



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjätte avdelningen)

den 13 september 2013 *

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot Syrien — Frysning av penningmedel och ekonomiska resurser — Restriktioner för inresa till och transitering genom unionens territorium — Rätten till försvar — Motiveringsskyldighet — Uppenbart oriktig bedömning — Grundläggande rättigheter”

I mål T-383/11,

Eyad Makhlouf, Damaskus (Syrien), inledningsvis företrädd av advokaterna P. Grollet och G. Karouni, därefter av advokaterna G. Karouni och C. Rygaert,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av G. Étienne och R. Liudvinaviciute-Cordeiro, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av F. Castillo de la Torre och S. Pardo Quintillán, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets genomförandebeslut 2011/302/Gusp av den 23 maj 2011 om genomförande av beslut 2011/273/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 136, s. 91), rådets beslut 2011/782/Gusp av den 1 december 2011, om restriktiva åtgärder mot Syrien och om upphävande av beslut 2011/273/Gusp (EUT L 319, s. 56), och av rådets beslut 2012/739/Gusp av den 29 november 2012 om restriktiva åtgärder mot Syrien och om upphävande av beslut 2011/782 (EUT L 330, p. 21), såvitt dessa rättsakter avser sökanden,

meddelar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av ordföranden H. Kanninen samt domarna S. Soldevila Fragoso (referent) och G. Berardis,

justitiesekreterare: handläggaren C. Kristensen,

* Rättegångsspråk: franska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 februari 2013,
följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Sökanden Eyad Makhoul är syrisk medborgare och är officer med överstelöjtnants grad.
- 2 Europeiska unionens råd har med kraft fördömt det brutala kuvandet av fredliga protester på olika platser i Syrien, och har uppmanat de syriska myndigheterna att avstå från att tillgripa våld. Rådet antog den 9 maj 2011 beslut 2011/273/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 121, s. 11). Mot bakgrund av den allvarliga situationen införde rådet ett vapenembargo, ett förbud mot export av utrustning som kan användas för internt förtryck, restriktioner avseende inresa till unionen liksom frysning av penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör vissa personer och enheter som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien.
- 3 Namnen på personer som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien samt på fysiska eller juridiska personer och enheter som är förbundna med dessa anges i bilagan till beslut 2011/273. Enligt artikel 5 i detta beslut kan rådet på förslag av en medlemsstat eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ändra nämnda bilaga. Sökandens namn fanns inte med i denna bilaga.
- 4 Rådet ändrade beslut 2011/273 genom genomförandebeslut 2011/302/Gusp av den 23 maj 2011 om genomförande av beslut 2011/273 (EUT L 136, s. 91). Syftet med denna ändring var bland annat att de aktuella restriktiva åtgärderna skulle tillämpas på ytterligare personer och enheter, vilkas namn fördes upp på förteckningen i bilagan, vilken ersatte bilagan till det tidigare beslutet. Sökandens namn fördes upp på förteckningen. I förteckningen finns diverse uppgifter, inbegripet datumet för uppförandet i förteckningen, i förevarande fall "23.05.2011", sökandens födelsedatum, hans passnummer, samt motiveringen "bror till Rami Makhoul och tjänsteman inom säkerhetstjänsten, delaktig i de repressiva åtgärderna mot civilbefolkningen".
- 5 Den 24 maj 2011 offentliggjorde rådet ett meddelande till de personer som omfattas av restriktiva åtgärder enligt rådets beslut 2011/273 och rådets förordning (EU) nr 442/2011 om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT C 153, s. 8).
- 6 Genom beslut 2011/522/Gusp av den 2 september 2011 om ändring av beslut 2011/273 (EUT L 288, s. 16) stadgade rådet att beslutets tillämpningsområde, inbegripet dess bilaga, även skulle omfatta "personer ... som gagnas av eller stöder regimen samt personer ... som har anknytning till dem, enligt förteckningen i bilagan".
- 7 I beslut 2011/782/Gusp av den 1 december 2011 om restriktiva åtgärder mot Syrien och om upphävande av beslut 2011/273 (EUT L 319, s. 56) fann rådet att det med hänsyn till hur allvarlig situationen i Syrien hade blivit var nödvändigt att införa ytterligare restriktiva åtgärder. Av tydlighetsskäl samlades de åtgärder som införts genom beslut 2011/273 och de ytterligare åtgärderna i en enda rättsakt. Sökandens namn finns på rad 20 i tabellen i bilaga I till beslut 2011/782, tillsammans med samma upplysningar och motivering som i bilagan till beslut 2011/273.

- 8 Genom rådets beslut 2012/739/Gusp av den 29 november 2012 om restriktiva åtgärder mot Syrien och om upphävande av beslut 2011/782 (EUT L 330, s. 21) samlades de restriktiva åtgärderna i en enda rättsakt. Sökandens namn finns på rad 19 i tabellen i bilaga I till beslut 2012/739, tillsammans med samma upplysningar och motivering som i bilagan till beslut 2011/273.
- 9 Den 30 november 2012 offentliggjorde rådet ett meddelande till de personer och enheter som omfattas av de restriktiva åtgärderna enligt rådets beslut 2012/739 och rådets förordning (EU) nr 36/2012, som genomförs genom rådets genomförandeförordning (EU) nr 1117/2012, om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT C 370, s. 6).

Förfarandet och parternas yrkanden

- 10 Sökanden har, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 21 juli 2011, väckt förevarande talan om ogiltigförklaring av genomförandebeslut 2011/302.
- 11 Genom beslut av ordföranden på tribunalens sjätte avdelning den 24 januari 2012 bifölls Europeiska kommissionens ansökan om att få intervensera till stöd för rådets yrkanden, som inkom till tribunalens kansli den 28 oktober 2011.
- 12 Genom yttrande som inkom till tribunalens kansli den 5 januari 2012 justerade sökanden sina yrkanden om ogiltigförklaring till att även avse beslut 2011/782. Rådet noterade sökandens begäran i duplik som inkom till tribunalens kansli den 3 april 2012.
- 13 Genom yttrande som inkom till tribunalens kansli den 31 januari 2013 justerade sökanden sina yrkanden om ogiltigförklaring till att även avse beslut 2012/739. Sökanden medgav samtidigt att ändamålet med yrkandet om ogiltigförklaring av beslut 2011/782 hade förfallit. Rådet noterade sökandens begäran i sitt yttrande över inlagan om justering av yrkandena som inkom till tribunalens kansli den 5 februari 2013.
- 14 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (sjätte avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.
- 15 Sökanden och rådet utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 8 februari 2013. Kommissionen deltog inte i förhandlingen.
- 16 Sökanden yrkar att tribunalen ska
 - ogiltigförklara genomförandebeslut 2011/302 och beslut 2012/739, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 17 Rådet har yrkat att tribunalen ska
 - ogilla talan, och
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 18 Kommissionen har anslutit sig till rådets yrkanden.

Rättslig bedömning

Huruvida sökandens justerade yrkanden kan upptas till sakprövning

- 19 Som framgår av punkterna 4–9 ovan har beslut 2011/273, som ändrats genom bland annat genomförandebeslut 2011/302, upphävts och ersatts genom beslut 2011/782. Sistnämnda beslut blev i sin tur upphävt och ersatt genom beslut 2012/739. Sökanden har begärt att få justera sina yrkanden så att de även avser de två sistnämnda besluten. Sökanden har därefter fränfallit sin talan avseende beslut 2011/782. Rådet har inte motsatt sig justeringen av sökandens yrkanden.
- 20 Tribunalen erinrar härvid om att när ett beslut eller en förordning som direkt och personligen berör en enskild under förfarandets gång ersätts med en annan rättsakt med samma föremål, ska detta betraktas som en ny omständighet som ger sökanden möjlighet att anpassa sina yrkanden och grunder. Det skulle nämligen strida mot god rättskipning och processekonomiska krav att tvinga sökanden att väcka en ny talan. Det skulle dessutom vara oskäligt om institutionen i fråga, för att undslippa den kritik mot en rättsakt som framförts i en ansökan som getts in till unionsdomstolen, skulle kunna ändra rättsakten eller byta ut den mot en annan och under förfarandet återropa denna ändring eller detta byte för att frånta motparten möjligheten att utvidga sina ursprungliga yrkanden och grunder till att avse den senare rättsakten, eller att anföra ytterligare yrkanden och grunder gentemot denna (se förstainstansrättens dom av den 23 oktober 2008 i mål T-256/07, *People's Mojahedin Organization of Iran* mot rådet, REG 2008, s. II-3019, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 21 Talan avseende beslut 2012/739 kan således tas upp till sakprövning. Denna talan väcktes genom handling som inkom till tribunalens kansli den 31 januari 2013, det vill säga klart inom fristen för att väcka talan.

Prövning i sak

- 22 Sökanden har i huvudsak anfört fyra grunder till stöd för sin talan. Den första grunden består i åsidosättande av rätten till försvar, och av rätten till en rättvis rättegång och ett effektivt domstolsskydd. Som andra grund har sökanden återoplat att motiveringsskyldigheten har åsidosatts. Sökandens tredje grund är att rådet har gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning. Som fjärde grund har sökanden återoplat att proportionalitetsprincipen, äganderätten och rätten till respekt för privatlivet har åsidosatts.

Den första grunden: Åsidosättande av rätten till försvar och av rätten till en rättvis rättegång och ett effektivt domstolsskydd

- 23 Sökanden har anfört att sanktionsåtgärder vidtagits mot honom utan att han dessförinnan fått yttra sig eller försvara sig. Han har inte heller fått veta vilka omständigheter som ligger till grund för de aktuella åtgärderna, eftersom rådet har åsidosatt sin skyldighet att tillställa honom sitt beslut, inbegripet skälen till att han införts i den aktuella förteckningen, antingen direkt, eftersom rådet måste ha känt till hans adress, eller genom att offentliggöra ett meddelande som gav honom en faktisk möjlighet att inkomma med synpunkter.
- 24 Den aktuella unionsmyndigheten är enligt sökandens mening skyldig att i samband med restriktiva åtgärder gentemot fysiska personer så långt möjligt delge den berörda personen eller enheten skälen för dessa åtgärder. Detta ska ske antingen när det beslutas att dessa personer ska införas i en förteckning, eller, åtminstone, så fort som möjligt efter ett sådant beslut, så att mottagarna av beslutet inom fristen kan utöva sin rätt att väcka talan.

- 25 Sökanden har anfört att om det ansågs att offentliggörandet av detaljerade uppgifter om det som lades honom till last skulle kunna strida mot tvingande hänsyn av allmänintresse avseende unionens och medlemsstaternas säkerhet eller internationella relationer, borde den specifika och konkreta motiveringen av beslutet ha formaliserats och delgetts honom på annat lämpligt sätt. Det finns dock ingen omständighet som i förevarande fall talar för att ett sådant offentliggörande skulle strida mot sådana tvingande hänsyn.
- 26 Vidare gör avsaknaden i de angripna besluten av en specifik och konkret motivering att sökanden inte heller vid tribunalen kan försvara sig på ett ändamålsenligt sätt.
- 27 Rådet har bestritt sökandens argumentering.
- 28 Rådet har anfört att frysningen av tillgångar är en säkerhetsåtgärd och med beaktande av syftet med sådana åtgärder kan de berörda personerna inte höras innan beslut fattas om åtgärderna utan att detta skulle riskera verkan av dessa åtgärder, och därmed det mål som unionen eftersträvar.
- 29 Rådet har erinrat om att genomförandebeslut 2011/302 offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*. Detsamma gäller meddelandet till de personer som omfattas av restriktiva åtgärder, vilket tvärt emot vad sökanden har hävdade offentliggjordes i officiella tidningen (EUT C 153, 2011, s. 8). Rådet har tillagt att rådet inte kunde delge sökanden de angripna besluten individuellt, på grund av att rådet inte hade tillgång till sökandens personuppgifter.
- 30 Vad gäller sökandens möjlighet att väcka talan mot beslutet har rådet anfört att sökanden inte har inkommit med någon begäran om omprövning av den åtgärd som vidtagits mot honom eller begärt att få veta vilka omständigheter som låg till grund för beslutet avseende honom.
- 31 Tribunalen erinrar om att en grundläggande rätt till respekt för rätten till försvar under ett förfarande som föregår ett beslut om en restriktiv åtgärd uttryckligen stadfästs i artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 83, 2010, s. 389), vilken enligt artikel 6.1 FEU har samma rättsliga värde som fördragen (se, för ett liknande resonemang domstolens dom av den 21 december 2011 i mål C-27/09 P, Frankrike mot People's Mojahedin Organization of Iran, REU 2011, s. I-13427, punkt 66).
- 32 Vidare utgör enligt fast rättspraxis principen om ett effektivt domstolsskydd en av gemenskapsrättens allmänna principer. Den har sitt ursprung i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och har stadfästs i artiklarna 6 och 13 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, samt bekräftats i artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna (domstolens dom av den 13 mars 2007 i mål C-432/05, Unibet, REG 2007, s. I-2271, punkt 37, och av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, REG 2008, s. I-6351, punkt 335, nedan kallad domen i de förenade målen Kadi).
- 33 Med beaktande av fast rättspraxis konstaterar tribunalen dessutom att domstolsprövningen i förevarande fall bland annat måste kunna omfatta lagenligheten av de skäl som ligger till grund för införandet av namnet på en person eller enhet i den förteckning som utgör bilaga I till de angripna besluten, vilket leder till att det införs restriktiva åtgärder gentemot dessa personer eller enheter. För att domstolsprövningen ska vara effektiv i det föreliggande fallet krävs att den aktuella unionsmyndigheten är skyldig att, i så stor utsträckning som möjligt, upplysa den berörda personen eller den berörda enheten om dessa skäl, antingen vid den tidpunkt när beslutet om införande fattas eller, i vart fall, så snart som möjligt efter det att detta beslut har fattats, i syfte att göra det möjligt för de berörda att inom föreskriven tid utöva sin rätt att väcka talan (domen i de förenade målen Kadi, punkt 336 och där angiven rättspraxis).

- 34 Iakttagandet av skyldigheten att upplysa om sådana skäl är nödvändigt för att de gentemot vilka de restriktiva åtgärderna riktar sig ska kunna ta till vara sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och, med kännedom om samtliga omständigheter, kunna avgöra huruvida det finns anledning att väcka talan vid unionsdomstolen (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens m.fl., REG 1987, s. 4097, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 9, s. 223). Iakttagandet av denna skyldighet är även nödvändigt för att unionsdomstolen fullt ut ska kunna genomföra den legalitetskontroll av den aktuella unionsrättsakten som det åligger den att göra enligt fördraget (domen i de förenade målen Kadi, punkt 337).
- 35 I artikel 5 i beslut 2011/273 anges att rådet ska meddela sitt beslut, inbegripet skälen för införandet i förteckningen, till den berörda fysiska eller juridiska personen, den berörda enheten eller det berörda organet antingen direkt, om adressen är känd, eller genom att ett meddelande offentliggörs, så att sådana personer, enheter eller organ ges tillfälle att lämna synpunkter. I dessa bestämmelser anges vidare att om kommentarer inges eller om väsentliga nya bevis läggs fram ska rådet se över sitt beslut och informera de fysiska eller juridiska personerna, enheterna eller organen om detta. Slutligen ska förteckningen i bilagan till beslutet ses över regelbundet och minst en gång var tolfte månad. Sådana bestämmelser är i princip i överensstämmelse med de krav som uppställts i rättspraxis.
- 36 I förevarande fall var situationen att ett meddelande offentliggjordes i den officiella tidningen den 24 maj 2011 efter antagandet av genomförandebeslut 2011/302. På detta sätt gavs sökanden möjlighet att inkomma med yttrande till rådet.
- 37 Omständigheten att detta meddelande offentliggjordes efter det att sökanden för första gången fördes in i förteckningen över personer som avsågs med de aktuella restriktiva åtgärderna kan inte i sig anses utgöra ett åsidosättande av rätten till försvar.
- 38 Av rättspraxis beträffande rätten till försvar, och i synnerhet rätten att yttra sig när det är fråga om restriktiva åtgärder, framgår att det inte kan krävas av unionsmyndigheterna att de upplyser om nämnda skäl före det att personen eller enheten för första gången införs i förteckningen över dem som ska omfattas av restriktiva åtgärder (se, för ett liknande resonemang domen i de förenade målen Kadi, punkt 338).
- 39 Att upplysa den berörda personen eller enheten på förhand härom skulle äventyra effektiviteten av de åtgärder för frysning av penningmedel och ekonomiska resurser som införs genom dessa beslut (se, för ett liknande resonemang, domen i de förenade målen Kadi, punkt 339).
- 40 För att det mål som eftersträvas med de angripna besluten ska uppnås måste sådana åtgärder ha en överraskningseffekt – detta följer redan av deras art – och, såsom domstolen redan funnit, vara omedelbart tillämpliga (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 11 oktober 2007 i mål C-117/06, Möllendorf och Möllendorf-Niehuus, REG 2007, s. I-8361, punkt 63, och domen i de förenade målen Kadi, punkt 340).
- 41 Av skäl som avser i lika hög grad det mål som eftersträvas i genomförandebeslut 2011/302 – genom vilket sökandens namn fördes in i förteckningen i bilagan till beslut 2011/273 – som effektiviteten av de åtgärder som föreskrivs i detsamma, var unionsmyndigheterna inte heller skyldiga att anordna ett förhör med sökanden innan dennes namn för första gången fördes in i förteckningen i bilagan (se, för ett liknande resonemang, domen i de förenade målen Kadi, punkt 341).
- 42 Vad gäller beslut 2012/739, som är ett efterföljande beslut enligt vilket sökandens namn ska behållas i förteckningen över dem som ska omfattas av restriktiva åtgärder, saknas det emellertid fog för argumentet om överraskningseffekt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Frankrike mot People's Mojahedin Organization of Iran, punkt 62).

- 43 I målet Frankrike mot People's Mojahedin Organization of Iran fann emellertid domstolen att rätten att beredas tillfälle att yttra sig i förhand borde ha iakttagits eftersom rådet anförde nya uppgifter mot den organisation som skulle behållas i den aktuella förteckningen.
- 44 I förevarande fall kan det konstateras att rådet, när det behöll sökandens namn i den aktuella förteckningen, inte anförde någon ny uppgift, det vill säga någon uppgift som inte redan hade kommunicerats med sökanden, efter det att sökandens namn fördes in i förteckningen för första gången.
- 45 I artikel 5.3 i beslut 2011/273 anges dock att "[o]m synpunkter lämnas eller om väsentlig ny bevisning läggs fram, ska rådet ompröva sitt beslut och informera den berörda personen eller enheten om detta". Sökanden kan således när som helst, på sitt eget initiativ, yttra sig till rådet utan att rådet uttryckligen uppmanar honom därtill inför antagandet av varje påföljande beslut, om inte nya uppgifter har anförts mot honom.
- 46 Vidare offentliggjorde rådet ett meddelande i den officiella tidningen den 30 november 2012, det vill säga dagen efter offentliggörandet av beslut 2012/739. Under sådana omständigheter har följaktligen sökanden under flera månader haft möjlighet att bestrida de påståenden som ligger till grund för att föra in, och behålla, honom i förteckningen över de personer som omfattas av restriktiva åtgärder. Det har därmed inte visats att hans rätt att yttra sig har åsidosatts.
- 47 Vad gäller sökandens argument om att han inte delgetts dessa beslut individuellt påpekar tribunalen att det i artikel 27.2 i beslut 2012/739 föreskrivs att delgivningen ska ske direkt och individuellt, om adressen till den person som avses med de restriktiva åtgärderna är känd.
- 48 Av fast rättspraxis framgår följande. En personlig underrättelse är i princip nödvändig när det rör sig om denna typ av beslut – att endast offentliggöra beslutet i den offentliga tidningen är inte tillräckligt. Emellertid ska unionsdomstolen i varje enskilt fall undersöka huruvida det faktum att rådet inte underrättade sökanden om skälen i det omtvistade beslutet fick följden att sökanden framtogs möjligheten att i rätt tid få kännedom om motiveringen i det omtvistade beslutet och bedöma om den mot sökanden antagna åtgärden om frysning av penningmedel och ekonomiska resurser var välgrundad (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 16 november 2011 i mål C-548/09 P, Bank Melli Iran mot rådet, REU 2011, s. I-11381, punkterna 52–56).
- 49 Det råder i förevarande fall ingen osäkerhet om att rådet den 30 november 2012 förfogade över sökandens adress, och hans advokaters adress, eftersom dessa anges i den ansökan genom vilken förevarande talan väcktes.
- 50 Följaktligen borde rådet ha underrättat sökanden personligen om skälen för att behålla hans namn i den aktuella förteckningen för att ge honom möjlighet att utan dröjsmål försvara sig på ett effektivt sätt. Det framgår emellertid av handlingarna i målet att sökanden getts möjlighet att försvara sig på ett effektivt sätt mot de angripna besluten efter det att de offentliggjordes i den officiella tidningen eftersom han väckte talan vid tribunalen inom föreskriven tidsfrist.
- 51 Vad slutligen gäller omständigheten att det i de angripna besluten inte uttryckligen nämns något om möjligheten att "använda ett effektivt rättsmedel" erinrar tribunalen om att en sådan talan kan väckas under de villkor som anges i artikel 275 andra stycket FEUF och artikel 263 fjärde och sjätte styckena FEUF, såsom framgår av förevarande talan om ogiltigförklaring. Dessutom angavs det i förevarande fall uttryckligen i de meddelanden som rådet offentliggjort att det var möjligt att begära att rådet omprövade beslutet och att väcka talan om ogiltigförklaring vid tribunalen. Detta argument kan således inte godtas.
- 52 Den första grunden ska därför underkännas i sin helhet.

Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

- 53 Sökanden har anfört att motiveringen av en rättsakt från rådet om införandet av restriktiva åtgärder ska behandla inte bara de legala förutsättningarna för tillämpningen av denna rättsakt utan även de specifika och konkreta skäl som föranlett rådet att inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning anse att den berörda personen ska bli föremål för sådana åtgärder.
- 54 Den motivering som rådet har gett för att ta med sökandens namn i förteckningen i bilagorna till de angripna besluten utgörs emellertid av vaga och allmänna överväganden och rådet har inte angett de specifika och konkreta skälen till att rådet, med utövande av sitt utrymme för skönsmässig bedömning, har funnit att sökanden ska bli föremål för de aktuella restriktiva åtgärderna.
- 55 Enligt sökanden kan hans yrke och familjeband i sig inte utgöra tillräcklig grund för rådets beslut. Vad gäller familjebanden ankommer det dessutom på rådet att visa att sökanden deltagit i de handlingar som hans släkting anklagas för.
- 56 Rådet har bestritt sökandens argumentering.
- 57 Rådet anser att sökanden, i egenskap av officer vid säkerhetstjänsten, var fullt medveten om den allmänna och specifika situation som föranlett antagandet av de åtgärder han är föremål för, i detta fall att den syriska armén var inblandad i de repressiva åtgärderna mot demonstranterna.
- 58 Rådet har understrukit att det som motivering till att införa sökanden i den aktuella förteckningen uttryckligen angav att han tillhörde den syriska säkerhetstjänsten samt hans familjeband, vilket gett honom möjlighet att förstå skälen till att dessa restriktiva åtgärder antagits gentemot honom, och att förbereda sitt försvar.
- 59 Omständigheten att sökanden är bror till Rami Makhlof, som i sin tur är kusin till president Bashar Al Assad, är dessutom, enligt rådet, ytterligare ett skäl att föra in honom i den aktuella förteckningen.
- 60 Skyldigheten att motivera en rättsakt som går någon emot följer enligt fast rättspraxis 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 om den eventuellt är behäftad med ett fel som gör att dess giltighet kan ifrågasättas vid unionsdomstolen, dels göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva rättsaktens lagenlighet (domstolens dom av den 2 oktober 2003 i mål C-199/99 P, *Corus UK mot kommissionen*, REG 2003, s. I-11177, punkt 145, av den 29 september 2011 i mål C-521/09 P, *Elf Aquitaine mot kommissionen*, REU 2011, s. I-8947, punkt 148, och av den 15 november 2012 i mål C-417/11 P, *rådet mot Bamba*, punkt 49).
- 61 Enligt annan fast rättspraxis ska den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning (se, bland annat, domstolens dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, *kommissionen mot Sytraval och Brink's France*, REG 1998, s. I-1719, punkt 63, av den 10 juli 2008 i mål C-413/06 P, *Bertelsmann och Sony Corporation of America mot Impala*, REG 2008, s. I-4951, punkt 166, och av den 15 november 2012 i de förenade målen C-539/10 P och C-550/10 P, *Al-Aqsa mot rådet*, punkt 138).
- 62 Eftersom den berörde inte har rätt att höras innan ett initialt beslut om frysning av penningmedel och ekonomiska resurser antas är det extra viktigt att motiveringsskyldigheten respekteras då den utgör dennes enda garanti för att, åtminstone sedan beslutet väl antagits, på ett ändamålsenligt sätt kunna använda de rättsmedel som står till vederbörandes förfogande för att bestrida beslutets lagenlighet (domen i det ovannämnda målet *rådet mot Bamba*, punkt 51).

- 63 Motiveringen av en av rådet antagen rättsakt, genom vilken en åtgärd avseende frysning av penningmedel och ekonomiska resurser införs, ska följaktligen behandla de specifika och konkreta skäl som föranlett rådet att inom ramen för dess utrymme för skönsmässig bedömning anse att den berörda personen ska bli föremål för en sådan åtgärd (domen i det ovannämnda målet rådet mot Bamba, punkt 52).
- 64 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 (se, bland annat, domen i de ovannämnda förenade målen Al-Aqsa mot rådet, punkt 139).
- 65 Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området (domstolens dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 63, samt av den 22 juni 2004 i mål C-42/01, Portugal mot kommissionen, REG 2004, s. I-6079, punkt 66, och i domen i de ovannämnda förenade målen Al-Aqsa mot rådet, punkt 140).
- 66 En rättsakt som går någon emot ska anses vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den berörde, så att vederbörande har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot honom eller henne (domstolens dom av den 30 september 2003 i mål C-301/96, Tyskland mot kommissionen, REG 2003, s. I-9919, punkt 89, domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen, punkterna 69 och 70, och i det ovannämnda målet rådet mot Bamba, punkt 54).
- 67 I förevarande fall framgår de allmänna skälen för att Europeiska unionen antar restriktiva åtgärder mot Syrien klart av de tre första skälen i beslut 2011/273:
- ”(1) Den 29 april 2011 uttryckte Europeiska unionen sin djupa oro över utvecklingen av situationen i Syrien och insättandet av militära styrkor och säkerhetsstyrkor i ett antal syriska städer.
- (2) Unionen fördömde med kraft det brutala kuvandet, bland annat med skarp ammunition, av fredliga protester på olika platser i Syrien, vilket har resulterat i att flera demonstranter har dödats och i att människor har skadats samt inneburit godtyckliga frihetsberövanden, och uppmanade de syriska säkerhetsstyrkorna att visa återhållsamhet i stället för förtryck.
- (3) Mot bakgrund av den allvarliga situationen bör det införas restriktiva åtgärder mot Syrien och mot de personer som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien.”
- 68 Den allmänna situation som beslut 2011/273 hänvisar till var med nödvändighet känd av sökanden, som är yrkesmilitär i den syriska armén.
- 69 Vidare anges det i artikel 6.1 i beslut 2011/273 att bilagan ska innehålla skälen till att de berörda personerna och enheterna har tagits upp i förteckningen. Slutligen anges det i artikel 5.2 i beslut 2011/273 att rådet ska meddela sitt beslut, inbegripet skälen för införandet i förteckningen, till berörda personer och enheter antingen direkt, om deras adress är känd, eller genom att ett meddelande offentliggörs, så att sådana personer och enheter ges tillfälle att inge kommentarer.
- 70 När sökanden för första gången fördes in i förteckningen över personer som omfattas av de restriktiva åtgärderna, på rad 20 i tabellen i bilagan till genomförandebeslut 2011/302 gav rådet motiveringen ”Bror till Rami Makhlof och tjänsteman inom säkerhetstjänsten, delaktig i de repressiva åtgärderna mot civilbefolkningen”.

- 71 Även om det är fråga om en kortfattad motivering, så uppfyller den ändå de krav som har uppställts i rättspraxis enligt vad som framgår ovan. Den har nämligen gett sökanden, som är yrkesmilitär och för närvarande har överstelöjtnants grad i den syriska armén, möjlighet att förstå vilka handlingar han lagts till last och att bestrida antingen att dessa handlingar förekommit, eller att de är relevanta.
- 72 En sådan motivering ger sökanden möjlighet att försvara sig och unionsdomstolen möjlighet att pröva rättsaktens lagenlighet. Denna motivering gav sökanden möjlighet att bestrida till exempel uppgifterna om hans befattning och hans band till Rami Makhlof.
- 73 Det ska vidare erinras om att frågan rörande motiveringen, som avser en väsentlig formföreskrift, är fristående från frågan rörande bevisningen avseende det påstådda beteendet, som avser den aktuella rättsaktens lagenlighet i materiellt hänseende och som innebär en prövning av de angivna omständigheternas riktighet och av bedömningen att dessa motiverar att restriktiva åtgärder vidtas mot den berörda personen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 2005 i mål C-66/02, Italien mot kommissionen, REG 2005, s. I-10901, punkt 26, domen i det ovannämnda målet Bank Melli Iran mot rådet, punkt 88, och domen i det ovannämnda målet rådet mot Bamba, punkt 60).
- 74 Det ska således i förevarande fall göras skillnad mellan kontrollen av huruvida motiveringsskyldigheten iakttagits, vilken avser kontroll av huruvida de upplysningar som rådet gett i de angripna besluten var tillräckliga för att sökanden skulle få kännedom om de omständigheter som föranlett rådet att vidta restriktiva åtgärder mot honom, och kontrollen av huruvida motiveringen var välgrundad. Den sistnämnda kontrollen består, i förekommande fall, av en kontroll av huruvida de av rådet åberopade omständigheterna är riktiga och om dessa kan motivera att dessa åtgärder antas (domen i det ovannämnda målet rådet mot Bamba, punkt 61).
- 75 Mot bakgrund av ovanstående kan talan inte vinna bifall såvitt avser grunden att motiveringsskyldigheten har åsidosatts.

Den tredje grunden: Uppenbart oriktig bedömning

- 76 Enligt sökanden är rådets motivering att han är officer i säkerhetstjänsten materiellt felaktig eftersom han aldrig har tillhört den syriska säkerhetstjänsten eller underrättelsetjänsten.
- 77 Rådet har bestritt sökandens argumentering.
- 78 Enligt rådet är den syriska arméns säkerhetstjänst ett av de organ inom den syriska staten som varit mest aktivt i den pågående repressiva politiken. Eftersom de handlingar som sökanden har inkommit med kommer från syriska militära myndigheter vilka är inblandade i repressionen har rådet ifrågasatt deras opartiskhet, deras tillförlitlighet och deras bevisvärde.
- 79 Rådet har understrukt att det är svårt att inhämta upplysningar om en militärofficer, som ingår i säkerhetstjänsten, angående vilken diskretion och sekretess är normen, men att denna omständighet inte kan medföra att rådets motivering till beslutet ska underkännas.
- 80 Tribunalen understryker inledningsvis att rådet förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning av de omständigheter som ska beaktas när ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder ska vidtas på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Unionsdomstolen kan, i synnerhet, inte ersätta rådets bedömning av den bevisning, de fakta och andra omständigheter som föranlett vidtagandet av sådana åtgärder med sin egen bedömning. Tribunalens prövning av lagenligheten av beslut om frysning av penningmedel och ekonomiska resurser 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 de faktiska

omständigheterna inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk. Denna begränsade prövning är i synnerhet tillämplig beträffande de lämplighetsöverbälganden som ligger till grund för sådana åtgärder (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 12 december 2006 i mål T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mot rådet, REG 2006, s. II-4665, punkt 159).

- 81 Sökanden har i huvudsak anført att rådet gjort sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning när rådet fastslog att han arbetade som officer i säkerhetstjänsten. Sökanden har härvidlag inkommit med en handling från generalkommandot för de syriska väpnade styrkorna. I denna handling beskrivs de olika befattningar sökanden har haft inom armén och det anges särskilt att "till dags dato har han under sin tid i armén inte innehaft någon säkerhetsbefattning".
- 82 Denna handling är daterad den 11 juli 2011 och är underskriven av en "generalmajor" i den syriska armén, direktör för officersadministrationsavdelningen. Sökandens militära bana beskrivs med start den 1 december 1995. Det framgår av denna handling att sökanden varit 16 år i den syriska armén. Det bör noteras att han år 2006 utnämndes till "Commander of the Of Confidentiality" ("kommendant med ansvar för sekretess"). År 2008 befordrades han till överstelöjtnant och utnämndes till "Chief of Staff Battalion" ("chef för personalbataljonen"). Detta skedde den 30 maj 2011, samtidigt som den syriska arméns repression av civilbefolkningen pågick, och en månad efter antagandet av beslut 2011/273.
- 83 Vidare förmådde sökanden inte vid den muntliga förhandlingen, på frågor från tribunalen, vederlägga uppfattningen att han i egenskap av officer i den syriska armén, vilket sökanden inte bestrider att han är, kan anses vara knuten till regimen.
- 84 Med beaktande av dessa omständigheter, samt att handlingen i fråga härrör från den syriska armén, vilken direkt berörs av de angripna besluten på grund av sin roll i repressionen av den syriska civilbefolkningen, finner tribunalen att sökanden inte har företett någon bevisning som visar att rådet gjort sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning.
- 85 Talan kan således inte vinna bifall på den tredje grunden.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen, äganderätten och rätten till respekt för privatlivet.

- 86 Sökanden har anført att de restriktiva åtgärder som antagits gentemot honom inte står i proportion till de mål som rådet eftersträvar, närmare bestämt att fördöma repressionen av den syriska civilbefolkningen. Utöver att hänvisa till hans yrke och familjeband har rådet inte åberopat någon omständighet till stöd för sitt argument att han har deltagit i repressionen av demonstrationer i Syrien. Vidare har inget åtal väckts mot honom.
- 87 Enligt sökanden utgör de restriktiva åtgärderna frysning av penningmedel och andra ekonomiska resurser ingrepp i äganderätten. Dessa åtgärder hindrar även uppfyllandet av avtal som slutits före ikraftträdandet av beslutet att införa åtgärderna. Åtgärderna är således oproportionerliga eftersom sökanden förhindras att förfoga över penningmedel som tillhör honom och utöva de befogenheter som följer av äganderätten.
- 88 Sökanden har gjort gällande att de restriktiva åtgärder som antagits gentemot honom påverkar hans privatliv och familjeliv i oproportionerlig grad, varför de angripna besluten ska ogiltigförklaras. Bland annat kan han inte längre vidmakthålla familjens levnadsstandard eller erhålla nödvändig vård i en av unionens medlemsstater.
- 89 Rådet har bestritt sökandens argumentering.

- 90 Rådet har anfört att med beaktande av målet med unionens utrikespolitik gentemot Syrien, närmare bestämt att säkerställa mänskliga rättigheter i en situation där civilbefolkningens pacifistiska demonstrationer slås ned med våld, är de antagna åtgärderna lämpliga och nödvändiga.
- 91 Enligt rådet är en sådan åtgärd som innebär frysning av tillgångar som är aktuell i det förevarande målet en säkerhetsåtgärd. Den kan således inte jämföras med en konfiskation av de aktuella tillgångarna.
- 92 Rådet har understrukit att äganderätten inte utgör en absolut rättighet. Enligt rättspraxis är det möjligt att med hänvisning till allmänintresset inskränka utövandet av denna rätt. Rådet anser sig ha fog för att besluta om inskränkningar av sökandens äganderätt, och att dessa inskränkningar var ändamålsenliga åtgärder med beaktande av det eftersträvade målet.
- 93 Vad gäller det faktum att sökanden inte kan förfoga fritt över de penningmedel som tillhör honom erinrar rådet om att det enligt beslut 2011/273 är möjligt att medge vissa undantag. Rådet påpekar även att frysningen av tillgångarna endast gäller den del av sökandens penningmedel som finns i unionen.
- 94 Angående respekten för privatlivet har rådet anfört att målet med de antagna restriktiva åtgärderna är att sätta press på de personer som omfattas av dem i syfte att försvara de mänskliga rättigheterna. Omständigheten att dessa åtgärder påverkar sökandens levnadsstandard är således logisk med tanke på den eftersträvade effekten och utgör således inte något relevant argument.
- 95 Slutligen har rådet anfört att det i de angripna besluten uttryckligen anges att undantag kan beviljas för att beakta den berördes elementära och grundläggande behov. De medicinska skäl som sökanden har åberopat kan innebära att det finns sådana behov, då de kan utgöra brådskande humanitära skäl. Det ankommer därmed på sökanden att inkomma med en ansökan om detta, i enlighet med det förfarande som anges i de aktuella besluten. Det är de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna som ska tillämpa dessa bestämmelser.
- 96 Äganderätten tillhör unionsrättens allmänna principer och den har stadfäst i artikel 17 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Vad gäller respekten för familjelivet erkänns i artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna rätten till respekt för privatlivet och familjelivet (se, för ett liknande resonemang domstolens dom av den 6 december 2012 i de förenade målen C-356/11 och C-357/11, O och S, punkt 76).
- 97 Enligt fast rättspraxis utgör dessa grundläggande rättigheter enligt unionsrätten emellertid inte en absolut rättighet, utan ska beaktas i förhållande till vilken funktion de har i samhället (se, för ett liknande resonemang domen i de förenade målen Kadi, punkt 355). Det är följaktligen möjligt att inskränka utövandet av dessa rättigheter, under förutsättning att dessa inskränkningar verkligen tillgodoser ett syfte av allmänintresse som eftersträvas av unionen och att de, i förhållande till det eftersträvade syftet, inte utgör ett orimligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva kärnan i de på detta sätt garanterade rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus, REG 1996, s. I-3953, punkt 21, domen i de förenade målen Kadi, punkt 355, domen i det ovannämnda målet Bank Melli Iran mot rådet, punkterna 89, 113 och 114, och domen i de ovannämnda förenade målen Al-Aqsa mot rådet, punkt 121).
- 98 Det framgår vidare av fast rättspraxis att proportionalitetsprincipen ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten och att den innebär att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse ska vara ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas i den berörda lagstiftningen uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (domstolens dom av den 12 maj 2011 i mål C-176/09, Luxemburg mot parlamentet och rådet, REU 2011, s. I-3727, punkt 61, av den 13 mars 2012 i mål C-380 P, Melli Bank mot rådet, punkt 52, och domen i de ovannämnda förenade målen Al-Aqsa mot rådet, punkt 122).

- 99 Den frysning av penningmedel och ekonomiska resurser som har beslutats i de angripna besluten utgör i förevarande fall en säkerhetsåtgärd som inte är avsedd att leda till att berörda personer berövas sin egendom eller rätten till respekt för privatlivet (se, för ett liknande resonemang, domen i de förenade målen Kadi, punkt 358). Åtgärden medför emellertid onekligen en inskränkning av utövandet av sökandens äganderätt och påverkar hans privatliv (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Al-Aqsa mot rådet, punkt 120).
- 100 Tribunalen konstaterar följande vad gäller frågan huruvida de aktuella åtgärderna är lämpliga för att uppnå målet att skydda civilbefolkningen som är ett mål av allmänintresse som är av grundläggande betydelse för det internationella samfundet. Frysningen av penningmedel, finansiella tillgångar och andra ekonomiska resurser tillhörande personer som fastställts stödja den syriska regimen, samt nekandet av inresa till unionens territorium för dessa personer, kan inte i sig anses vara olämplig för att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Kadi, punkt 363, Bank Melli Iran mot rådet, punkt 115, Al-Aqsa mot rådet, punkt 123).
- 101 Vad gäller huruvida de aktuella åtgärderna är nödvändiga konstaterar tribunalen att andra alternativa och mindre ingripande åtgärder, såsom ett system med förhandstillstånd eller en skyldighet att i efterhand styrka hur medlen har använts inte skulle utgöra ett lika effektivt medel för att uppnå det eftersträvade målet, det vill säga att sätta press på dem som stödjer den syriska regimens förföljelser av den civila befolkningen, särskilt med hänsyn till möjligheten att kringgå sådana restriktioner (se, analogt, domen i de ovannämnda förenade målen Al-Aqsa mot rådet, punkt 125).
- 102 Tribunalen erinrar även om att det i artikel 4 i beslut 2011/273 och artikel 25.3–25.11 i beslut 2012/739 föreskrivs en möjlighet dels att tillåta användning av frysta penningmedel för att tillgodose grundläggande behov eller uppfylla vissa förpliktelser, dels att bevilja särskilda tillstånd för att frigöra penningmedel, andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser (se, analogt, domen i de förenade målen Kadi, punkt 364, och domen i de ovannämnda förenade målen Al-Aqsa mot rådet, punkt 127).
- 103 Närmare bestämt behandlar artikel 4.5 och 4.6 i beslut 2011/273, och artiklarna 7, 9, 14, 15, 25.5, 25.7 b i beslut 2012/739 frågan om fullgörande och betalning enligt avtal som ingåtts innan sökanden togs upp i den aktuella förteckningen. Enligt dessa bestämmelser är sådana betalningar under vissa villkor tillåtna.
- 104 Vad gäller den medicinska behandling som sökanden åberopat framgår det av artiklarna 3.6–3.8 och 4.3 a i beslut 2011/273, och av artiklarna 24.6 och 25.3 e i beslut 2012/739 att den behöriga myndigheten i en medlemsstat får tillåta sådan inresa till sitt territorium och användning av frysta penningmedel som sker i medicinska och humanitära syften.
- 105 Att sökanden behålls i bilagan till de angripna besluten kan inte anses vara en oproportionerlig åtgärd på grund av att åtgärden potentiellt kan gälla under obegränsad tid. Beslutet att behålla någon i förteckningen omprövas nämligen regelbundet för att säkerställa att personer och enheter som inte länge uppfyller kriterierna för att ingå i den aktuella förteckningen stryks från densamma (se, analogt, domen i de förenade målen Kadi, punkt 365, och domen i de ovannämnda förenade målen Al-Aqsa mot rådet, punkt 129).
- 106 Mot bakgrund av att det är av avgörande betydelse att skydda civilbefolkningen i Syrien, samt med beaktande av de undantag som föreskrivs i de angripna besluten, är de ingrepp i sökandens äganderätt och rätt till respekt för sitt privatliv som orsakas av de angripna besluten inte oproportionerliga.
- 107 Talan kan således inte vinna bifall på den fjärde grunden. Därmed ska talan ogillas i dess helhet.

Rättegångskostnader

- ¹⁰⁸ Enligt artikel 87.2 första stycket i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökanden har tappat målet ska han bära sina rättegångskostnader och ersätta rådets rättegångskostnader, i enlighet med rådets yrkanden.
- ¹⁰⁹ Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska emellertid institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Kommissionen ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Eyad Makhlof ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska unionens råds rättegångskostnader.**
- 3) **Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Kanninen

Soldevila Fragoso

Berardis

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 september 2013.

Underskrifter