunalen prövade den invändning om rättsstridighet som klagandena framfört avseende artikel 1 i beslut 2011/172, uttalade den sig således inte om klagandenas påstådda handlingar eller verbalnoten NV93/11/ms, och den var inte heller skyldig att göra detta.
- 37 Kommissionen har gjort gällande att överklagandet inte kan prövas såvitt avser grunden att beslut 2011/172 saknar rättslig grund, eftersom denna grund inte åberopats i ansökan om ogiltigförklaring som inlämnades i första instans. Det är också en ny grund i sak i den del det görs gällande att det kriterium om ansvar för förskingring av statliga medel som ligger till grund för frysningen av klagandenas tillgångar är oförenligt med artikel 21 FEU eftersom åtgärden inte syftar till att uppnå något av de mål som anges i punkterna 1 och 2 i denna artikel. Vidare går överklagandet över huvud taget inte in på tribunalens resonemang i punkterna 34–54 i den överklagade domen angående innebörden och räckvidden av artikel 29 FEU. Överklagandet kan således inte prövas på denna grund.
- 38 Kommissionen har i andra hand anfört att tribunalen inte gjorde sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning när den fann att villkoren för att tillämpa artikel 29 FEU var uppfyllda. Kommissionen har gjort gällande att tvärtemot vad klagandena har hävdat handlar det i förevarande fall inte om att ett bedrägeri som begåtts i ett tredjeland berör unionens utrikes- och säkerhetspolitik. Istället handlar det om att besvara ansökningar från en nytillträdd regering i ett tredjeland, ansökningar som syftar till att bevara detta lands statliga medel för att i framtiden kunna återkräva dessa och använda dem till gagn för det egyptiska folket.
- 39 Kommissionen har även understrukt att omständigheten att en ansökan från de egyptiska myndigheterna uttryckligen har ställts till unionens rättsliga myndigheter inte har någon betydelse för frågan huruvida artikel 29 FEU utgör en lämplig rättslig grund för att anta beslut 2011/172 om restriktiva åtgärder. Dessa restriktiva åtgärder är nämligen fristående åtgärder som rådet har befogenhet att vidta även i avsaknad av någon ansökan från det berörda tredjelandet.
- 40 Slutligen saknar hänvisningen till repatriering av medlen betydelse i förevarande fall eftersom denna fråga faller utanför tillämpningsområdet för beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011.

Domstolens bedömning

- 41 Klagandena har som första grund gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den fann att beslut 2011/172 lagligen antagits med stöd av artikel 29 FEU.

- 42 Prövningen av en rättsakts rättsliga grund gör det möjligt att kontrollera huruvida rättsaktens upphovsman var behörig att anta en sådan rättsakt (se, för ett liknande resonemang, dom Tyskland/parlamentet och rådet, C-376/98, EU:C:2000:544, punkt 83) och att kontrollera huruvida förfarandet för att anta rättsakten är behäftat med felaktigheter (dom ABNA m.fl., C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04, EU:C:2005:741, punkt 53). Av domstolens fasta praxis följer att valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll (se, bland annat, dom parlamentet/rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 42).
- 43 I punkterna 44–46 i den överklagade domen undersökte tribunalen syftet med och innehållet i beslut 2011/172 och fann att beslutet lagligen kunde antas med stöd av artikel 29 FEU. Särskilt fann tribunalen i punkt 44 i den överklagade domen att beslut 2011/172 utgör en del av politiken för att stödja de nya egyptiska makthavarna i syfte att främja såväl politisk som ekonomisk stabilisering i Egypten, i synnerhet genom att hjälpa landets myndigheter att bekämpa förskingring av statliga medel. Beslutet bygger således helt på Gusp och motsvarar de mål som ställs upp i artikel 21.2 b och d FEU.
- 44 Klagandena har härvidlag inte framfört något argument som syftar till att visa att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning i det resonemang som redovisats i föregående punkt. Klagandena har endast påstått rent allmänt att de egyptiska myndigheterna inte i de skrivelser som rådet inkommit med har angett att de handlingar som klagandena anklagas för skulle undergräva demokratin eller den hållbara utvecklingen av ekonomin eller samhället i Egypten i den mening som avses i artikel 21.2 b och d FEU. Klagandenas argument kan följaktligen inte godtas.
- 45 Vidare har klagandena bestritt att beslut 2011/172 kan grundas på artikel 21 FEU.
- 46 Mot bakgrund av den stora räckvidden för målen och syftena med Gusp, såsom dessa uttrycks i artiklarna 3.5 FEU och 21 FEU, samt i de specifika bestämmelserna avseende Gusp, bland annat artiklarna 23 FEU och 24 FEU, kan detta argument inte leda till ett ifrågasättande av tribunalens bedömning av den rättsliga grunden för beslut 2011/172.
- 47 Vad gäller invändningen om missuppfattning av bevisningen konstaterar domstolen att klagandena inte har angett vilka delar av de punkter i den överklagade domen som angrips genom den första grunden denna invändning avser.
- 48 Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden

- 49 Klagandena har som andra grund gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den fann att klagandena motsvarade rekvisiten i artikel 1.1 i beslut 2011/172 och artikel 2.1 i förordning nr 270/2011 samt skälen i bilagorna till dessa rättsakter varför restriktiva åtgärder skulle vidtas gentemot klagandena avseende tillgångar som de äger och deras ekonomiska resurser, och klagandenas namn skulle införas i förteckningen i bilagorna till dessa rättsakter.

Den överklagade domen

- 50 Mot bakgrund av skillnaden mellan den engelska språkversionen och andra språkversioner vad gäller formuleringen av artikel 1.1 i beslut 2011/172 gjorde tribunalen i punkterna 62–84 i den överklagade domen en tolkning av denna bestämmelse. Enligt den engelska språkversionen skulle tillgångarna frysas för "persons having been identified as responsible" (personer som "identifieras" som ansvariga för förskingring) medan den franska språkversionen hänvisar till personer "reconnues" (som funnits/fastställts) som ansvariga för förskingring.

- 51 Med hänsyn till sammanhanget och ändamålet med nämnda bestämmelse fann tribunalen i punkt 67 i den överklagade domen att bestämmelsen skulle ges en vid tolkning. I punkterna 70–81 i domen fann tribunalen att principen att bestämmelser om införande av administrativa sanktioner ska tolkas strikt inte utgjorde hinder för en sådan tolkning. I punkterna 82–84 i domen drog tribunalen en motsvarande slutsats vad gällde oskuldspresumtionen.
- 52 Vid sin undersökning av skälen till att klagandenas namn förts in i förteckningen i bilagan till beslut 2011/172 jämförde tribunalen hur dessa skäl formulerats i de olika språkversionerna av detta beslut. I punkt 93 i den överklagade domen angav tribunalen att oavsett vilken språkversion som studeras är skälen för att föra in namnen i överensstämmelse med artikel 1.1 i samma beslut. Vidare konstaterade tribunalen i punkt 94 i den överklagade domen att den engelska språkversionen bättre motsvarade det mål som eftersträvas med denna artikel.
- 53 Med utgångspunkt i ordalydelsen i den engelska språkversionen av artikel 1.1 i beslut 2011/172 fann tribunalen därefter i punkt 95 i den överklagade domen, att ”rådet hade för avsikt att frysa sökandenas tillgångar av det skälet att de var föremål för rättsliga förfaranden som hade ett samband, oavsett vilket, med undersökningar angående förskingring av statliga medel”. I punkt 99 i domen drog tribunalen slutsatsen att ”[r]ådet åsidosatte ... inte de kriterier som det självt ställt upp i artikel 1.1 i beslut 2011/172 när det förde in [klagandenas] namn i förteckningen som bifogades beslut 2011/172”.

Parternas argument

- 54 Klagandena har till att börja med bestritt tribunalens tolkning av artikel 1.1 i beslut 2011/172 och artikel 2.1 i förordning nr 270/2011. De har gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den utgick från den engelska språkversionen av dessa bestämmelser. Enligt klaganden stämmer det inte att den engelska språkversionen bättre motsvarar det mål som eftersträvas med beslut 2011/172 och de anser att tribunalen borde ha sammanjämkat de olika språkversionerna med varandra. Tribunalen var skyldig att tolka dessa bestämmelser med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka de ingår. Klagandena bestrider även tribunalens tolkning i punkterna 85–95 i den överklagade domen av skälen till att föra in respektive klagande i förteckningen i bilagan till beslut 2011/172 och i bilagan till förordning nr 270/2011.
- 55 Mot bakgrund av dessa felaktiga tolkningar har tribunalen inte genomfört en sådan fullständig och rigorös kontroll av bevisningen som krävs enligt unionsrätten. Tribunalen utgick endast från påståenden som fanns i ansökan om ömsesidig rättslig hjälp utan att kontrollera huruvida dessa var korrekta. Bland annat beaktade tribunalen inte den första klagandens argument att de klagomål som framförts gentemot honom i själva verket hade ett politiskt syfte, och helt saknade grund. Tribunalen undersökte inte heller klagandens påståenden att behandlingen av honom i Egypten inte uppfyllde grundläggande garantier för ett rättvist förfarande och stred mot rättsstatsprincipen.
- 56 Tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den i punkt 99 i den överklagade domen fann att rådet inte hade åsidosatt de kriterier som det självt ställt upp i artikel 1.1 i beslut 2011/172 när det förde in klagandens namn i förteckningen i bilagan till nämnda beslut.
- 57 Detta fel är än mer tydligt vad gäller den andra, tredje och fjärde klaganden. I punkt 131 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att ingen av handlingarna som rådet inlämnat tydde på att dessa klaganden var föremål för straffrättsliga förfaranden i Egypten avseende förskingring av offentliga medel. Genom att hänvisa till att dessa klagande och den första klaganden var associerade har tribunalen inte beaktat domstolens dom *Tay Za/rådet* (C-376/10 P, EU:C:2012:138, punkt 66) eller tribunalens dom *Nabipour m.fl./rådet* (T-58/12, EU:T:2013:640, punkterna 107 och 108). Enligt dessa domar kan tillämpningen av restriktiva åtgärder gentemot en fysisk person endast motiveras med att denne själv har varit inblandad i de handlingar som de aktuella bestämmelserna riktar sig mot.

- 58 Rådet anser att tribunalen inte gjorde sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning när den tolkade beslut 2011/172. Under alla förhållanden har frågan angående vilken avsikt rättsaktens upphovsman hade slutligt avgjorts efter publiceringen av en rättelse av detta beslut.
- 59 Vad gäller bevisen för ett straffrättsligt förfarande avseende den förste klaganden hänvisar rådet till verbalnoten NV93/11ms från den egyptiske riksåklagaren och till omständigheten att klaganden i den ansökan som ingetts till tribunalen medgett sig vara föremål för ett sådant förfarande. Dessa straffrättsliga åtgärder bygger inte på åsidosättande av Förenta nationernas konvention mot korruption men de omständigheter som de egyptiska myndigheterna lagt klaganden till last motsvarar de överträdelse som beskrivs i denna konvention, bland annat i artiklarna 17 och 18 däri. Skälen för införande i den förteckning som finns i bilagan till beslut 2011/172 motsvaras således av förekomsten av straffrättsliga förfaranden som inletts av de egyptiska myndigheterna och som denne klagande själv har hänvisat till.
- 60 Rådet har påpekat att klagandena inte har angett på vilket sätt rådet eller tribunalen borde ha beaktat argumentet att de klagomål som framförts gentemot den förste klaganden i själva verket hade ett politiskt syfte. Rådet har dessutom erinrat om att de restriktiva åtgärder som vidtagits gentemot denne klagande inte utgör en straffrättslig påföljd varför argumentet angående åsidosättande av rätten till ett rättvist förfarande och rättsstatsprincipen är irrelevant.
- 61 Vad gäller den andra, tredje och fjärde klaganden har rådet understrukit att införandet av dem i förteckningen i bilagan till beslut 2011/172 inte motiverades av att de var associerade med den förste klaganden. Rådet har härvidlag erinrat om att tribunalen slagit fast, bland annat i punkt 97 i den överklagade domen, att det enda skälet för att rådet förde in sökandenas namn i denna förteckning var att de var föremål för rättsliga förfaranden i Egypten som hade ett samband med undersökningar angående förskingring av statliga medel.
- 62 Kommissionen har påpekat att klagandena inte har bestritt punkterna 57–84 i den överklagade domen, i vilka tribunalen tolkade artikel 1.1 i beslut 2011/172. Enligt kommissionen har tribunalen med rätta gett denna bestämmelse en vid tolkning. Syftet med frysningen av tillgångarna, det vill säga att göra det möjligt för den egyptiska regeringen att senare återkräva dessa medel, hade nämligen inte kunnat uppnås om rådet hade behövt invänta att ett straffrättsligt förfarande inleddes. Ordalydelsen i beslut 2011/172 utgör inte hinder för en sådan tolkning. Artikel 1.1 i beslut 2011/172 och artikel 2.1 i förordning nr 270/2011 avser nämligen personer som konstaterats vara ansvariga för förskingring av statliga tillgångar och personer som är "associerade" med dem. I punkt 2 i denna artikel föreskrivs dessutom en åtgärd som syftar till att undvika att berörda personer kringgår de restriktiva åtgärder som riktas mot dem. Kommissionen har av detta dragit slutsatsen att skälet för införandet i förteckningarna i bilagorna till beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011, det vill säga omständigheten att personerna ska vara "föremål för rättslig åtgärd" inte kan tolkas som att de berörda personerna måste vara "åtalade".
- 63 Vad gäller bevisningen har kommissionen understrukit att rådet kunde utgå från skrivelserna från de egyptiska myndigheterna utan att undersöka huruvida de argument som fanns i dessa skrivelser var välgrundade eller låta utgången av dessa förfaranden styra dess beslut. Även om den egyptiske riksåklagarens ansökan om ömsesidig rättslig hjälp vad gäller den förste klaganden ingående beskrev omständigheter angående bland annat "spekulationsbrott och uppsåtlig skada på offentlig egendom" gäller detta inte den andra, tredje eller fjärde klaganden. Skälet till att deras tillgångar belades med kvarstad av de egyptiska myndigheterna, och frystes genom unionens rättsakter, bygger på omständigheten att dessa personer genom sina förbindelser med den förste klaganden kan komma att förskingra statliga medel eller användas i detta syfte. Enligt vad som angavs i dessa skrivelser hade vidare kvarstaden på dessa klagandes tillgångar varit föremål för beslut som antagits av riksåklagaren och fastställts av brottsmålsdomstol. Rådet hade således upplyst om de relevanta uppgifter som låg till grund för att upprätta de aktuella förteckningarna.

- 64 Vad gäller den fullständiga kontroll av skälen till införandet i dessa förteckningar som klagandena krävt har kommissionen understrukt att det inte ankommer på rådet att kontrollera hur ”hållbara” de egyptiska myndigheternas argument är eller att avgöra det nationella ärendet i sak. Skrivelserna från de egyptiska myndigheterna utgör lämpliga upplysningar vilka rådet kunde lägga till grund för att besluta om de restriktiva åtgärderna.
- 65 I likhet med rådet har kommissionen gjort gällande att hänvisningen till Förenta nationernas konvention mot korruption utgör den rättsliga grunden för ansökan om ömsesidig rättslig hjälp och inte kan anses avse de särskilda skälen för de straffrättsliga förfarandena avseende den förste klaganden.
- 66 Kommissionen har sammanfattningsvis anfört att påståendet att tribunalens resonemang inte var konsekvent inte avspeglar den överklagade domen. Kommissionen har påpekat att klagandena inte har bestritt punkt 67 i den överklagade domen och inte beaktat tribunalens ingående analys av definitionen av de relevanta kriterierna för införande i förteckningen i bilagan till beslut 2011/172 (punkterna 57–84 i domen), fastställandet av skälet till införandet i denna förteckning (punkterna 85–95 i domen) och av den rättsliga kvalificeringen av omständigheterna (punkterna 118–157).
- 67 Slutligen har kommissionen gjort gällande att domen Tay Za/rådet (EU:C:2012:138) saknar relevans i förevarande fall. Det målet gällde sonen till en företagsledare som var associerad med de burmesiska makthavarna och de åtgärder som vidtagits gentemot makthavarna i detta tredjeland avsåg tjänstemän ”vilka utformar, genomdriver eller drar fördel av en politik som hindrar Burma/Myanmars övergång till demokrati”. I förevarande fall är målet att bevara statliga medel i syfte att i framtiden återställa dessa till Arabrepubliken Egypten. Att någon är gift med en person som har kopplingar till makthavarna i en stat medför således inte i sig att denna person ska anses vara associerad med denna stats politiska ledning. Däremot är detta förhållande relevant när de restriktiva åtgärderna syftar till att bevara offentliga medel, med beaktande av att vissa tillgångar kan innehas gemensamt av maken och hans makor. Omständigheten att dessa beslut antagits i Egypten utgör ett tydligt indicium för en sådan association – även om besluten inte är strikt nödvändiga för införande i förteckningarna i bilagorna till beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 – eftersom de egyptiska domstolarna bättre känner till den egendomsordning som är tillämplig för den förste klaganden och hans makor.

Domstolens bedömning

- 68 Genom sin andra grund har klagandena för det första bestritt tribunalens tolkning av kriterierna för införandet i förteckningarna i bilagorna till beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011, och för det andra bestritt införandet av klagandena i dessa förteckningar mot bakgrund av dessa kriterier och den motivering som getts.
- 69 Tvärtemot vad klagandena inledningsvis har gjort gällande har tribunalen tolkat artikel 1.1 i beslut 2011/172 och artikel 2.1 i förordning nr 270/2011 med beaktande av den varierande utformningen av denna bestämmelse i de olika språkversionerna av beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011, deras sammanhang och deras ändamål.
- 70 Tribunalen gjorde härvidlag inte något fel när den i punkt 66 i den överklagade domen slog fast att syftet med dessa rättsakter var att hjälpa de egyptiska myndigheterna att bekämpa förskingringen av statliga medel. Detta syfte framgår uttryckligen av skäl 2 i beslut 2011/172.
- 71 Mot bakgrund av detta syfte gjorde tribunalen sig inte heller skyldig till någon felaktig rättstillämpning när den i samma punkt 66 fann att om restriktiva åtgärder inte kunde vidtas förrän domstolar funnit de personer som misstänks ha förskingrat medel skyldiga till brott skulle detta innebära att den

ändamålsenliga verkan av beslut 2011/172 allvarligt äventyrades eftersom de berörda personerna i sådant fall i mellantiden skulle ha tillräckligt med tid för att överföra sina tillgångar till stater som inte på något vis samarbetar med de egyptiska myndigheterna.

- 72 Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den i punkt 67 i den överklagade domen fann att artikel 1.1 i beslut 2011/172 ska tolkas så, att den inte endast omfattar åtalade personer, utan även personer som är föremål för rättsliga förfaranden som har samband med straffrättsliga förfaranden avseende "förskingring av egyptiska statliga tillgångar", vilka därmed kan anses utgöra personer som är associerade med de åtalade personerna.
- 73 Vad gäller huruvida denna tolkning var korrekt delar domstolen tribunalens bedömning när denna, i punkt 93 i den överklagade domen, påpekade att oavsett vilken språkversion som studeras är skälen för att föra in namnen i överensstämmelse med artikel 1.1 i samma beslut. Tribunalen gjorde även en riktig bedömning när den i punkt 94 i den överklagade domen konstaterade att den engelska språkversionen bättre motsvarar det mål som eftersträvas med denna artikel. Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till någon felaktig rättstillämpning när den i punkt 95 i den överklagade domen fann att rådet hade för avsikt att frysa klagandenas tillgångar av det skälet att de var föremål för rättsliga förfaranden i Egypten som hade ett samband, oavsett vilket, med undersökningar angående förskingring av statliga medel.
- 74 Klagandena har vidare bestritt införandet av dem i förteckningarna i bilagorna till beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011, med motiveringen att detta strider mot beslut 2011/172. Som domstolen har redogjort för i punkt 72 i förevarande dom kan klagandenas tolkning av detta beslut inte godtas, men domstolen ska likväl pröva de argument klagandena har framfört härvidlag.
- 75 Domstolen konstaterar att de egyptiska myndigheternas ansökan om ömsesidig rättslig hjälp undersöks i bland annat punkterna 128–134 och 137 i den överklagade domen. I punkt 128 i den domen konstaterade tribunalen att denna ansökan hänvisade till en undersökning avseende de fyra klagandena som genomförts av egyptiska åklagarmyndigheten gällande bland annat korruptionsbrott och missbruk av offentliga medel. I punkt 133 i domen påpekade tribunalen att klagandena inte hade inkommit med någon bevisning som kunde föranleda tvekan angående de sakuppgifter som lämnats angående denna begäran om ömsesidig rättslig hjälp. Tribunalen angav även att klagandena inte hade bestritt att det fanns ett beslut från Egyptens riksåklagare om kvarstad på deras tillgångar, vilket godkänts av en brottmålsdomstol. Vad närmare gäller den första klaganden undersökte tribunalen i punkterna 130 och 137 i den överklagade domen, en av handlingarna som bifogats ansökan om ömsesidig rättslig hjälp och konstaterade att den första klaganden i "ärende nummer 38 för år 2011" var "anklagad" för dels att ha "bemäktigat sig tillgångarna" i ett "offentligt företag i vilket staten [ägde] aktierna", dels för att ha "begått brott genom att dra nytta av offentliga tillgångar och försämra dessa, samt genom att bemäktiga sig och ... underlätta bemäktigandet av [sådana tillgångar]".
- 76 Eftersom klagandena inte har bestritt existensen av vare sig ansökan om ömsesidig rättslig hjälp och de handlingar som fogats till denna eller beslutet om kvarstad på deras tillgångar, kan tribunalen, tvärtemot vad klagandena har gjort gällande, inte kritiseras för att inte ha genomfört en fullständig och rigorös kontroll av denna bevisning.
- 77 Domstolen understryker härvidlag att det inte ankom på rådet eller tribunalen att kontrollera huruvida undersökningarna avseende klagandena var välgrundade, utan endast att kontrollera huruvida beslutet om frysning av tillgångarna var välgrundat med hänsyn till ansökan om ömsesidig rättslig hjälp. Vad beträffar de konstateranden om faktiska omständigheter som tribunalen har gjort angående förekomsten av rättsliga förfaranden avseende de fyra klagandena erinras om domstolens fasta praxis enligt vilken tribunalen är ensam behörig att dels fastställa de faktiska omständigheterna, utom då det av handlingarna i målet framgår att de fastställda omständigheterna är materiellt oriktiga, dels bedöma de faktiska omständigheterna. Bedömningen av de faktiska omständigheterna utgör därför inte en

rättsfråga som domstolen kan pröva i sig, utom då den bevisning som framlagts vid tribunalen har missuppfattats (se, bland annat, dom Versalis/kommissionen, C-511/11 P, EU:C:2013:386, punkt 66 och dom Telefónica och Telefónica de España/kommissionen, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, punkt 84).

- 78 Vad gäller den första klaganden försöker klagandena i realiteten få till stånd en ny bedömning av bevisningen utan att på något sätt hävda att tribunalen har missuppfattat denna. De har nämligen gjort gällande att de egyptiska myndigheternas ansökan om ömsesidig rättslig hjälp, såsom denna beskrivs bland annat i punkterna 128, 130 och 137 i den överklagade domen, inte visar att den förste klaganden har åtalats i Egypten och särskilt att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den slog fast att det förelåg en brottsutredning angående honom avseende förskingring av statliga tillgångar i egenskap av före detta ledamot i det egyptiska parlamentet. Överklagandet ska således avvisas såvitt avser detta argument.
- 79 Överklagandet kan inte heller bifallas på klagandenas argument att det inte fanns någon bevisning för att beslutet antogs för "förskingring av statliga medel, grundad på Förenta nationernas konvention mot korruption". Det framgår nämligen av själva ansökan om ömsesidig rättslig hjälp att den första klaganden har åtalats i Egypten och att de egyptiska myndigheterna som rättslig grund angett nämnda konvention, med hänvisning till bland annat artiklarna 17–19, 23 och 31 i konventionen.
- 80 Vad gäller den andra, tredje och fjärde klaganden fann tribunalen förvisso i punkt 131 i den överklagade domen att ingen handling tydde på att dessa klagande var föremål för straffrättsliga förfaranden i Egypten avseende förskingring av offentliga medel. Emellertid slog tribunalen i punkt 132 i domen fast att klagandenas tillgångar belagts med kvarstad i enlighet med ett beslut från Egyptens riksåklagare, vilket godkänkts av en brottmålsdomstol och hade samband med undersökningar av förskingring av offentliga medel.
- 81 Vad gäller klagandenas argument att kvarstaden på deras tillgångar i Egypten inte visade att det förelåg något rättsligt förfarande som var riktat mot den andra, tredje eller fjärde klaganden, räcker det med att erinra om att beslutet om denna kvarstad fattades av Egyptens riksåklagare, och godkändes av en brottmålsdomstol, vilka måste anses utgöra rättsliga organ. Klagandenas argument att denna kvarstad endast är en förebyggande åtgärd kan inte godtas, med hänsyn till omständigheten att denna kvarstad har beslutats av rättsliga myndigheter samt det faktum att en åtgärd är förebyggande inte medför att åtgärden inte är av rättslig karaktär.
- 82 Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till en felaktig rättstillämpning när den i punkt 134 i den överklagade domen fann att rådet inte gjorde sig skyldigt till något sakfel eller felaktig rättslig bedömning av de faktiska omständigheterna när det i bilagan till beslut 2011/172 klassificerade den andra, tredje och fjärde klaganden som personer som är föremål för rättsliga förfaranden i Egypten som har ett samband med undersökningar angående förskingring av statliga medel.
- 83 Klagandena har även åberopat det politiska syftet med det klagomål som framförts gentemot den förste klaganden samt den behandling han utsattes för i Egypten i strid med rättsstatsprincipen. Klagandena har emellertid inte angett vilken grund som åberopats vid tribunalen som tribunalen inte har tagit ställning till. Inte heller har klagandena visat på vilket sätt tribunalen skulle ha gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning.
- 84 Klagandena har slutligen gjort gällande att tribunalen vid kontrollen av införandet i förteckningarna i bilagorna till beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 borde ha beaktat den fysiska personens egna inblandning i genomförandet av de handlingar som den aktuella rättsakten riktar sig mot. Domstolen påpekar emellertid att det kriterium som föreskrivs i artikel 1.1 i beslut 2011/172, enligt vilket alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör personer som har konstaterats vara ansvariga för förskingring av egyptiska statliga tillgångar ska frysas, ska tolkas så, att förekomsten av rättsliga förfaranden som har samband med straffrättsliga förfaranden avseende förskingring av statliga

tillgångar kan läggas till grund för restriktiva åtgärder, utan att den berörda personen måste anses vara personligen inblandad. Av detta följer att den rättspraxis som klagandena har åberopat, och som nämnts i punkt 57 i förevarande dom, saknar relevans.

- 85 Av det ovan anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden

Parternas argument

- 86 Klagandena har som tredje grund anført att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den fann att rådet uppfyllt sin motiveringsskyldighet i beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011.
- 87 Klagandena har gjort gällande att rådet för var och en av dem lagt samma motivering till grund för att föra in dem i förteckningarna i bilagorna till dessa rättsakter. Motiveringen var att var och en av dem var "[f]öremål för rättslig åtgärd från de egyptiska myndigheternas sida avseende förskingring av statliga medel, grundad på Förenta nationernas konvention mot korruption". Denna motivering är vag och gör det inte möjligt att identifiera de "särskilda och konkreta" skälen till att de restriktiva åtgärderna vidtagits gentemot klagandena. Rådets vaga motivering förvärras av de betydande skillnaderna mellan de olika språkversionerna av beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011, och berövar klagandena möjligheten att tillvarata sina rättigheter på bästa sätt.
- 88 Rådet har påpekat att klagandena inte har förklarat på vilket sätt tribunalen skulle ha gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att bekräfta att skälen för införande i förteckningarna var korrekt formulerade. Under alla förhållanden har klagandena erhållit samtliga handlingar som var relevanta för deras försvar.
- 89 Vidare har rådet understrukit att detta är första gången som klagandena hänvisat till de problem som uppstår på grund av skillnaderna mellan de olika språkversionerna av beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011. Rådet har erinrat om att klagandena alltid har använt engelska under förfarandet varför det är svårt att se på vilket sätt hänvisningen till den engelska språkversionen av de omtvistade åtgärderna skulle hindrat dem från att försvara sig på bästa sätt.
- 90 Kommissionen har gjort gällande att motiveringen till dessa rättsakter var tillräcklig.

Domstolens bedömning

- 91 Det är utan att göra sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning som tribunalen i punkterna 107–109 i den överklagade domen har erinrat om rättspraxis avseende motiveringen av rättsakter, och närmare bestämt av rättsakter genom vilken en åtgärd för frysande av tillgångar införs.
- 92 Tribunalen undersökte först i punkt 113 i den överklagade domen, vad som angetts angående den rättsliga grunden för beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011. Därefter kontrollerade tribunalen i punkt 114 i domen att de överväganden rörande de faktiska omständigheterna som rådet hade lagt till grund för sitt beslut att tillgångarna skulle frysas var tillräckligt utförliga för att klagandena på ett ändamålsenligt sätt skulle kunna bestrida dem, först inför rådet och därefter vid unionsdomstolen. I punkt 115 i domen konstaterade tribunalen att dessa överväganden inte hade angetts slentrianmässigt utan avsåg den situation som klagandena befann sig i.

- 93 Tribunalen gjorde sig inte skyldig till någon felaktig rättstillämpning när den i punkt 116 i den överklagade domen fann att beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 anger de rättsliga och faktiska omständigheter som, enligt deras upphovsman, har lagts till grund för dem, och att det av deras lydelse klart och tydligt framgår hur rådet har resonerat.
- 94 Överklagandet kan följaktligen inte bifallas på den tredje grunden.

Den fjärde grunden

Parternas argument

- 95 Klagandena har som fjärde grund anfört att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den i punkterna 158–185 i den överklagade domen fann att klagandenas rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd inte hade åsidosatts.
- 96 Enligt klagandena gjorde tribunalen fel när den fann att beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 var tillräckligt motiverade. Tribunalen beaktade inte heller omständigheten att klagandena inte erhöll kopian av ansökan om ömsesidig rättslig hjälp förrän fyra månader efter det att beslutet och förordningen antagits, det vill säga efter det att talan väckts vid tribunalen. Upplysningarna i skrivelsen av den 29 juli 2011 är ofullständiga. Tribunalen undersökte inte huruvida de omständigheter som rådet lagt till grund för införandet av klagandena i förteckningarna i bilagorna till dessa rättsakter hade styrkts. Tribunalens fastställande av lagenligheten av införandet av den andra, tredje och fjärde klaganden i dessa förteckningar byggde på en annan grund än den som rådet angett.
- 97 Rådet har angett att klagandena inte har visat på vilket sätt de har förhindrats att fullt ut utöva sin rätt till försvar och sin rätt till ett effektivt domstolsskydd, eftersom de kunde väcka en talan om ogiltigförklaring inom den föreskrivna fristen och inom ramen för det förfarandet har bestritt exakt samma handlingar som de som de tillställts som svar på deras begäran om upplysningar efter antagandet av beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011.
- 98 Rådet och kommissionen har erinrat om att tribunalen i punkterna 164 och 165 i den överklagade domen konstaterade att rådet hade översänt de handlingar till klagandena som var nödvändiga för deras försvar. Klagandena har inte bestritt dessa punkter i den överklagade domen.
- 99 Vad gäller de andra argumenten har rådet anfört att det redan tagit ställning till dessa inom ramen för de andra grunderna.

Domstolens bedömning

- 100 I punkterna 158–185 i den överklagade domen, mot vilka den fjärde grunden riktar sig, tog tribunalen ställning till tre olika argument som framförts av klagandena.
- 101 För det första fann tribunalen i punkterna 159–166 i den överklagade domen att klagandenas argument att de inte tillställts den bevisning som legat till grund för beslutet att frysa deras tillgångar inte vann stöd av de faktiska omständigheterna. Punkterna 164 och 165 i den överklagade domen, i vilka tribunalen konstaterade att rådet hade tillställt klagandena de handlingar som var nödvändiga för deras försvar, har följande lydelse:

”164 Det framgår nämligen av handlingarna i målet att rådet genom en skrivelse av den 7 juni 2011 ... besvarade begäran av den 1 april 2011 och angav att den till sökandena översände en handling daterad den 13 februari 2011 från den egyptiske utrikesministern vilken innefattade en begäran från den egyptiske riksåklagaren om frysning av tillgångarna tillhörande vissa tidigare ministrar

och tjänstemän på grundval av Förenta nationernas konvention mot korruption, och som innefattade [den förste klaganden] i förteckningen på berörda personer'. Denna handling daterad den 13 februari 2011 bifogades rådets skrivelse.

- 165 Genom den skrivelse av den 29 juli 2011 som det hänvisats till ovan i punkt 125 besvarade rådet vidare bland annat skrivelsen av den 13 maj 2011. Rådet hänvisade sökandens advokater inte bara till 'de upplysningar som redan lämnats i rådets föregående skrivelse, av den 7 juni 2011' utan även till 'en not ... från den egyptiska delegationen vid Europeiska unionen daterad den 24 februari 2011, innehållande en begäran om ömsesidig rättslig hjälp från Egyptens riksåklagare'. Denna not, samt begäran om ömsesidig rättslig hjälp, vilka beskrivs ovan i punkterna 126 och 128, bifogades nämnda skrivelse från rådet."
- 102 Eftersom klagandena inte har hävdats att tribunalen missuppfattat de faktiska omständigheterna eller bevisningen ska den fjärde grunden, i enlighet med den rättspraxis som redovisats ovan i punkt 77, avvisas i den del den avser punkterna 159–166 i den överklagade domen.
- 103 Vidare underkände tribunalen i punkterna 167–170 i den överklagade domen ett argument som klagandena framfört avseende bristande motivering i beslut 2011/172 och i förordning nr 270/2011.
- 104 Domstolen har härvidlag redan i punkt 93 i förevarande dom fastställt att tribunalen inte gjorde sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning när den fann att dessa rättsakter var tillräckligt motiverade. Den fjärde grunden ska således ogillas i den del den avser punkterna 167–170 i den överklagade domen.
- 105 Dessutom underkände tribunalen i punkterna 171–185 i den överklagade domen ett antal av klagandenas argument som syftade till att visa att deras rätt till ett effektivt domstolsskydd hade åsidosatts. Klagandena har inom ramen för förevarande grund gjort gällande att tribunalen inte beaktat omständigheten att klagandena tillställts en kopia av ansökan om ömsesidig rättslig hjälp – vilket utgör det viktigaste beviset som ligger till grund för beslut 2011/72 och förordning nr 270/2011 – den 29 juli 2011, vilket var mer än fyra månader efter antagandet av dessa rättsakter. Klagandena anser därför att rådet inte svarat dem "i rätt tid", tvärtemot vad tribunalen fann i punkt 182 i den överklagade domen.
- 106 Det räcker att konstatera att klagandena inte har framfört detta argument vid tribunalen, varför de inte med framgång i samband med överklagandet kan hävda att tribunalen gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning härvidlag.
- 107 Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden.

Den femte grunden

Parternas argument

- 108 Klagandena har som femte grund anfört att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den fann att ingreppet i klagandenas rätt till egendom och/eller frihet att bedriva näringsverksamhet var proportionerligt.
- 109 Enligt klagandena har tribunalen inte undersökt möjligheten att uppnå det eftersträlvade målet genom att vidta åtgärder som är mindre ingripande än de restriktiva åtgärderna. Tribunalen nöjde sig med att i punkt 207 i den överklagade domen konstatera att klagandena inte visat att rådet hade kunnat anta åtgärder som var mindre ingripande samtidigt som de var lika ändamålsenliga som dem som föreskrevs i beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011. Vidare undersökte inte tribunalen

situationen för var och en av klagandena för sig. Om tribunalen inte gjort dessa fel hade den med nödvändighet funnit att de aktuella restriktiva åtgärderna utgjorde ett oproportionerligt ingrepp i klagandenas rätt till egendom och/eller näringsfrihet.

- 110 Rådet har erinrat om att tribunalen ingående undersökte åtgärdernas proportionalitet i punkterna 187–217 i den överklagade domen. Vidare var det inte nödvändigt att undersöka situationen för var och en av klagandena eftersom de aktuella restriktiva åtgärderna inte var ett straff för en presumerad eller bevisad straffbar gärning och de behövde därmed inte anpassas efter hur de personer de riktade sig mot agerade. Rådet har härvidlag påpekat att klagandena varken vid tribunalen eller vid domstolen åberopat minsta omständighet som kunde motivera en sådan differentierad behandling. Klagandena kan således inte vinna framgång med sitt påstående att tribunalen gjorde fel när den inte beaktade ett argument, när detta aldrig framförts vid tribunalen.

Domstolens bedömning

- 111 Enligt fast rättspraxis ska det i ett överklagande klart anges på vilka punkter den dom som det yrkas upphävande av ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för detta yrkande (se, bland annat, dom Frankrike/Monsanto och kommissionen, C-248/99 P, EU:C:2002:1, punkt 68, och dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 46).
- 112 Klagandena har dock inte anfört några rättsliga grunder som syftar till att visa att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning i punkterna 205–209 i den överklagade domen, de punkter i vilka tribunalen undersökte de aktuella restriktiva åtgärdernas proportionalitet. Klagandena har endast bestritt tribunalens skäl i punkt 207 i den överklagade domen, vilket återgetts ovan i punkt 109, i vilket den konstaterade att klagandena inte visat att rådet hade kunnat anta åtgärder som var mindre ingripande, och klagandena har inte ens försökt visa att de inkommit med sådan bevisning till tribunalen.
- 113 Vad gäller respektive klagandes personliga situation räcker det att erinra om att tribunalen undersökte om införandet av dem i förteckningarna i bilagorna till beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 var välgrundat i samband med att tribunalen tog ställning till den fjärde grunden för talan om ogiltighetsförklaring. Domstolen påpekar härvidlag att tribunalen hänvisade till artikel 1.3 i beslut 2011/172 enligt vilken behöriga myndigheter i medlemsstaterna får ge tillstånd till att vissa frysta tillgångar eller ekonomiska resurser frigörs eller görs tillgängliga. Artikel 4 i förordning nr 270/2011 innehåller en liknande bestämmelse. Med hänsyn till det specifika syftet med frysningen av tillgångarna som gäller alla klagandena, det vill säga blockering av tillgångar som till nackdel för de egyptiska myndigheterna skulle kunna övergå till att bli en del av klagandenas egendom till följd av förskingring av statliga medel, åtgärdernas tillfälliga och reversibla natur, som underströks i punkt 209 i den överklagade domen, och att dessa bestämmelser tillåter frigörande av vissa medel i varje enskilt fall, var tribunalen inte skyldig att undersöka åtgärdens proportionalitet avseende var och en av klagandena.
- 114 I den del överklagandet kan prövas på den femte grunden ska det följaktligen lämnas utan bifall.

Den sjätte grunden

Parternas argument

- 115 Klagandena har som sjätte grund anfört att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den fann att rådet inte hade gjort en uppenbart oriktig bedömning.

- 116 Tribunalen fann i punkterna 235 och 236 i den överklagade domen att rådet iakttagit de kriterier som slås fast i artikel 1.1 i beslut 2011/172 och artikel 2.1 i förordning nr 270/2011. Det framgår vidare av punkt 237 i domen att klagandena "hävdat att det ankommer på rådet att kontrollera huruvida [klagandena] var skyldiga, i straffrättslig mening, till förskingring av egyptiska statliga medel".
- 117 Rådet och kommissionen har anfört att dessa argument redan har besvarats inom ramen för de andra grunderna för överklagandet.

Domstolens bedömning

- 118 Domstolen konstaterar att klagandena har hänvisat till sina argument till stöd för den andra grunden och därmed ifrågasätter tribunalens bedömning avseende huruvida det var befogat att införa klagandena i förteckningarna i bilagorna till beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011. Eftersom tribunalens bedömning härvidlag redan har fastställts av domstolen kan överklagandet inte vinna bifall på den sjätte grunden.
- 119 Överklagandet ska följaktligen ogillas eftersom det saknas stöd för samtliga grunder.

Rättegångskostnader

- 120 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas.
- 121 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats.
- 122 Rådet och kommissionen har yrkat att klagandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom klagandena har tappat målet, ska rådets och kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

- 2) **Ahmed Abdelaziz Ezz, Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin och Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggat ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen.**

Underskrifter