Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tredje avdelningen)

den 28 maj 2013*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter med tanke på situationen i Tunisien — Frysning av tillgångar — Artikel 17.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Skadeståndstalan — Artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler — Avvisning”

I mål T-187/11,

Mohamed Trabelsi,

Ines Lejri,

Moncef Trabelsi,

Selima Trabelsi,

Tarek Trabelsi,

inledningsvis företrädda av advokaten A. Metzker, därefter av advokaten A. Tekari,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, inledningsvis företrätt av G. Étienne och A. Vitro, därefter av G. Étienne, M. Bishop och M.-M. Joséphidès, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Bordes och M. Konstantinidis, båda i egenskap av ombud,

och av

Republiken Tunisien, företrädd av advokaten W. Bourdon,

intervenienter,

angående en talan om dels ogiltigförklaring av rådets genomförandebeslut 2011/79/Gusp av den 4 februari 2011 om genomförande av beslut 2011/72/Gusp om restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter med tanke på situationen i Tunisien (EUT L 31, s. 40), dels skadestånd,

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden O. Czúcz samt domarna I. Labucka och D. Gratsias (referent),

justitiesekreterare: handläggaren C. Kristensen,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 november 2012,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Till följd av de politiska händelserna i Tunisien i december 2010 och januari 2011 antog Europeiska unionens råd den 31 januari 2011, med beaktande av särskilt artikel 29 FEU, beslut 2011/72/Gusp om restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter med tanke på situationen i Tunisien (EUT L 28, s. 62).

2 I skälen 1 och 2 i beslut 2011/72 anges följande:

”(1) Den 31 januari 2011 bekräftade rådet sin fulla solidaritet med, och sitt stöd till, Tunisien och dess folk i ansträngningarna för att etablera en stabil demokrati, rättsstatsprincipen, demokratisk pluralism och fullständig respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

(2) Rådet beslutade vidare att anta restriktiva åtgärder mot personer som är ansvariga för förskingring av tunisiska statliga tillgångar och som således berövar det tunisiska folket vinsterna av den hållbara utvecklingen av deras ekonomi och samhälle, och undergräver demokratins utveckling i landet.”

3 Artikel 1 i beslut 2011/72 har följande lydelse:

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

2. Inga tillgångar eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller utnyttjas till gagn för fysiska eller juridiska personer eller enheter som förtecknas i bilagan.

3. Den behöriga myndigheten i en medlemsstat får tillåta att vissa frysta tillgångar eller ekonomiska resurser frigörs eller görs tillgängliga på villkor som den anser vara ändamålsenliga efter att ha fastställt att de aktuella tillgångarna eller ekonomiska resurserna

a) är nödvändiga för att täcka grundläggande behov för personer som förtecknas i bilagan och för deras anhöriga …,

b) uteslutande är avsedda för betalning av rimliga arvoden och ersättning för utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster,

c) uteslutande är avsedda för betalning av avgifter eller serviceavgifter för rutinmässig hantering eller förvaltning av frysta penningmedel eller frysta ekonomiska resurser, eller

d) är nödvändiga för att täcka extraordinära utgifter …”

4 Det framgår av lydelsen av artikel 2.1 i beslut 2011/72 att ”[r]ådet ska, genom beslut på förslag av medlemsstaterna eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, upprätta förteckningen i bilagan och anta ändringar av denna”.

5 Det framgår av lydelsen av artikel 3.1 i beslut 2011/72 att ”[b]ilagan ska innehålla skälen till att personerna och enheterna har tagits upp i förteckningen”.

6 Artikel 5 i beslut 2011/72 har följande lydelse:

”Detta beslut ska tillämpas under en tolvmånadersperiod. Det ska ses över kontinuerligt. Det ska förlängas eller vid behov ändras, om rådet bedömer att målen i beslutet inte har uppnåtts.”

7 I förteckningen i bilagan till beslut 2011/72 förekom endast namnen på två fysiska personer, nämligen Zine el-Abidine Ben Hamda Ben Ali, tidigare president i Republiken Tunisien, och Leïla Bent Mohammed Trabelsi, dennes maka.

8 Med beaktande av ”beslut 2011/72 …, särskilt artikel 2.1 jämförd med artikel 31.2 [FEU]”, antog rådet den 4 februari 2011 genomförandebeslut 2011/79/Gusp om genomförande av beslut 2011/72 (EUT L 31, s. 40) (nedan kallat det angripna beslutet).

9 Det förklarades i artikel 1 i det angripna beslutet att förteckningen i bilagan till beslut 2011/72 skulle ersättas med en ny förteckning, som omfattade 48 fysiska personer. Under ordningsnummer 4 i den nya förteckningen angavs, i kolumnen med rubriken ”Namn”, ”Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed TRABELSI”. Kolumnen med rubriken ”Information för identifiering” innehöll preciseringen ”Tunisisk medborgare, född i Sabha-Lybie den 7 januari 1980, son till Yamina SOUIEI, företagsledare, gift med Inès LEJRI, bosatt i Résidence de l’étoile du nord - suite B - 7ème étage - appt. N° 25 - Centre urbain du nord - Cité El Khadra - Tunis, innehar nationellt id-kort nr 04524472”. Slutligen angavs följande i kolumnen med rubriken ”Skäl”: ”Person som är föremål för förundersökning från de tunisiska myndigheternas sida avseende förvärv av fast och lös egendom, öppnande av bankkonton och innehav av finansiella tillgångar i flera länder som ett led i penningtvättverksamhet”.

10 Enligt artikel 2 i det angripna beslutet trädde beslutet i kraft samma dag som det antogs.

11 Med beaktande av artikel 215.2 FEUF och beslut 2011/72 antog rådet den 4 februari 2011, det vill säga samma dag som det angripna beslutet, förordning (EU) nr 101/2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ mot bakgrund av situationen i Tunisien (EUT L 31, s. 1). Såsom framgår av skäl 2 i förordningen antogs denna, eftersom de åtgärder som vidtas genom beslut 2011/72 ”f[öll] inom tillämpningsområdet för [EUF-fördraget så att] lagstiftningsåtgärder på unionsnivå … därför [var] nödvändiga för att genomföra dem”.

12 I artikel 2.1 och 2.2 i förordning nr 101/2011 återgavs i huvudsak innehållet i artikel 1.1 och 1.2 i beslut 2011/72. I förordningen fanns dessutom en ”bilaga I” som var identisk med bilagan till beslut 2011/72, i dess lydelse enligt det angripna beslutet.

13 En skrivelse sändes till Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed Trabelsi den 7 februari 2011 för att uppmärksamma honom på, för det första, att det hade beslutats om restriktiva åtgärder mot honom enligt det angripna beslutet, för det andra, att han kunde vända sig till de behöriga myndigheterna i medlemsstaten i fråga med en ansökan om tillstånd att få använda frysta tillgångar för grundläggande behov eller särskilda betalningar, för det tredje, att det var möjligt för honom att begära att rådet

skulle ompröva hans fall och, för det fjärde, att han kunde bestrida det angripna beslutet vid tribunalen. Det framgår av de handlingar som getts in till tribunalen att denna skrivelse hade återsänts till rådet utan att Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed Trabelsi fått del av densamma.

14 Genom rådets beslut 2012/50/Gusp av den 27 januari 2012 om ändring av beslut 2011/72 (EUT L 27, s. 11) och rådets beslut 2013/72/Gusp av den 31 januari 2013 om ändring av beslut 2011/72 (EUT L 32, s. 20) förlängdes giltighetstiden för tillämpningen av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i beslut 2011/72, i dess lydelse enligt det angripna beslutet, till och med den 31 januari 2013 respektive till och med den 31 januari 2014.

Förfarandet och parternas yrkanden

15 Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed Trabelsi, hans maka Ines Lejri och deras tre minderåriga barn Moncef, Selima och Tarek (nedan kallade den första, den andra, den tredje, den fjärde och den femte sökanden) väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 mars 2011. De har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet,

— från detta beslut ”stryka” dels namnet på den första och den andra sökanden samt namnet på den första sökandens moder, dels den första sökandens adress,

— ”låta” den första och den andra sökanden ”få utöva en rätt till genmäle”,

— ”skydda” den femte sökanden,

— ålägga rådet att ”ompröva sitt beslut och [att] iaktta principen om oskuldspresumtion”,

— ”inhibera det beslut som meddelats av rådet”,

— förplikta rådet att till den första sökanden betala ersättning med 150 000 euro för den skada som lidits,

— förplikta unionen att ersätta rättegångskostnaderna med 25 000 euro, och

— ”förplikta staten att betala de kostnader som inte är ersättningsgilla vilka det ankommer [på] tribunalen att fastställa till ett skäligt belopp enligt artikel L. 761-1 i [den franska lagen om förvaltningsdomstolar]”.

16 Sökandena ansökte om interimistiska åtgärder genom särskild handling som gavs in till tribunalens kansli den 31 mars 2011. Tribunalens ordförande avslog denna ansökan genom beslut av den 14 juli 2011, i vilket det förordnades om att frågan om rättegångskostnader skulle anstå.

17 Republiken Tunisien gav in en interventionsansökan den 24 juni 2011. Ordföranden på tribunalens tredje avdelning har genom beslut av den 26 september 2011 tillåtit denna stat att intervenera i målet, med angivande av att målet ska behandlas konfidentiellt i förhållande till nämnda stat.

18 Europeiska kommissionen gav in en interventionsansökan den 11 juli 2011. Ordföranden på tribunalens tredje avdelning har genom beslut av den 26 september 2011 tillåtit kommissionen att intervenera i målet.

19 Rådet inkom med sitt svaromål till tribunalens kansli den 28 september 2011. Det har yrkat att tribunalen ska ogilla talan och förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Kommissionen angav den 17 november 2011 att den inte avsåg att inkomma med en interventionsinlaga. Republiken Tunisien har inte inkommit med någon interventionsinlaga inom den frist som fastställts för den enligt artikel 116.4 i tribunalens rättegångsregler.

21 Sökandena har inte gett in någon replik inom den frist som fastställts för dem enligt artikel 47.2 i rättegångsreglerna.

22 På grundval av referentens förslag beslutade tribunalen (tredje avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet. Parterna har inom ramen för en åtgärd för processledning anmodats att besvara en fråga.

23 Kommissionen, sökandena och rådet efterkom denna anmodan genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 27 september 2012, den 28 september 2012 respektive den 2 oktober 2012.

24 Rådet har dessutom åberopat ytterligare bevisning genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 30 oktober 2012 och den 5 november 2012.

25 Sökandena och rådet utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 7 november 2012.

Rättslig bedömning

A – *Upptagande till sakprövning*

26 Enligt artikel 111 i rättegångsreglerna får tribunalen fatta ett motiverat beslut utan ytterligare behandling om det är uppenbart att den saknar behörighet att pröva en viss sak eller att talan inte kan tas upp till prövning.

27 När det är uppenbart att tribunalen saknar behörighet att pröva ett yrkande eller när det, oavsett skäl, är uppenbart att talan omfattar ett yrkande som inte kan tas upp till prövning, får tribunalen, även på eget initiativ, pröva denna förhandsfråga och besvara den genom dom (tribunalens dom av den 29 september 2009 i de förenade målen T-225/07 och T-364/07, Thomson Sales Europe mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 217, och av den 13 juni 2012 i mål T-246/09, Insula mot kommissionen, punkt 105).

28 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som det ska undersökas huruvida tribunalen är behörig att pröva sökandenas yrkanden och huruvida dessa kan tas upp till sakprövning.

1. *Räckvidden av yrkandet om ogiltigförklaring och huruvida det kan tas upp till sakprövning*

a) Räckvidden av yrkandet om ogiltigförklaring

29 Såsom det har erinrats om i punkt 15 ovan har sökandena i sin ansökan yrkat att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras i sin helhet. De har dessutom yrkat att tribunalen från detta beslut ska ”stryka” dels namnet på den första och den andra sökanden samt namnet på den första sökandens moder, dels den första sökandens adress.

30 Tribunalen konstaterar härvid att det är uppenbart att sistnämnda yrkande omfattas av yrkandet om ogiltigförklaring av det angripna beslutet.

31 Tribunalen konstaterar även att sökandenas advokat, som vid förhandlingen hördes om räckvidden av de yrkanden som anges i punkt 29 ovan, uppgav att hans klienter yrkade att det angripna beslutet skulle ogiltigförklaras endast i den del det avsåg den första sökanden. Detta har antecknats i förhandlingsprotokollet.

b) Huruvida sökandena har ett berättigat intresse av att få saken prövad

32 Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem.

33 I förevarande fall avser det angripna beslutet den första sökanden, som däri nämns vid namn. Den första sökanden har följaktligen ett fullt berättigat intresse av att yrka ogiltigförklaring av det angripna beslutet, i den del det avser nämnda sökande. Detta intresse består för övrigt än i dag, eftersom giltighetstiden för tillämpningen av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i beslut 2011/72, i dess lydelse enligt det angripna beslutet, har förlängts.

34 Såvitt avser de andra sökandena, det vill säga den första sökandens maka och minderåriga barn, finns det ingen anledning att pröva vare sig huruvida de har talerätt eller, som en följd härav, huruvida de har ett berättigat intresse av att få saken prövad. De har nämligen inte framställt några yrkanden som skiljer sig från den första sökandens yrkanden (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m.fl. mot kommissionen, REG 1993, s. I-1125, punkt 31, och förstainstansrättens dom av den 8 juli 2003 i mål T-374/00, Verband der freien Rohrwerke m.fl. mot kommissionen, REG 2003, s. II-2275, punkt 57, och av den 9 juli 2007 i mål T-282/06, Sun Chemical Group m.fl. mot kommissionen, REG 2007, s. II-2149, punkt 50).

2. *Huruvida övriga yrkanden kan tas upp till sakprövning*

a) De yrkanden som avser att tribunalen ska låta ”[den första och den andra sökanden] få utöva en rätt till genmäle” och ”skydda” den femte sökanden

35 Sökandena har yrkat att tribunalen ska ”skydda” den femte sökanden.

36 Det finns emellertid varken någon bestämmelse i fördragen eller någon princip som ger tribunalen behörighet att pröva ett sådant yrkande. Sökandena har för övrigt inte angett den rättsliga grund som de stöder yrkandet på.

37 Nämnda yrkande ska under dessa omständigheter avvisas, eftersom det är uppenbart att det har framställts vid en domstol som saknar behörighet att pröva detsamma.

38 Sökandena har även yrkat att tribunalen ska ”låta [den första och den andra sökanden] få utöva en rätt till genmäle”. Av de skäl som har anförts i punkt 36 ovan ska detta yrkande emellertid avvisas, i enlighet med vad som hävdats av rådet, eftersom det har framställts vid en domstol som saknar behörighet att pröva detsamma.

b) Yrkandet att förelägganden ska riktas till rådet

39 Sökandena har yrkat att tribunalen ska ålägga rådet att ”ompröva sitt beslut och [att] iaktta principen om oskuldspresumtion”.

40 Unionsdomstolen får emellertid inte, inom ramen för sin behörighet i fråga om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, rikta förelägganden till institutionerna (tribunalens dom av den 12 juli 2007 i mål T-266/03, CB mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 78, och av den 9 september 2010 i mål T-74/08, Now Pharm mot kommissionen, REU 2010, s. II-4661, punkt 19).

41 Tribunalen saknar följaktligen behörighet att pröva det yrkande som angetts i punkt 39 ovan och som avser att förelägganden ska riktas till rådet. Yrkandet ska följaktligen avvisas, eftersom det är uppenbart att det inte kan tas upp till sakprövning.

c) Yrkandet att det ska meddelas uppskov med verkställighet

42 Artikel 278 FEUF har följande lydelse:

”… Domstolen får … om den anser att omständigheterna så kräver förordna om uppskov med verkställigheten av den påtalade rättsakten.”

43 Det framgår av artikel 104.2 i rättegångsreglerna att en ansökan enligt artikel 278 FEUF om uppskov med verkställighet bland annat ska ange de omständigheter som ställer krav på skyndsamhet. Enligt punkt 3 i samma artikel i rättegångsreglerna ska ansökan dessutom göras genom särskild handling.

44 I förevarande fall har sökandena i ansökan yrkat att tribunalen ska ”inhibera det beslut som meddelats av rådet”.

45 Detta yrkande ska, mot bakgrund av dess formulering, anses utgöra ett yrkande om uppskov med verkställighet som grundas på artikel 278 FEUF. Yrkandet har emellertid inte framställts genom särskild handling. Det följer därför redan av detta skäl att det är uppenbart att yrkandet inte kan tas upp till sakprövning.

d) Skadeståndsyrkandet

46 För att uppfylla kraven enligt artikel 44.1 c i rättegångsreglerna ska en ansökan med yrkande om ersättning för skada som har vållats av en unionsinstitution eller ett annat unionsorgan innehålla uppgifter som gör det möjligt att bestämma det handlande som läggs denna institution eller det berörda organet till last, skälen till att sökanden anser att det finns ett orsakssamband mellan handlandet och den skada som han påstår sig ha lidit samt arten och omfattningen av denna skada (se tribunalens dom av den 2 mars 2010 i mål T-16/04, Arcelor mot parlamentet och rådet, REU 2010, s. II-211, punkt 132 och där angiven rättspraxis).

47 I förevarande fall har sökandena yrkat att tribunalen ska förplikta rådet att till den första sökanden betala 150 000 euro i skadestånd.

48 Eftersom det i detta avseende saknas precisering i ansökan och det inte heller förekommer uppgifter i de andra handlingarna i målet, kan tribunalen emellertid inte med säkerhet fastställa vare sig den exakta arten av den skada som åberopats av sökandena eller det orsakssamband som förutsätts mellan det handlande som sökandena har lagt rådet till last och denna skada. Det har i ansökan inte heller anförts någon uppgift som gör det möjligt att slå fast att det handlande som sökandena har lagt rådet till last utgörs av antagandet av det angripna beslutet. Det förekommer nämligen ingen grund som ger uttryckligt stöd för skadeståndsyrkandet, vilket anges först i den sista punkten i ansökan, där parternas samtliga yrkanden anges. Skadeståndsyrkandet är följaktligen otydligt och ska därför avvisas, eftersom det är uppenbart att det inte kan tas upp till sakprövning.

e) Yrkandet att staten ska förpliktas att betala kostnader som inte är ersättningsgilla

49 Sökandena har yrkat att tribunalen ska ”förplikta staten att betala de kostnader som inte är ersättningsgilla vilka det ankommer [på] tribunalen att fastställa till ett skäligt belopp enligt artikel L. 761-1 i [den franska lagen om förvaltningsdomstolar]”.

50 Såsom rådet har påpekat saknar unionsdomstolen emellertid behörighet att pröva sådana yrkanden mot en stat vilka har framställts med stöd av bestämmelser i en medlemsstats rätt (se, analogt, förstainstansrättens beslut av den 1 februari 2005 i mål T-413/04, Gómez Cobacho mot Spanien, ej publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 7).

51 Ovannämnda yrkande ska följaktligen avvisas, eftersom det har framställts vid en domstol som saknar behörighet att pröva detsamma.

B – *Talan i övrigt*

52 Till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring har sökandena åberopat grunder som avser, för det första, avsaknad av befogenhet hos det angripna beslutets upphovsman, för det andra, åsidosättande av motiveringsskyldigheten, för det tredje, åsidosättande av grundläggande rättigheter, däribland rätten till egendom, för det fjärde, uppenbart oriktig bedömning och, för det femte, maktmissbruk.

1. *Den första grunden: Avsaknad av befogenhet hos det angripna beslutets upphovsman*

53 Sökandena har genom sin första grund hävdat att det angripna beslutet antogs av en myndighet som saknade befogenhet, eftersom beslutet undertecknades av en person som inte var vederbörligen bemyndigad att göra detta.

a) Tillämpliga bestämmelser

54 Artikel 16.9 FEU har följande lydelse:

”Ordförandeskapet för andra rådskonstellationer än utrikes frågor ska innehas av medlemsstaternas företrädare i rådet på grundval av ett system med lika rotation på de villkor som ska fastställas i enlighet med artikel 236 [FEUF].”

55 Artikel 18.3 FEU har följande lydelse:

”Den höga representanten ska vara ordförande i rådet i konstellationen utrikes frågor.”

56 Artikel 2.5 andra stycket i rådets arbetsordning, vilken ingår som bilaga till rådets beslut av den 1 december 2009 om antagande av dess arbetsordning (EUT L 325, s. 36), har följande lydelse:

”Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska vara ordförande i rådet i konstellationen utrikes frågor men kan vid behov låta sig ersättas av den medlem av den konstellationen som företräder den medlemsstat som utövar det halvårsvis roterande ordförandeskapet i rådet.”

57 Det följer av dessa bestämmelser sammantagna att den myndighet som har befogenhet att underteckna de rättsakter som antas av konstellationen i rådet med ansvar för utrikes frågor i princip utgörs av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Denna representant kan emellertid vid behov låta sig ersättas av den medlem av nämnda konstellation som företräder den medlemsstat som utövar det halvårsvis roterande ordförandeskapet i rådet.

b) Tillämpningen i förevarande fall

58 Det är i förevarande fall ostridigt att det angripna beslutet har antagits av rådet, som sammanträdde i sammansättningen med ansvar för utrikes frågor. Det är också ostridigt att János Martonyi den 4 februari 2011, dagen då beslutet antogs, var medlem av rådet för utrikes frågor i egenskap av företrädare för den medlemsstat som utövade det halvårsvis roterande ordförandeskapet i rådet. Av de överväganden som det redogörs för i punkt 57 ovan framgår dessutom att han, i denna egenskap, rättsenligt kunde ersätta unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och var behörig att underteckna det angripna beslutet, utan att – såsom sökandena har påstått – behöva styrka att det förelåg ett bemyndigande för undertecknande.

59 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

2. *Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten*

a) Grundens räckvidd

60 Sökandena har genom den andra grunden hävdat att det angripna beslutet har antagits genom åsidosättande av motiveringsskyldigheten enligt artikel 3 i den franska lagen nr 79-587 av den 11 juli 1979 om motivering av förvaltningsbeslut och om förbättrade relationer mellan förvaltningen och allmänheten (loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (JORF av den 12 juli 1979, s. 1711). Enligt deras mening återges endast en standardformulering i beslutet, vilket strider mot praxis i franska förvaltningsdomstolar.

61 Enligt fast rättspraxis kan den rätt som följer av EU-fördraget och EUF-fördraget, som härrör från en självständig rättskälla, på grund av sin natur inte sättas i fråga genom nationella rättsregler, av vilket slag de vara må, utan att den rättsliga grundvalen för själva unionen sätts i fråga. En nationell bestämmelse kan följaktligen inte med framgång åberopas till stöd för en talan om ogiltigförklaring av en unionsrättsakt (domstolens dom av den 4 februari 1959 i mål 1/58, Stork mot Höga myndigheten, REG 1959, s. 43, punkt 4, av den 17 december 1970 i mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, REG 1970, s. 1125, punkt 3, svensk specialutgåva, volym 1, s. 503, och av den 8 september 2010 i mål C-409/06, Winner Wetten, REU 2010, s. I-8015, punkt 61).

62 Sökandena kan följaktligen inte med framgång, till stöd för förevarande talan, göra gällande att en fransk lagbestämmelse, enligt vilken förvaltningen är skyldig att motivera vissa av sina rättsakter, har åsidosatts.

63 Enligt fast rättspraxis kan ett fel vid angivande av de bestämmelser som är tillämpliga emellertid inte leda till att en grund inte kan tas upp till sakprövning, om föremålet för talan och en kortfattad framställning av denna grund framgår tillräckligt klart av ansökan (domstolens dom av den 7 maj 1969 i mål 12/68, X mot Commission de contrôle, REG 1969, s. 109, punkt 7, och förstainstansrättens dom av den 10 oktober 2001 i mål T-171/99, Corus UK mot kommissionen, REG 2001, s. II-2967, punkt 36, och av den 13 november 2008 i mål T-128/05, SPM mot rådet och kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 65). Av detta följer att en sökande inte heller är skyldig att uttryckligen ange vilken särskild rättsregel som en grund baseras på, under förutsättning att sökandens argumentation är tillräckligt klar för att motparten och unionsdomstolen utan svårigheter ska kunna avgöra vilken regel det rör sig om (domen i det ovannämnda målet SPM mot rådet och kommissionen, punkt 65, se, för ett liknande resonemang, även förstainstansrättens dom av den 10 maj 2006 i mål T-279/03, Galileo International Technology m.fl. mot kommissionen, REG 2006, s. II-1291, punkt 47). Trots den felaktiga hänvisningen till en bestämmelse i fransk rätt ska det följaktligen anses att sökandena med den grund som avses i punkt 60 ovan har gjort gällande att det angripna beslutet, på grund av dess standardiserade natur, utgör ett åsidosättande av skyldigheten

att motivera unionens rättsakter enligt artikel 296 FEUF och artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 83, 2010, s. 389). Sökandenas advokat förklarade för övrigt vid förhandlingen att det är på detta sätt som ansökan ska tolkas.

b) Huruvida talan kan vinna bifall såvitt avser denna grund

64 Det framgår av artikel 296 andra stycket FEUF att ”[r]ättsakter [som antas av unionsinstitutionerna] ska motiveras”.

65 Enligt artikel 41.2 c i stadgan innebär rätten till god förvaltning bland annat att ”förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut”.

66 Den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF och artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska enligt fast rättspraxis vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket rättsakten har antagits. 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 den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin lagenlighetsprövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (se 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 141 och där angiven rättspraxis).

67 Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området. I synnerhet gäller att 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 denne har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot honom eller henne. Graden av precision i ett besluts motivering ska anpassas till de faktiska möjligheterna och de tekniska och tidsmässiga villkor under vilka rättsakten antas (se domen i det ovan i punkt 66 nämnda målet Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran mot rådet, punkt 141 och där angiven rättspraxis).

68 I synnerhet kan motiveringen till en åtgärd för att frysa tillgångar i princip inte bestå i endast en allmän standardformulering. Ett sådant beslut ska, med förbehåll för vad som angetts i föregående punkt, följaktligen ange av vilka särskilda och konkreta skäl rådet anser att den aktuella lagstiftningen är tillämplig på den berörde (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 66 nämnda målet Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran mot rådet, punkt 143).

69 I förevarande fall innehåller det angripna beslutet ett entydigt angivande av de rättsliga överväganden som lagts till grund för beslutet. Det hänvisas nämligen i beslutets beaktandeled till ”beslut 2011/72 …, särskilt artikel 2.1 jämförd med artikel 31.2 [FEU]”. I själva bilagan till det angripna beslutet hänvisas det till artikel 1 i beslut 2011/72.

70 Det framgår dessutom av bilagan till det angripna beslutet, jämförd med rubriken till beslutet, att det mot den första sökanden har vidtagits restriktiva åtgärder ”med tanke på situationen i Tunisien”, av det skälet att han var ”föremål för förundersökning från de tunisiska myndigheternas sida avseende förvärv av fast och lös egendom, öppnande av bankkonton och innehav av finansiella tillgångar i flera länder som ett led i penningtvättverksamhet”. De överväganden avseende faktiska omständigheter på grundval av vilka den första sökanden fick sina tillgångar frysta är således klart och precist angivna.

71 Till skillnad mot sökandenas påståenden är dessa överväganden för övrigt inte standardiserade till sin karaktär. Deras innehåll har nämligen inte kopierats från lydelsen av en bestämmelse med allmän räckvidd. Det är visserligen likadana överväganden som har lagts till grund för att frysa tillgångarna

hos de andra fysiska personer som avses i det angripna beslutet. De aktuella övervägandena avser emellertid den konkreta situation som den första sökanden befann sig i, vilken, enligt rådet, precis som de andra, var föremål för förundersökning från de tunisiska myndigheternas sida avseende penningtvättverksamhet.

72 Av detta följer att det angripna beslutet anger de rättsliga och faktiska omständigheter som, enligt beslutets upphovsman, har lagts till grund för detsamma. Det framgår med andra ord klart och tydligt av beslutets lydelse hur rådet har resonerat. Det angripna beslutet uppfyller följaktligen kraven enligt artikel 296 FEUF och artikel 41 i stadgan fullt ut.

73 Mot denna bakgrund finner tribunalen att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

3. *Den tredje grunden: Åsidosättande av rätten till egendom*

74 Sökandena har genom den tredje grunden hävdat att det angripna beslutet strider mot artikel 17.1 i stadgan.

a) Förekomsten av en begränsning i utövandet av rätten till egendom

75 Genom artikel 17.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna garanteras rätten till egendom, som emellertid inte utgör en absolut rättighet (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 14 maj 1974 i mål 4/73, Nold mot kommissionen, REG 1974, s. 491, svensk specialutgåva, volym 2, s. 291, punkt 14, 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 355) och som följaktligen kan bli föremål för begränsningar.

76 I förevarande fall antog rådet det angripna beslutet i syfte att, under en tolvmånadersperiod som kunde förlängas, frysa de tillgångar som bland annat den första sökanden innehade. I detta syfte antog rådet, med beaktande av beslut 2011/72 vars bilaga under tiden ändrats genom det angripna beslutet, förordning nr 101/2011 som innebar att det mot den första sökanden vidtogs restriktiva åtgärder i form av frysning av dennes tillgångar. Antagandet av det angripna beslutet var följaktligen ett nödvändigt och avgörande led i förfarandet för att frysa de tillgångar som den första sökanden innehade. Detta beslut utgör följaktligen i sig en åtgärd som begränsar utövandet av den första sökandens rätt till egendom.

b) De villkor under vilka utövandet av rätten till egendom får begränsas

77 Det föreskrivs i artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna dels att ”[v]arje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i [stadgan om de grundläggande rättigheterna] ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter”, dels att ”[b]egränsningar …, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast [får] göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter”.

78 Av denna bestämmelse framgår att en begränsning i utövandet av rätten till egendom, för att kunna anses vara förenlig med unionsrätten, i vart fall ska uppfylla tre villkor.

79 För det första ska begränsningen vara ”föreskriven i lag” (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 1 juli 2010 i mål C-407/08 P, Knauf Gips mot kommissionen, REU 2010, s. I-6375, punkt 91). Det ska med andra ord finnas en rättslig grund för åtgärden.

80 För det andra ska begränsningen svara mot ett mål av allmänintresse som erkänns som sådant av unionen. Till dessa mål hör de mål som eftersträvas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) och som avses i artikel 21.2 b och d FEU, nämligen att stödja demokratin, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna samt en hållbar utveckling i utvecklingsländerna med det primära syftet att utrota fattigdom.

81 För det tredje får begränsningen inte vara orimlig. Begränsningen ska härvid vara nödvändig och stå i proportion till det mål som eftersträvas (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus, REG 1996, s. I-3953, punkt 26, och domen i de ovan i punkt 75 nämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkterna 355 och 360). Vidare får det inte ske något ingrepp i det ”väsentliga innehållet” i den aktuella fri- eller rättigheten, det vill säga ett ingrepp som påverkar själva kärnan i fri- eller rättigheten (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 75 nämnda målet Nold mot kommissionen, punkt 14, och domen i de ovan i punkt 75 nämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 355).

c) Nödvändigheten av att pröva de villkor som anges i punkterna 79–81 ovan

82 Även om unionsdomstolen enbart ska pröva tvisten i enlighet med de yrkanden som framställts av parterna, på vilka det ankommer att ange ramen för tvisten, kan den, enligt fast rättspraxis, inte vara bunden enbart av de argument som parterna åberopat till stöd för sina yrkanden, med risk för att avgörandet annars skulle fattas på felaktiga rättsliga grunder (domstolens beslut av den 13 juni 2006 i mål C-172/05 P, Mancini mot kommissionen, ej publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 41, och domstolens dom av den 21 september 2010 i de förenade målen C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, Sverige m.fl. mot API och kommissionen, REU 2010, s. I-8533, punkt 65, samt förstainstansrättens dom av den 20 juni 2007 i mål T-246/99, Tirrenia di Navigazione m.fl. mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 102, och av den 8 juli 2010 i mål T-160/08 P, kommissionen mot Putterie-De-Beukelaer, REU 2010, s. II-3751, punkt 65).

83 Det är i förevarande fall, vid prövningen av den tredje grunden, som avser åsidosättande av rätten till egendom, i synnerhet nödvändigt att kontrollera huruvida det första av de tre villkor som anges i punkterna 79–81 ovan är uppfyllt, även om ingen av parterna har begärt att tribunalen ska göra en sådan kontroll. Om tribunalen prövade de andra villkoren som anges i nämnda punkter, utan att ha gjort denna kontroll, skulle den nämligen riskera att fatta avgörandet på felaktiga rättsliga grunder.

d) Iakttagandet av det villkor som anges i punkt 79 ovan

Frågan huruvida det angripna beslutet ska överensstämma med beslut 2011/72

84 Såsom har angetts i punkt 79 ovan är begränsningen i utövandet av den första sökandens rätt till egendom, genom det angripna beslutet, endast rättsenlig om beslutet har en rättslig grund. För att avgöra huruvida så är fallet ska först förhållandena mellan det angripna beslutet och beslut 2011/72 fastställas.

85 Tribunalen noterar härvid att artiklarna 1–3 och 5 i beslut 2011/72 innehåller bestämmelser om den ordning för frysning av tillgångar som ska tillämpas på alla personer, enheter och organ som uppfyller de objektiva kriterier som anges i artikel 1.1 i beslutet. Det rör sig om personer ”som är ansvariga för förskingring av tunisiska statliga tillgångar” och deras associerade. Bestämmelserna avser således en kategori av personer, enheter och organ som angetts på ett objektivt, allmänt och abstrakt sätt.

86 Bilagan till beslut 2011/72 motsvarar en ”förteckning över personer och enheter som avses i artikel 1”. Enligt den ursprungliga lydelsen av förteckningen är avsikten med denna att tillgångar ska frysas för två fysiska namngivna personer enligt den ordning som fastställs i artiklarna 1–3 och 5 i nämnda beslut (se punkt 7 ovan).

87 Såsom framgår av artikel 1 i det angripna beslutet är det enda syftet med detta beslut att ändra den förteckning som utgjorde den ursprungliga bilagan till beslut 2011/72 genom att komplettera denna med ytterligare 46 personer, däribland den första sökanden.

88 Av detta följer att det angripna beslutet i synnerhet ska överensstämma med artikel 1.1 i beslut 2011/72, på vilken det grundas.

Huruvida det angripna beslutet överensstämmer med artikel 1.1 i beslut 2011/72

89 Det ska följaktligen prövas huruvida det angripna beslutet, i den del det avser den första sökanden, faktiskt överensstämmer med artikel 1.1 i beslut 2011/72, vilket kräver att innebörden och räckvidden av dels bestämmelsen i fråga, dels det angripna beslutet, först fastställs.

90 Det ska härvid understrykas, såsom angetts i punkt 83 ovan, att sökandena i sina inlagor inte uttryckligen hade begärt att tribunalen skulle göra en sådan prövning. För att säkerställa att målet handläggs som ett kontradiktoriskt förfarande har tribunalen, såsom en åtgärd för processledning, likväl beslutat att anmoda parterna att förklara ”huruvida de anser att kriterierna … i artikel 1 i beslut 2011/72 … är de som faktiskt har tillämpats av rådet i det angripna beslutet” (punkt 22 ovan).

– Innebörd och räckvidd av artikel 1.1 i beslut 2011/72

91 Det krävs enligt artikel 1.1 i beslut 2011/72, såsom den bestämmelsen har återgetts i punkt 3 och såsom det har erinrats om i punkt 85 ovan, att alla tillgångar som innehas av personer som är ansvariga för ”förskingring av tunisiska statliga tillgångar” eller av deras associerade ska frysas. I denna bestämmelse, vars lydelse är klar och precis, anges med andra ord en särskild kategori av handlingar som kan kvalificeras straffrättsligt i tunisisk rätt. Det rör sig härvid inte om varje handling som utgör ekonomisk brottslighet, utan endast om sådana gärningar som kan kvalificeras som ”förskingring av tunisiska statliga tillgångar”.

92 I den delen överensstämmer nämnda bestämmelse för övrigt fullt ut med de mål som eftersträvas av rådet. Det framgår nämligen av skälen till beslut 2011/72 att detta syftar till att det tunisiska folket ska ges stöd i sina ansträngningar att etablera en ”stabil demokrati”, samtidigt som det ska hjälpa tunisierna att få del av ”vinsterna av den hållbara utvecklingen av deras ekonomi och samhälle”. Sådana mål, som hör till de mål som anges i artikel 21.2 b och d FEU, kan uppnås genom en frysning av tillgångar, vilket, såsom i förevarande fall, endast kan tillämpas på personer som är ”ansvariga” för förskingring av ”tunisiska statliga tillgångar” och deras associerade, det vill säga personer vilkas gärningar kan ha undergrävt den normala verksamheten för de tunisiska offentliga institutionerna och de organ som är anknutna till dem.

– Innebörd och räckvidd av det angripna beslutet i den del det avser den första sökanden

93 Såsom det har påpekats i punkt 9 ovan har, enligt det angripna beslutet, den första sökandens namn tagits med bland de personer som är föremål för den frysning av tillgångar som införts genom artikel 1 i beslut 2011/72, av det skälet att han var ”föremål för förundersökning från de tunisiska myndigheternas sida” avseende handlingar som utförts ”som ett led i penningtvättverksamhet”.

94 Det hänvisas i nämnda skäl till begreppet ”penningtvättverksamhet”, ett begrepp som inte används i artikel 1.1 i beslut 2011/72. För att skälet ska kunna anses ingå bland dem som anges i artikel 1.1 i beslut 2011/72, krävs följaktligen att det, med hänsyn till den nationella rätt som är tillämplig, det vill säga tunisisk rätt, i vart fall kan fastställas att begreppet ”förskingring av statliga tillgångar”, såsom det används i artikel 1.1 i beslut 2011/72, omfattar eller, åtminstone, nödvändigtvis inbegriper begreppet ”penningtvättverksamhet”. I detta särskilda fall har rådet emellertid varken visat eller ens hävdat att det, trots den skillnad som vid första påseendet finns mellan begreppen ”penningtvättverksamhet” och ”förskingring av statliga tillgångar”, enligt tunisisk straffrätt är möjligt att anse att en individ är ”ansvarig för förskingring av statliga tillgångar” eller associerad med en sådan ansvarig av det enda skälet att han är föremål för ”förundersökning” avseende ”penningtvättverksamhet”.

95 Det kan, för fullständighetens skull, noteras att enligt unionsrätten omfattar ”penningtvättverksamhet” bland annat uppsåtlig omvandling och överföring av egendom som härrör från brottsliga handlingar, oavsett vilka, i syfte att hemlighålla eller dölja egendomens olagliga ursprung, eller för att hjälpa någon som är delaktig i sådan verksamhet att undandra sig de rättsliga följderna av sitt handlande. Detta framgår särskilt av den definition som ges i artikel 1.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, s. 15). Lydelsen av denna artikel motsvarar i huvudsak lydelsen av artikel 9 i Europarådets konvention om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott samt om finansiering av terrorism, som öppnats för undertecknande den 16 maj 2005 och som undertecknats av Europeiska gemenskapen den 2 april 2009 men som ännu inte godkänts av unionen. Det kan konstateras att ”penningtvättverksamhet”, enligt nämnda definition, inte endast motsvarar gärningar som gör det möjligt att hemlighålla det olagliga ursprunget för tillgångar som härrör från förskingring av statliga tillgångar.

96 Av detta följer att den första sökanden genom det angripna beslutet har tagits med bland de personer vilkas tillgångar ska frysas enligt beslut 2011/72, med tillämpning av ett annat kriterium än det som föreskrivs i artikel 1.1 i sistnämnda beslut. Därigenom åsidosattes den bestämmelse som det angripna beslutet var ämnat att genomföra, så att den begränsning i den första sökandens utövande av rätten till egendom, som detta beslut innebär, inte kan anses vara föreskriven i lag i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

– Försvarets argument

97 Rådet har, med stöd av kommissionen, ifrågasatt slutsatsen i föregående punkt. Det har härvid gjort gällande att en ordagrann tolkning av det angripna beslutet är utesluten, eftersom beslutet tvärtom ska läsas mot bakgrund av det faktiska sammanhang i vilket det förekom.

98 Till stöd för denna uppfattning har rådet anfört tre argument.

99 Genom ett första argument, som anfördes vid förhandlingen, har rådet hävdat att den bevisning på grundval av vilken det beslutats att den första sökanden skulle tas med bland de personer vars tillgångar skulle frysas enligt beslut 2011/72 visade att de tunisiska myndigheterna ansåg att den berörde var ”ansvarig för förskingring av tunisiska statliga tillgångar” eller kunde ha varit associerad med en person som var ansvarig för sådana handlingar.

100 Rådet kan inte vinna framgång med detta argument.

101 Det framgår nämligen av handlingarna i målet att den första sökandens namn togs med i det angripna beslutet efter det att två dokument hade beaktats.

102 Det första dokumentet utgörs av en skrivelse från generalstyrelsen för allmän säkerhet i Republiken Tunisien av den 20 januari 2011 ställd till förundersökningsdomarnas ålderspresident vid Tribunal de première instance de Tunis. Det framgår av själva lydelsen av skrivelsen att denna utgör en förteckning över ”släktingar och bundsförvanter” till den före detta statschefen i Tunisien. Den första sökandens namn förekommer i denna förteckning.

103 Det andra dokumentet är en verbalnot som den 29 januari 2011 sändes av Republiken Tunisiens utrikesministerium till Europeiska unionens delegation i Tunisien. Det anges i verbalnoten att de personer som tagits upp i det första dokumentet är föremål för förundersökning, i Tunisien, avseende ”penningtvättverksamhet till följd av otillbörligt utnyttjande av tjänsteställning och av närings- eller social verksamhet”.

104 Det redogörs visserligen klart, i det dokument som avses i punkt 102 ovan, för familjebanden mellan den första sökanden och den före detta statschefen i Tunisien. Det framgår emellertid inte alls av detta dokument att den sistnämndes familjemedlemmar, när det angripna beslutet antogs, var föremål för rättsliga åtgärder i Tunisien avseende ”förskingring av statliga tillgångar”. Såsom nyss angetts utgör detta dokument en förteckning som endast innehåller närmare uppgifter om den ”fullständiga identitet” som ”släktingar och bundsförvanter” till den före detta statschefen i Tunisien har.

105 Vad beträffar den verbalnot som beskrivits i punkt 103 ovan, omnämns däri inte den särskilda situation som den första sökanden befann sig i. Dessutom hänvisas det i verbalnoten till en förundersökning avseende två kategorier av handlingar, nämligen dels penningtvättverksamhet till följd av ”otillbörligt utnyttjande av tjänsteställning”, dels penningtvättverksamhet till följd av otillbörligt utnyttjande av ”närings- och social verksamhet”.

106 Det hänvisas visserligen i nämnda verbalnot till en förundersökning avseende penningtvättverksamhet till följd av ”otillbörligt utnyttjande av tjänsteställning”, men det preciseras inte om den tjänsteställning som avses är av privat- eller offentligrättslig karaktär. Det kan således visserligen inte uteslutas att den förundersökning som omnämns i nämnda verbalnot, såvitt avser vissa av de personer som förekommer i förteckningen i det första dokumentet, faktiskt avser handlingar som kan kvalificeras som ”penningtvättverksamhet till följd av otillbörligt utnyttjande av tjänsteställning” på det offentliga området, för vilka handlingar de personer som begått dem rimligen skulle kunna kvalificeras som ansvariga eller ”associerade” med dem som är ansvariga för förskingring av statliga tillgångar. Tribunalen kan emellertid inte, på grundval av endast de dokument som beskrivits i punkterna 102 och 103 ovan, sluta sig till att det är sådana handlingar som särskilt har gjorts gällande mot den första sökanden. Denna slutsats gör sig än mer gällande eftersom rådet varken har hävdat eller ens antytt att den första sökanden innehaft offentliga tjänster.

107 För det fall den första sökanden skulle ha anklagats för penningtvättverksamhet till följd av otillbörligt utnyttjande av ”närings- och social verksamhet”, anges det inte heller i något av ovannämnda dokument att de verksamheter som avses med en sådan beskrivning hade samband med myndighetsutövning eller omfattades av den tunisiska förvaltningen.

108 Det är följaktligen inte möjligt att, på grundval av de dokument som beskrivits i punkterna 102 och 103 ovan, dra en säker slutsats om att den första sökanden, när det angripna beslutet antogs, var föremål för förundersökning avseende penningtvättverksamhet till följd av förskingring av statliga tillgångar.

109 Rådet har genom ett andra argument hävdat att den penningtvättverksamhet som gjorts gällande mot den första sökanden, och som det hänvisas till i det angripna beslutet, med nödvändighet hade samband med förskingring av statliga tillgångar, eftersom den berörde var brorson till makan till den före detta statschefen i Tunisien.

110 Till stöd för detta argument har rådet, den 30 oktober 2012, gett in ett utdrag ur den tunisiska regeringens webbplats av den 26 januari 2011, av vilket det framgår att den före detta statschefen i Tunisien, hans maka och ”flera av deras familjemedlemmar” var föremål för förundersökning avseende flera anklagelser som riktats mot dem, däribland ”förvärv av lös och fast egendom … olagligen utomlands”.

111 Det framgår emellertid inte av detta dokument, i vilket den första sökanden inte omnämns, att vissa familjemedlemmar till den före detta presidenten i Tunisien, andra än den första sökanden, kunde anses vara ”ansvariga för förskingring av statliga tillgångar”, när det angripna beslutet antogs. Det är nämligen så, att ”förvärv av lös och fast egendom … olagligen utomlands” inte nödvändigtvis motsvarar förskingring av statliga tillgångar.

112 Även om makan till den före detta statschefen i Tunisien eller vissa andra familjemedlemmar än den första sökanden, när det angripna beslutet antogs, skulle ha kunnat kvalificeras som ”ansvariga för förskingring av tunisiska statliga tillgångar”, kan tribunalen, med beaktande av vad som angetts i punkt 94 ovan, inte heller därav, i avsaknad av bevisning eller indicier som samstämmigt anger att så var fallet, sluta sig till att den penningtvättverksamhet som gjorts gällande mot den första sökanden, direkt eller indirekt, hade samband med förskingring av tunisiska statliga tillgångar som kan ha begåtts av dessa personer. Motsatsen skulle endast kunna hävdas om det förutsattes att all penningtvättverksamhet som familjemedlemmar till den före detta statschefen i Tunisien eventuellt kan ha gjort sig skyldiga till nödvändigtvis hänger samman med förskingring av statliga tillgångar.

113 Av detta följer att rådet hur som helst inte kan vinna framgång med sitt andra argument.

114 Rådet har genom ett tredje argument, som framställdes vid förhandlingen, gjort gällande att det av ett intyg av förundersökningsdomarnas ålderspresident vid Tribunal de première instance de Tunis, som ingetts till tribunalen den 30 oktober 2012, framgick att den första sökanden bland annat hade åtalats för ”medverkan till förskingring av allmänna medel genom en statstjänsteman eller därmed likställd person”. Denna uppgift gör det, enligt rådet, möjligt att sluta sig till att den undersökning som det hänvisas till i det angripna beslutet nödvändigtvis har samband med, om än endast indirekt, ”förskingring av tunisiska statliga tillgångar”.

115 Det framgår emellertid av de uppgifter som rådet lämnat vid förhandlingen, som bekräftats av den första sökandens advokat, att det aktuella intyget inte är daterat den 16 september 2001, såsom följer av dess översättning till franska, utan den 16 september 2011, såsom anges i originalet på arabiska. Intyget har således upprättats efter det angripna beslutet. Lagenligheten av ett beslut om frysning av tillgångar ska bedömas utifrån de uppgifter som kommissionen kunde ha tillgång till då den fattade sitt beslut (se, analogt, domstolens dom av den 24 september 2002 i de förenade målen C-74/00 P och C-75/00 P, Falck och Acciaierie di Bolzano mot kommissionen, REG 2002, s. I-7869, punkt 168). Lydelsen av det aktuella intyget kan följaktligen hur som helst inte påverka tolkningen av det angripna beslutet.

116 Det kan för fullständighetens skull påpekas att det i detta intyg inte anges huruvida den första sökanden, när det angripna beslutet antogs, redan hade åtalats för handlingar som hade samband med ”förskingring av tunisiska statliga tillgångar”. I intyget förtecknas endast de åtalspunkter som avsåg den första sökanden, den 16 september 2011, ”i förundersökning nr 19592/1”.

117 Av det anförda följer att talan ska bifallas såvitt avser den tredje grunden, som avser åsidosättande av rätten till egendom, så att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras i den del det avser den första sökanden, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga grunderna för talan.

C – *Verkan i tiden av att det angripna beslutet delvis ogiltigförklaras*

118 Domar genom vilka tribunalen ogiltigförklarar ett beslut som antagits av en unionsinstitution eller ett unionsorgan har i princip omedelbar verkan i den meningen att den ogiltigförklarade rättsakten retroaktivt avförs från rättsordningen och ska anses aldrig ha existerat (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 66 nämnda målet Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran mot rådet, punkt 35). Det är likväl så att tribunalen, på grundval av artikel 264 andra stycket FEUF, kan förordna om att verkningarna av ett ogiltigförklarat beslut provisoriskt ska bestå (se, för ett liknande resonemang,

domen i de ovan i punkt 75 nämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkterna 373–376, och tribunalens dom av den 16 september 2011 i mål T-316/11, Kadio Morokro mot rådet, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 39).

119 Det finns anledning att i förevarande fall erinra om att de beslut som omnämnts i punkt 14 ovan endast har ersatt den ursprungliga lydelsen av artikel 5 i beslut 2011/72, såsom den angetts i punkt 6 ovan, så att giltighetstiden för de åtgärder som beslutas löper ut först den 31 januari 2013 och därefter den 31 januari 2014. Artikelns lydelse i övrigt har inte ändrats.

120 Nämnda beslut har därmed inte ersatt förteckningen i bilagan till beslut 2011/72, i dess lydelse enligt det angripna beslutet. Deras verkan bestod endast i att förlänga giltighetstiden för de åtgärder som infördes genom detta beslut. På grund av den retroaktiva verkan som ogiltigförklaringen av det angripna beslutet får, ska det anses, från det att förevarande dom får rättsverkningar, att den första sökanden aldrig har omfattats av dessa åtgärder.

121 Om förevarande dom fick rättsverkningar omedelbart skulle förordning nr 101/2011, i den del den avser den första sökanden, följaktligen sakna rättslig grund, och rådet, enligt artikel 266 första stycket FEUF, bli skyldigt att upphäva den i förhållande till den första sökanden. Den sistnämnde skulle då kunna flytta alla eller en del av sina tillgångar från Europeiska unionen, vilket skulle riskera att orsaka en allvarlig och oåterkallelig skada för effektiviteten av varje åtgärd för frysning av tillgångar som rådet kan komma att besluta mot denne i framtiden (se, för ett liknande resonemang och analogt, domen i de ovan i punkt 75 nämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 373).

122 Det kan, med hänsyn till naturen hos den grund i förhållande till vilken talan ska bifallas, inte uteslutas att det av andra skäl än de som anges i det angripna beslutet är befogat att ta med den första sökandens namn i förteckningen i bilagan till beslut 2011/72.

123 Av detta följer, i analogi med artikel 60 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, som avser det fall där förordningar ogiltigförklarats, att det finns anledning att förordna om att verkningarna av det angripna beslutet ska bestå till dess att tiden för överklagande har löpt ut eller, om ett överklagande har skett inom den tiden, till dess att överklagandet har avslagits.

Rättegångskostnader

124 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska ”[t]appande part … förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats …”.

125 Artikel 87.4 i rättegångsreglerna har följande lydelse:

”Medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål ska bära sina rättegångskostnader.

Förutom medlemsstaterna ska även stater som är parter i EES-avtalet liksom EFTA:s tillsynsmyndighet bära sina kostnader, då dessa har intervenerat i ett mål.

Tribunalen kan besluta att även andra intervenienter än de i föregående stycke nämnda ska bära sina rättegångskostnader.”

126 Eftersom rådet i förevarande fall i allt väsentligt har tappat målet ska det förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive de kostnader som hänför sig till det interimistiska förfarandet, i enlighet med sökandenas yrkanden. Mot bakgrund av att sökandena har angett ett precist belopp som rådet skulle betala till dem som rättegångskostnader, ska det emellertid erinras om att tribunalen, i händelse av tvist mellan parterna, på begäran av part ska avgöra frågan om sökandenas kostnader som är ersättningsgilla genom beslut enligt artikel 92.1 i rättegångsreglerna.

127 Vidare ska kommissionen bära sina rättegångskostnader i egenskap av intervenerande institution. Detsamma ska slutligen gälla beträffande Republiken Tunisien.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen)

följande:

1) Rådets genomförandebeslut 2011/79/Gusp av den 4 februari 2011 om genomförande av beslut 2011/72/Gusp om restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter med tanke på situationen i Tunisien ogiltigförklaras i den del det avser Mohamed Trabelsi.

2) Verkningarna av genomförandebeslut 2011/79 i förhållande till Mohamed Trabelsi ska bestå till dess att tiden för överklagande av denna dom har löpt ut eller, om ett överklagande har skett inom den tiden, till dess att överklagandet har avslagits.

3) Talan ogillas i övrigt.

4) Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som Mohamed Trabelsi, Ines Lejri, Moncef Trabelsi, Selima Trabelsi och Tarek Trabelsi har förorsakats, inklusive de kostnader som hänför sig till det interimistiska förfarandet.

5) Europeiska kommissionen och Republiken Tunisien ska bära sina rättegångskostnader.

Czúcz Labucka Gratsias

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 maj 2013.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten 2

Förfarandet och parternas yrkanden 4

Rättslig bedömning 5

A – Upptagande till sakprövning 5

1. Räckvidden av yrkandet om ogiltigförklaring och huruvida det kan tas upp till sakprövning 5

a) Räckvidden av yrkandet om ogiltigförklaring 5

b) Huruvida sökandena har ett berättigat intresse av att få saken prövad 6

2. Huruvida övriga yrkanden kan tas upp till sakprövning 6

a) De yrkanden som avser att tribunalen ska låta ”[den första och den andra sökanden] få utöva en rätt till genmäle” och ”skydda” den femte sökanden 6

b) Yrkandet att förelägganden ska riktas till rådet 6

c) Yrkandet att det ska meddelas uppskov med verkställighet 7

d) Skadeståndsyrkandet 7

e) Yrkandet att staten ska förpliktas att betala kostnader som inte är ersättningsgilla 8

B – Talan i övrigt 8

1. Den första grunden: Avsaknad av befogenhet hos det angripna beslutets upphovsman 8

a) Tillämpliga bestämmelser 8

b) Tillämpningen i förevarande fall 9

2. Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten 9

a) Grundens räckvidd 9

b) Huruvida talan kan vinna bifall såvitt avser denna grund 10

3. Den tredje grunden: Åsidosättande av rätten till egendom 11

a) Förekomsten av en begränsning i utövandet av rätten till egendom 11

b) De villkor under vilka utövandet av rätten till egendom får begränsas 11

c) Nödvändigheten av att pröva de villkor som anges i punkterna 79–81 ovan 12

d) Iakttagandet av det villkor som anges i punkt 79 ovan 12

Frågan huruvida det angripna beslutet ska överensstämma med beslut 2011/72 12

Huruvida det angripna beslutet överensstämmer med artikel 1.1 i beslut 2011/72 13

– Innebörd och räckvidd av artikel 1.1 i beslut 2011/72 13

– Innebörd och räckvidd av det angripna beslutet i den del det avser den första sökanden 13

– Försvarets argument 14

C – Verkan i tiden av att det angripna beslutet delvis ogiltigförklaras 16

Rättegångskostnader 17