Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tredje avdelningen)

den 27 februari 2014*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter med hänsyn till situationen i Egypten — Frysning av tillgångar — Rättslig grund — Motiveringsskyldighet — Fel i sak — Rätten till försvar — Rätt till ett effektivt domstolsskydd — Rätt till egendom — Näringsfrihet”

I mål T-256/11,

Ahmed Abdelaziz Ezz, Giza (Egypten),

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

Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin, London,

Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar, Giza,

inledningsvis företrädda av M. Lester, barrister, och J. Binns, solicitor, därefter av J. Binns, J. Lewis, QC, B. Kennelly, barrister, och I. Burton, solicitor,

sökande,

mot

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

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av F. Erlbacher, M. Konstantinidis och A. Bordes, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av dels rådets beslut 2011/172/Gusp av den 21 mars 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Egypten (EUT L 76, s. 63), dels rådets förordning (EU) nr 270/2011 av den 21 mars 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Egypten (JO L 76, p. 4), i den del dessa rättsakter avser sökandena,

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

TRIBUNALEN (tredje avdelningen),

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

justitiesekreterare: handläggaren S. Spyropoulos,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 mars 2013,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Till följd av de politiska händelserna i Egypten från och med januari 2011 antog Europeiska unionens råd den 21 mars 2011, med beaktande av artikel 29 FEU, beslut 2011/172/Gusp av den 21 mars 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Egypten (EUT L 76, s. 63).

2 I skälen 1 och 2 i direktiv 2011/172 anges följande:

”(1) Den 21 februari 2011 förklarade Europeiska unionen sig beredd att stödja en fredlig och ordnad övergång till en civil och demokratisk regering i Egypten som bygger på rättsstatsprincipen, med full respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och att stödja ansträngningarna för att skapa en ekonomi som ökar den sociala sammanhållningen och främjar tillväxt.

(2) I detta sammanhang bör restriktiva åtgärder införas mot personer som har konstaterats vara ansvariga för förskingring av egyptiska statliga tillgångar och som således berövar det egyptiska folket vinsterna av den hållbara utvecklingen av deras ekonomi och samhälle, och undergräver demokratins utveckling i landet.”

3 I artikel 1 i beslut 2011/172 föreskrivs följande:

”1. Alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, förvaras eller kontrolleras av personer som har konstaterats vara ansvariga [”*having been identified as responsible*” i den engelska språkversionen] för förskingring av egyptiska statliga tillgångar, och fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är associerade med dem och som förtecknas i bilagan ska frysas.

2. Inga tillgångar eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller utnyttjas till gagn för fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ 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 fysiska personer som förtecknas i bilagan och för beroende familjemedlemmar till dessa, inbegripet betalning av livsmedel, hyra, amorteringar och räntor, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster,

b) uteslutande är avsedda 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. Genom undantag från punkt 1 får den behöriga myndigheten i en medlemsstat tillåta att vissa frysta tillgångar eller ekonomiska resurser frigörs, om följande villkor uppfylls:

a) De aktuella [t]illgångarna eller ekonomiska resurserna är föremål för ett rättsligt eller administrativt beslut eller en skiljedom rörande kvarstad som meddelades före den dag då den fysiska eller juridiska person, den enhet eller det organ som avses i punkt 1 förtecknades i bilagan, eller för en rättslig eller administrativ dom eller skiljedom som meddelades före den dagen.

b) De aktuella tillgångarna eller ekonomiska resurserna kommer uteslutande att användas för att driva in fordringar som har säkrats genom en sådan kvarstad eller har erkänts som giltiga i en sådan dom, inom de gränser som fastställs i tillämpliga lagar och förordningar som styr rättigheterna för personer med sådana fordringar.

c) Kvarstaden eller domen är inte till förmån för någon av de personer, enheter eller organ som förtecknas i bilagan.

d) Erkännandet av kvarstaden eller domen står inte i strid med den berörda medlemsstatens allmänna politik.

…

5. Punkt 1 ska inte hindra en förtecknad fysisk eller juridisk person eller enhet eller ett förtecknat organ från att göra en betalning i samband med ett avtal som ingåtts före den dag då en sådan person eller enhet eller ett sådant organ förtecknades i bilagan, under förutsättning att den berörda medlemsstaten har fastställt att betalningen inte direkt eller indirekt tas emot av en person eller enhet eller ett organ som avses i punkt 1.

6. Punkt 2 ska inte tillämpas på kreditering av frysta konton med

a) ränta eller andra intäkter från dessa konton, eller

b) betalningar i samband med avtal, överenskommelser eller förpliktelser som ingåtts eller uppkommit före den dag från och med vilken dessa konton omfattas av de åtgärder som avses i punkterna 1 och 2,

under förutsättning att sådan ränta och sådana andra intäkter och betalningar fortfarande omfattas av de åtgärder som avses i punkt 1.”

4 I artikel 2.1 i beslut 2011/172 föreskrivs följande:

”Rådet ska, på förslag av medlemsstaterna eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, besluta att upprätta förteckningen i bilagan och anta ändringar av denna.”

5 I artikel 3.1 i beslut 2011/172 föreskrivs följande:

”Bilagan ska innehålla skälen till att de fysiska och juridiska personer, enheter och organ som avses i artikel 1.1 har tagits upp i förteckningen.”

6 I artikel 4 i beslut 2011/172 föreskrivs följande:

”För att maximera verkan av de åtgärder som avses i artikel 1.1 och 1.2 ska unionen uppmuntra tredjestater att anta restriktiva åtgärder av samma typ som de åtgärder som avses i detta beslut.”

7 I artikel 5 i beslut 2011/172 föreskrivs följande:

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

Detta beslut ska tillämpas till och med den 22 mars 2012.

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

8 I bilagan till beslut 2011/172 finns en ”[f]örteckning över fysiska och juridiska personer, enheter och organ som avses i artikel 1”.

9 I den sjunde raden i denna förteckning anges i den första kolumnen, som har rubriken ”Namn”, ”Ahmed Abdelaziz Ezz”. I den andra kolumnen, som har rubriken ”Personuppgifter”, anges följande: ”Före detta parlamentsledamot Födelsedatum: 12.1.1959 Man”. Slutligen anges i den tredje kolumnen ”skäl[en] för införande i förteckningen”.

10 I den åttonde raden i denna förteckning anges i den första kolumnen, som har rubriken ”Namn”, ”Abla Mohamed Fawzi Ali Ahmed”. I den andra kolumnen, som har rubriken ”Personuppgifter”, anges följande: ”Gift med Ahmed Abdelaziz Ezz Födelsedatum: 31.1.1963 Kvinna”. Slutligen anges i den tredje kolumnen ”skäl[en] för införande i förteckningen”.

11 I den nionde raden i denna förteckning anges i den första kolumnen, som har rubriken ”Namn”, ”Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin”. I den andra kolumnen, som har rubriken ”Personuppgifter”, anges följande: ”Gift med Ahmed Abdelaziz Ezz Födelsedatum: 25.5.1959 Kvinna”. Slutligen anges i den tredje kolumnen ”skäl[en] för införande i förteckningen”.

12 I den tionde raden i denna förteckning anges i den första kolumnen, som har rubriken ”Namn”, ”Shahinaz Abdel Aziz Abdel Wahab Al Naggar”. I den andra kolumnen, som har rubriken ”Personuppgifter”, anges följande: ”Gift med Ahmed Abdelaziz Ezz Födelsedatum: 9.10.1969 Kvinna”. Slutligen anges i den tredje kolumnen ”skäl[en] för införande i förteckningen”.

13 Med stöd av artikel 215.2 FEUF och beslut 2011/172 antog rådet förordning (EU) nr 270/2011 av den 21 mars 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Egypten (EUT L 76, s. 4). Artikel 2.1 och 2.2 i denna förordning återger väsentligen bestämmelserna i artikel 1.1 och 1.2 i beslut 2011/172. Förordningen innehåller en ”bilaga I” som är identisk med bilagan till beslut 2011/172. Såsom framgår av skäl 2 antogs förordningen eftersom de åtgärder som införts genom beslut 2011/172 ”omfattas av tillämpningsområdet för [EUF-fördraget], och lagstiftningsåtgärder på unionsnivå [var] därför nödvändiga för att genomföra dem”.

14 Den 22 mars 2011 publicerades i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT C 90, s. 3) ett meddelande till de personer som omfattas av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011.

15 Under förfarandet har rådet två gånger förlängt tillämpningstiden för de åtgärder som föreskrivs i beslut 2011/172. Genom beslut 2012/159/Gusp av den 19 mars 2012 om ändring av beslut 2011/172/Gusp (EUT L 80, s. 18) förlängde rådet först tillämpningen av dessa åtgärder till och

med den 22 mars 2013. Därefter förlängde rådet tillämpningstiden för nämnda åtgärder till och med den 22 mars 2014 genom rådets beslut 2013/144/Gusp av den 21 mars 2013 om ändring av beslut 2011/172 (EUT L 82, s. 54).

Förfarandet och parternas yrkanden

16 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 20 maj 2011 väckte Ahmed Abdelaziz Ezz och hans makor Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin och Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar (nedan kallade den första sökanden, den andra sökanden, den tredje sökanden och den fjärde sökanden) förevarande talan och yrkade att tribunalen ska

— ogiltigförklara beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 i de delar som rör dem, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Rådet inkom med svaromål den 29 juli 2011. Rådet har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 11 augusti 2011 ansökte Europeiska kommissionen om att få intervenera till stöd för rådets yrkanden.

19 Sökandena och rådet inkom med replik och duplik den 29 september 2011 respektive den 23 november 2011.

20 Genom beslut av ordföranden på tribunalens tredje avdelning av den 14 oktober 2011 tilläts kommissionen intervenera till stöd för rådets yrkanden.

21 Kommissionen angav, genom handling som registrerades vid tribunalens kansli den 25 november 2011, att den inte avsåg att inkomma med en interventionsinlaga.

22 På förslag av referenten beslutade tribunalen (tredje avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet. Som en processledningsåtgärd begärde tribunalen att sökandena och rådet skulle inkomma med diverse handlingar.

23 Rådet och sökandena efterkom denna begäran genom handlingar som registrerades vid tribunalens kansli den 19 respektive den 20 februari 2013.

24 Sökandena inkom med ny bevisning genom en handling som registrerades vid tribunalens kansli den 5 mars 2013.

25 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 12 mars 2013.

Rättslig bedömning

26 Genom beslut 2011/172, som antogs med stöd av artikel 29 FEU, infördes frysning av tillgångar. Beslutet består av fem artiklar. I artikel 1.1 definieras de kriterier som en person ska motsvara för att dennes tillgångar ska frysas. I artikel 1.2, 1.5 och 1.6 preciseras vad frysningen omfattar. Artikel 1.3 och 1.4 anger de fall då undantag kan medges. I artikel 2 anges dels den behöriga myndigheten för fastställandet av vilka personer som motsvarar kriterierna i artikel 1.1, dels, bland annat, de tillämpliga

förfarandereglerna vid ett sådant fastställande. I artikel 3 anges de formföreskrifter som måste iakttas när en person fastställs motsvara kriterierna i artikel 1.1. I artikel 4, som helt saknar bindande verkan, uppmuntras tredjestater att anta restriktiva åtgärder av samma typ. Slutligen anges i artikel 5 den tid under vilken beslutet är tillämpligt. Sammanfattningsvis är artiklarna 1–3 och 5 i beslut 2011/172 tillämpliga på objektivt bestämda situationer och på personkategorier som definieras på ett allmänt och abstrakt sätt. Vad gäller bilagan till beslut 2011/172 anges i denna namnen på de 19 fysiska personer som enligt rådet motsvarar kriterierna i artikel 1.1. Denna bilaga utgör således en rad individuella åtgärder för att genomföra denna artikel.

27 Förordning nr 270/2011 har en likartad struktur som beslut 2011/172. Det ska särskilt noteras att bilaga I i förordningen, som är identisk med bilagan till beslut 2011/172, utgör en genomförandeåtgärd av förordningens artikel 2.1, vars lydelse liknar lydelsen i artikel 1.1. i beslut 2011/172.

28 I förevarande mål har sökandena yrkat att beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 ska ogiltigförklaras såvitt avser dem. Närmare bestämt har de yrkat att bilagan till beslut 2011/172 och bilaga I till förordning nr 270/2011 ogiltigförklaras i de delar dessa bilagor innehåller deras namn. De har anfört åtta grunder till stöd för sin talan.

1. *Den första grunden: Beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 saknar rättslig grund*

29 Sökandena har i repliken gjort gällande att beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 saknar rättslig grund.

30 Enligt sökandena ”finns det ingen rättslig grund i fördraget för en åtgärd som innebär en total frysning på obestämd tid av personers tillgångar i Europeiska unionen i enda syfte att hjälpa myndigheterna i ett land utanför Europeiska unionen att återkräva tillgångar efter ett antal rättsprocesser”. Sökandena anser också att det framgår av rättspraxis avseende artiklarna 60 EG och 301 EG att artikel 215 FEUF endast ger rådet rätt att införa restriktiva åtgärder för fysiska personer om det finns en tillräckligt stark anknytning mellan dessa personer och regeringen i ett tredjeland, närmare bestämt ledare eller personer som är associerade med dem. I förevarande fall har emellertid rådet inte ens påstått att sökandena vid tidpunkten för de angripna rättsakterna innehade ledande befattningar i Egypten eller var associerade med personer som innehade sådana befattningar.

Räckvidden av sökandenas argument

31 Såsom angetts ovan i punkt 28 har sökandena endast yrkat ogiltigförklaring av bilagan till beslut 2011/172 och bilaga I till förordning nr 270/2011. Dessa bilagor har dock inte antagits med direkt stöd av fördragen, utan med tillämpning av artikel 1.1 i beslut 2011/172 respektive artikel 2.1 förordning nr 270/2011. När sökandena åberopar att fördragen har åsidosatts framför de således två invändningar om rättsstridighet i den mening som avses i artikel 277 FEUF. De bestrider lagenligheten av artikel 1.1 i beslut 2011/172 och av artikel 2.1 i förordning nr 270/2011 mot bakgrund av fördragen.

32 Det framgår av framställningen ovan i punkt 30 att sökandena har framfört specifika argument till stöd för var och en av de två invändningarna om rättsstridighet. Till stöd för sin invändning om rättsstridighet avseende artikel 1.1 i beslut 2011/172 har sökandena i huvudsak gjort gällande att denna artikel inte kan antas med stöd av artikel 29 FEU eftersom det enda syftet med den frysning av tillgångar som infördes var att hjälpa de egyptiska myndigheterna att återkräva tillgångar efter diverse rättsprocesser. Till stöd för sin invändning om rättsstridighet avseende artikel 2.1 i förordning nr 270/2011 har sökandena hänvisat till rättspraxis avseende artiklarna 60 EG och 301 EG och hävdat att artikel 215 FEUF endast gav rådet rätt att införa restriktiva åtgärder för fysiska personer om det fanns en tillräckligt stark anknytning mellan dessa personer och regeringen i ett tredjeland – vilket inte var fallet för sökandena.

Invändningen om att artikel 1.1 i beslut 2011/172 är rättsstridig

33 Innan tribunalen prövar invändningen om rättsstridighet avseende artikel 1.1 i beslut 2011/172 ska först innebörden och räckvidden av artikel 29 FEU bestämmas.

Innebörd och räckvidd av artikel 29 FEU

34 Avdelning V i EU-fördraget innehåller två kapitel. I det första återfinns ”[a]llmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder” och i det andra finns ”[s]ärskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken”.

35 I artikel 23 FEU, som återfinns i kapitel 2 i avdelning V, föreskrivs följande:

”Unionens åtgärder i internationella sammanhang ska enligt detta kapitel utgå från principerna i, eftersträva målen i och genomföras i enlighet med de allmänna bestämmelserna i kapitel 1.”

36 I artikel 21 FEU, som återfinns i kapitel 1 i avdelning V, föreskrivs följande:

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

…

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

…

b) konsolidera och stödja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folkrätten,

…

d) främja en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i utvecklingsländerna med det primära syftet att utrota fattigdom, …

3. Unionen ska respektera de principer och eftersträva de mål som anges i punkterna 1 och 2 när den utarbetar och genomför yttre åtgärder på de olika områden som omfattas av denna avdelning och av femte delen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt [som behandlar unionens yttre åtgärder] …”

37 Artikel 24.1 FEU har följande lydelse:

”Unionens befogenhet i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska omfatta alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar. …”

38 Artikel 25 FEU har följande lydelse:

”Unionen ska föra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

…

b) genom att anta beslut som innehåller

i) de åtgärder som ska vidtas av unionen,

ii) de ståndpunkter som ska intas av unionen,

iii) de närmare bestämmelserna för genomförandet av de beslut som avses i leden i och ii, …”

39 I artikel 28.1 första stycket FEU föreskrivs följande:

”När den internationella situationen kräver en operativ insats av unionen, ska rådet anta nödvändiga beslut. De ska ange mål, omfattning, de medel som ska ställas till unionens förfogande, vid behov varaktighet, samt på vilka villkor de ska genomföras.

…”

40 Artikel 29 FEU har följande lydelse:

”Rådet ska anta beslut som anger unionens inställning till en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär. …”

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

42 Begreppet unionens inställning kan således ges en extensiv tolkning. Förutsatt att de villkor som anges ovan i punkt 41 är uppfyllda kan därmed med stöd av artikel 29 FEU antas bland annat inte endast rättsakter av programförklaringskaraktär eller rena avsiktsförklaringar utan även beslut som direkt kan påverka enskildas rättsställning. Detta bekräftas för övrigt av ordalydelsen i artikel 275 andra stycket FEUF.

43 Sökandena har inte direkt bestritt den slutsats som dras i de två föregående punkterna. De har nöjt sig med att påstå att ett beslut som syftar till att hjälpa utländska myndigheter att återkräva tillgångar efter diverse rättsprocesser inte kan antas med stöd av artikel 29 FEU. Tribunalen kan dock under alla händelser inte a priori utesluta att ett beslut av denna typ uppfyller de kriterier som anges ovan i punkt 41, och, i synnerhet, faller inom ramen för Gusp.

Huruvida bestämmelserna i artikel 29 FEU har iakttagits

44 I förevarande fall framgår det av skäl 1 i beslut 2011/172 att beslutet avser dels att ”stödja en fredlig och ordnad övergång till en civil och demokratisk regering i Egypten som bygger på rättsstatsprincipen, med full respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter”, dels att ”stödja ansträngningarna för att skapa en ekonomi som ökar den sociala sammanhållningen och främjar tillväxt”. Detta beslut utgör därmed en del av politiken för att stödja de nya egyptiska makthavarna i syfte att främja såväl politisk som ekonomisk stabilisering i Egypten, i synnerhet genom att hjälpa landets myndigheter att bekämpa förskingring av statliga medel. Beslutet bygger således helt på Gusp och motsvarar de mål som ställs upp i artikel 21.2 b och d FEU.

45 Mot bakgrund av föremålet för beslut 2011/172 har vidare beslutet samband med en ”särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär”. Såväl beslutets namn som dess skäl visar nämligen att det har antagits med hänsyn till ”situationen” i ett tredjeland, närmare bestämt Arabrepubliken Egypten.

46 Dessutom är beslutet inte en form av operativ insats i den mening som avses i artikel 28 FEU. Beslutet innebär nämligen varken någon civil eller militär operation som utförs utanför unionen av en eller flera medlemsstater.

47 Av det ovan anförda följer att artikel 1 i beslut 2011/172 uppfyller de tre kriterier som anges ovan i punkt 41. Beslutet kunde således lagligen antas med stöd av artikel 29 FEU.

Invändningen att artikel 2.1 i förordning nr 270/2011 är rättsstridig

48 Artikel 215 FEUF har följande lydelse:

”1. Om ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i fördraget om Europeiska unionen föreskriver att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas, ska rådet på gemensamt förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen med kvalificerad majoritet besluta om de åtgärder som krävs. Rådet ska underrätta Europaparlamentet om detta.

2. Om så föreskrivs i ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i fördraget om Europeiska unionen, får rådet i enlighet med förfarandet i punkt 1 besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater.

3. De akter som avses i denna artikel ska innehålla nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier.”

49 I förevarande fall har förordning nr 270/2011 antagits med stöd av artikel 215.2 FEUF och beslut 2011/172. Tvärtemot vad sökandena har hävdat är dock tillämpningsområdet för artikel 215.2 FEUF inte begränsat till beslut som avser ledare i ett tredje land och personer som är associerade med dem. Den artikeln kan utgöra rättslig grund för att anta restriktiva åtgärder mot vilka personer som helst, oavsett ställning, förutsatt att dessa åtgärder har föreskrivits i ett beslut som antagits inom ramen för Gusp.

50 I förevarande fall konstaterar tribunalen att ordalydelsen i artikel 2.1 i förordning nr 270/2011, vilken anger tillämpningsområdet för den frysning av tillgångar som införs genom förordningen, motsvarar bestämmelserna i artikel 1.1 i beslut 2011/172. Den frysning av tillgångar som införs genom förordningen har således föreskrivits genom ett beslut som antagits inom ramen för Gusp och som uppfyller villkoren i artikel 215.2 FEUF.

51 Denna slutsats kan för övrigt inte ifrågasättas genom åberopande av rättspraxis avseende artiklarna 60 EG och 301 EG.

52 Enligt rättspraxis föreskrevs förvisso inte någon uttrycklig eller underförstådd behörighet i artiklarna 60 EG och 301 EG (vilka var tillämpliga innan Lissabonfördraget trädde i kraft) att införa åtgärder som riktar sig till personer eller enheter som inte har något samband med den styrande regimen i ett tredjeland (domstolens dom 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 216). Innan Lissabonfördraget trädde i kraft måste således sådana åtgärder införas med stöd av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG tillsammans (domstolens dom i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 216, och dom av den 19 juli 2012 i mål C-130/10, parlamentet mot rådet, punkt 53).

53 Lissabonfördraget innebar emellertid en ändring av rättsläget genom att den nya artikel 215 FEUF infördes. Punkt 1 i denna artikel i EUF-fördraget omfattar förvisso de områden som tidigare omfattades av artiklarna 60 EG och 301 EG (domen i det ovan i punkt 52 nämnda målet parlamentet mot rådet, punkt 52). Punkt 2 i artikeln, som utgör rättsgrunden för förordning nr 270/2011 ger emellertid rådet rätt att, genom en rättsakt i enlighet med 288 FEUF, besluta om restriktiva åtgärder mot alla ”fysiska eller juridiska personer”, ”enheter som inte är stater” eller ”grupper”. Den enda förutsättning som behöver uppfyllas är att sådana åtgärder föreskrivs i ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget. Om denna förutsättning är uppfylld tillåter med andra ord artikel 215.2 FEUF bland annat rådet att, såsom angetts ovan i punkt 49, anta rättsakter som inför restriktiva åtgärder som riktar sig till adressater som inte har något samband med den styrande regimen i ett tredjeland.

54 Talan kan således i vart fall inte vinna bifall såvitt avser den första grunden, varför det inte är nödvändigt att pröva huruvida det var för sent att åberopa denna grund i repliken (se, analogt, domstolens dom av den 28 juli 2011 i mål C-403/10 P, Mediaset mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, och förstainstansrättens dom av den 1 december 1999 i de förenade målen T-125/96 och T-152/96, Boehringer mot rådet och kommissionen, REG 1999, s. II-3427, punkt 143).

2. *Den andra grunden: Åsidosättande av kriterierna för att införa namnen på vissa personer i förteckningen som bifogats beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011*

55 Sökandena har uppgett att skälet för att införa deras namn i förteckningen som bifogats beslut 2011/172 inte ingår bland dem som anges i artikel 1 i detta beslut. De har tillagt att skälet för att införa deras namn i förteckningen som bifogats förordning nr 270/2011 inte ingår bland dem som anges i artikel 2 i denna förordning.

56 För att pröva denna grund ska tribunalen först fastställa vilka kriterier som rådet måste iaktta när det beslutar att föra in namnen på personer eller enheter i förteckningen som bifogats beslut 2011/172 och att fastställa skälet för att sökandenas namn har införts i denna förteckning.

Kriterierna för att införas i förteckningen som bifogats beslut 2011/172

57 I den engelska språkversionen (rättegångsspråk) av artikel 1.1 i beslut 2011/172 föreskrivs att tillgångarna ska frysas för följande personer: ”persons having been identified as responsible for misappropriation of Egyptian State funds, and natural or legal persons, entities or bodies associated with them, as listed in the Annex”. Med andra ord hänvisas i denna språkversion av beslut 2011/172 dels till personer som ”identifierats” vara ansvariga för förskingring av egyptiska statliga tillgångar, dels till personer som är associerade med dem.

58 Såsom sökandena har påpekat i en skrivelse till rådet av den 13 maj 2011 hänvisas emellertid i den franska språkversionen av beslut 2011/172, till personer ”reconnues” (”som funnits/fastställts”) vara ansvariga för förskingring av egyptiska statliga tillgångar, och inte som i den engelska språkversionen, personer ”som identifierats” (”identified”) vara ansvariga för sådana gärningar.

59 Det föreligger i detta fall en betydande skillnad mellan de två språkversionerna.

60 Den franska språkversionen förefaller kräva en restriktiv tolkning av ordalydelsen i artikel 1.1 i beslut 2011/172. Användningen av verbet ”reconnaître” (”finna/fastställa”), vilket i det juridiska språkbruket ofta används tillsammans med adjektivet ”coupable” (”skyldig”), tyder på att de personer som avses i artikel 1.1 formellt har ”funnits” skyldiga till förskingring av egyptiska statliga tillgångar eller till medhjälp till sådan förskingring. Ett sådant fasställande av skuld ska i princip ha skett i en brottmålsdomstol.

61 Den engelska språkversionen medger däremot en extensiv tolkning av bestämmelserna i artikel 1.1 i beslut 2011/172. Användningen av verbet ”identifiera”, vilket är mindre precist än verbet ”finna/fastställa” tyder på att rådet, på grundval av samstämmiga uppgifter, självt ”identifierar” de personer som kan anses som ”ansvariga” för förskingring av egyptiska statliga tillgångar, samt de personer som är associerade med dem.

Huruvida en tolkning måste göras av artikel 1.1 i beslut 2011/172

62 Enligt fast rättspraxis gäller att behovet av att unionsrättsakter tolkas enhetligt innebär att det är uteslutet att bestämmelsens lydelse i oklara fall betraktas isolerat, utan då krävs det i stället att den ska tolkas och tillämpas mot bakgrund av versionerna på övriga officiella språk (se domstolens dom av den 17 november 2011 i mål C-412/10, Homawoo, REU 2011, s. I-11603, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

63 Vidare ska i händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna av en unionsrättslig text den aktuella bestämmelsen tolkas med hänsyn till sammanhanget och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår (se domstolens dom av den 26 april 2012 i mål C-510/10, DR och TV2 Danmark, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

64 I förevarande fall är det nödvändigt att tolka artikel 1.1 i beslut 2011/172 mot bakgrund av versionerna på övriga officiella språk, om inte annat så på grund av den bristande överensstämmelsen mellan de franska och engelska språkversionerna. Denna tolkning ska ske med beaktande av sammanhanget och ändamålet med de föreskrifter i vilka dessa bestämmelser ingår.

Tolkningen av artikel 1.1 i beslut 2011/172

65 Tribunalen konstaterar inledningsvis att på de flesta andra unionsspråk än engelska eller franska är formuleringen av artikel 1.1 i beslut 2011/172 snarlik den engelska.

66 Såsom har påpekats ovan i punkt 44 syftar vidare beslut 2011/172 till att hjälpa de egyptiska myndigheterna att bekämpa förskingringen av statliga medel genom att frysa tillgångarna för personer som, enligt den engelska språkversionen, kan ”identifieras” (”identified”) som ansvariga eller, enligt den franska språkversionen, kan ”finnas” (”reconnues”), vara ansvariga för sådana gärningar. Om rådet måste vänta på att egyptiska domstolar funnit dessa personer skyldiga till brott skulle detta emellertid innebära att den ändamålsenliga verkan av beslut 2011/172 allvarligt äventyrades. I sådant fall skulle de berörda personerna under det straffrättsliga förfarandet ha tillräckligt med tid för att överföra sina tillgångar till stater som inte på något vis samarbetar med de egyptiska myndigheterna.

67 Under dessa förhållanden ska artikel 1.1 i beslut 2011/172 ges en vid tolkning. Denna bestämmelse bör således tolkas så, att den omfattar fem distinkta kategorier av personer. Den första kategorin utgörs av de personer som efter ett straffrättsligt förfarande har funnits vara skyldiga till ”förskingring av egyptiska statliga tillgångar”. Den andra kategorin utgörs av de personer som i strikt mening är ”associerade” med personerna i den första kategorin, det vill säga personer som av en brottsmålsdomstol har funnits vara medbrottslingar till dem. Den tredje kategorin består av personer som åtalats för ”förskingring av egyptiska statliga tillgångar”. Den fjärde kategorin består av personer som åtalats för att vara associerade med nyssnämnda personer (det vill säga som medbrottslingar). Den femte kategorin består av personer som är föremål för rättsliga förfaranden som har samband med straffrättsliga förfaranden avseende ”förskingring av egyptiska statliga tillgångar”, vilka därmed kan anses utgöra personer som är associerade med de åtalade personerna. I denna femte kategori finns bland annat personer som kunnat, i förekommande fall utan att veta om det, dra ekonomisk nytta av denna ”förskingring av egyptiska statliga tillgångar” och därför utgör föremål för säkerhetsåtgärder, vilka beslutats av domstol och som syftar till att bevara de tillgångar som uppkommit till följd av nämnda förskingringar.

Huruvida tolkningen av beslut 2011/172 är förenlig med principer eller rättsnormer av högre rang

68 Enligt fast rättspraxis ska en sekundärrättsakt i möjligaste mån tolkas på ett sådant sätt att den överensstämmer med bestämmelserna i fördragen och andra rättsnormer av samma rang som dessa (domstolens dom av den 10 september 1996 i mål C-61/94, kommissionen mot Tyskland, REG 1996, s. I-3989, punkt 52, och tribunalens dom av den 13 april 2011 i mål T-576/08, Tyskland mot kommissionen, REU 2011, s. II-1578, punkt 103).

69 I förevarande fall är det viktigt att kontrollera huruvida den extensiva tolkningen av artikel 1.1 i beslut 2011/172, i punkt 67 ovan, är förenlig med principen att bestämmelser om administrativa sanktioner ska tolkas strikt, samt med principen om oskuldspresumtion.

– Principen att bestämmelser om administrativa sanktioner ska tolkas strikt

70 Enligt rättspraxis innebär principen inget brott eller straff utan lag, som slås fast i artikel 49.1 första meningen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, att en strafflag inte får tillämpas extensivt till nackdel för den åtalade (domstolens dom av den 12 december 1996 i de förenade målen C-74/95 och C-129/95, X, REG 1996, s. I-6609, punkt 25).

71 Denna princip kan inte endast åberopas gentemot beslut om straffrättsliga påföljder i strikt mening utan även mot beslut om administrativa sanktioner (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 29 mars 2011 i mål C-352/09 P, ThyssenKrupp Nirosta mot kommissionen, REU 2011, s. I-2359, punkt 80).

72 Principen inget brott eller straff utan lag innebär att bestämmelser om administrativa sanktioner inte ska tillämpas extensivt till nackdel för den berörda personen.

73 Om beslut 2011/172 föreskrev administrativa sanktioner skulle således artikel 49.1 första meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna vara tillämplig vilket innebär att beslutet skulle tolkas strikt.

74 Detta är emellertid inte fallet.

75 Bestämmelserna i artikel 49.1 första meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna är identiska med dem i artikel 7.1 första meningen i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950. Av artikel 52.3 i stadgan om de grundläggande rättigheterna följer att dessa bestämmelser därför ska tolkas med beaktande av rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen).

76 Enligt denna rättspraxis kan artikel 7 i nämnda konvention åberopas med framgång endast gentemot ett ”straff”. Utgångspunkten för att fastställa om ett ”straff” föreligger är alltid huruvida åtgärden i fråga har beslutats efter en fällande dom för en ”överträdelse”. Även andra omständigheter är härvidlag av betydelse, närmare bestämt klassificeringen av åtgärden i fråga i den aktuella rättsordningen, dess beskaffenhet och dess syfte, förfarandet för dess antagande och för dess genomförande, samt dess allvar. Åtgärdens allvar är dock inte avgörande eftersom många icke-straffrättsliga åtgärder av preventiv natur kan ha betydande konsekvenser för den berörda personen (Europadomstolens dom av den 17 december 2009 i målet M mot Tyskland, nr 19359/04, § 120).

77 I förevarande fall finns det ingen bestämmelse i unionsrätten som ger den frysning av tillgångar som infördes genom artikel 1 i beslut 2011/172 någon straffrättslig konnotation.

78 Vidare syftar bestämmelserna om införandet av frysningen varken till att straffa något handlande, eller förhindra att detta handlande upprepas. Bestämmelserna syftar endast till att bevara de tillgångar som innehas av de personer, enheter och organ som avses i artikel 1 i beslut 2011/172, i enlighet med de mål som anges i artikel 21.2 b och d FEU (se punkt 44 ovan) (se, för ett liknande resonemang och analogt, förstainstansrättens dom av den 11 juli 2007 i mål T-47/03, Sison mot rådet, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 101, och tribunalens dom av den 7 december 2010 i mål T-49/07, Fahas mot rådet, REU 2010, s. II-5555, punkt 67).

79 Dessutom är effekterna av dessa bestämmelser begränsade i tiden och reversibla. Den frysning av tillgångar som föreskrivs i dessa bestämmelser ska enligt artikel 5 i beslut 2011/172 tillämpas under en bestämd period. Rådet ska kontinuerligt se över beslutet och kan när som helst upphäva frysningen.

80 Frysningen av tillgångar utgör således inte en administrativ sanktion och den omfattas ej heller av tillämpningsområdet för artikel 49.1 första meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

81 Principen att bestämmelser om införande av administrativa sanktioner ska tolkas strikt innebär således inte att tribunalen inte kan ge artikel 1.1 i beslut 2011/172 en vid tolkning, såsom ovan i punkt 67.

– Oskuldspresumtionen

82 Oskuldspresumtionen fastslås i unionens rättsordning genom artikel 48.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Denna princip, som i enlighet med artikel 52.3 i denna stadga ska tolkas med beaktande av Europadomstolens praxis, innebär att ingen företrädare för en offentlig myndighet får utpeka en person som skyldig till ett brott innan dennes skuld har fastställts av en domstol (se Europadomstolens dom av den 10 februari 1995 i målet Allenet de Ribemont, serie A nr 308, §§ 35 och 36, och av den 28 juni 2011 i målet Lizaso Azconobieta mot Spanien, nr 28834/08, § 37). Oskuldspresumtionen skadas dessutom av uttalanden eller av beslut som återspeglar känslan av att personen är skyldig, som får allmänheten att tro på vederbörandes skuld eller som föregriper den behöriga domstolens prövning av de faktiska omständigheterna (se Europadomstolens dom av den 21 september 2006 i målet Pandy mot Belgien, nr 13583/02, § 42, och av den 18 oktober 2011 i målet Păvălache mot Rumänien, nr 38746/03, § 116).

83 Genom att anta beslut 2011/172 har dock rådet inte självt fastställt att de personer som avses i artikel 1.1 har gjort sig skyldiga till de gärningar som är straffbara enligt egyptisk straffrätt eller enligt rätten i någon av unionens medlemsstater. Rådet har vidare inte fått ”allmänheten” att felaktigt tro på dessa personers skuld. Slutligen har rådet inte föregripit den behöriga egyptiska domstolens prövning av de faktiska omständigheterna. Rådet har endast angett att de olika personkategorier som angetts ovan i punkt 67 skulle få sina tillgångar frysta, en åtgärd vilken, såsom har förklarats ovan i punkt 77, i sig själv inte har någon straffrättslig konnotation.

84 Oskuldspresumtionen utgör således inte hinder för tolkningen ovan i punkt 67 av artikel 1.1 i beslut 2011/172 (se, för ett liknande resonemang och analogt, förstainstansrättens dom av den 2 september 2009 i de förenade målen, T-37/07 och T-323/07, El Morabit mot rådet, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 40).

Skälet till att sökandenas namn har förts in i förteckningen som bifogats beslut 2011/172

Huruvida det är nödvändigt att tolka skälet till att sökandenas namn har förts in i förteckningen som bifogats beslut 2011/172

85 Det ska erinras om att införandet av sökandenas namn i förteckningen som bifogats beslut 2011/172 innebar att de omfattades av det system för frysning av tillgångar som definieras i artiklarna 1, 2, 3 och 5 i beslutet. Det bör dessutom noteras att bilagan till beslut 2011/172 publicerades på unionens alla offentliga språk.

86 I den engelska språkversionen av denna bilaga anges att skälet till frysningen av sökandenas tillgångar var att var och en av dem var föremål för rättsliga förfaranden angående förskingring av statliga medel som inletts av de egyptiska myndigheterna på grundval av Förenta nationernas konvention mot korruption (”judicial proceedings by the Egyptian authorities in respect of the misappropriation of State Funds on the basis of the United Nations Convention against corruption”). I denna språkversion hänvisas således endast till rättsliga ”förfaranden” gentemot sökandena. I avsaknad av preciseringar härvidlag kan det anses att dessa förfaranden endast har samband med straffrättsliga förfaranden avseende ”förskingring av egyptiska statliga tillgångar”.

87 I den franska språkversionen av bilagan till beslut 2011/172 – vilken, såsom angetts ovan i punkt 58, har åberopats av sökandena i en skrivelse till rådet av den 13 maj 2011 – anges däremot att sökandena var föremål för ”poursuites judiciaires par les autorités égyptiennes pour détournement de fonds publics, sur la base de la convention des Nations unies contre la corruption”. Utifrån ordalydelsen förefaller det vara på grund av att sökandena varit föremål för ”*poursuites*”, vilket är åtgärder av straffrättslig art, avseende förskingring av statliga medel som deras tillgångar har frysts.

88 Det finns således betydande skillnader mellan den franska och den engelska språkversionen av bilagan till beslut 2011/172.

89 Om det föreligger skillnader mellan olika språkversioner av en individuell rättsakt som är riktad till en person som omfattas av ett tredjelands jurisdiktion ska denna rättsakt tolkas mot bakgrund av dels de andra språkversionerna, dels systematiken i och ändamålet med de föreskrifter som legat till grund för antagandet av denna rättsakt.

90 Det framgår vidare av fast rättspraxis att en genomföranderättsakt i möjligaste mån ska tolkas i överensstämmelse med bestämmelserna i den grundläggande rättsakten (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 68 nämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

91 Såsom har konstaterats ovan i punkt 26 utgör i förevarande fall bilagan till beslut 2011/172 en rad individuella beslut för att genomföra artikel 1.1 i nämnda beslut. Det skäl till varför sökandenas tillgångar har frysts som anges i denna bilaga ska således tolkas i enlighet med de principer som angetts i de två föregående punkterna.

Tolkningen av skälet till att sökandenas namn har förts in i förteckningen som bifogats beslut 2011/172

92 Tribunalen konstaterar inledningsvis att de olika språkversionerna av bilagan till beslut 2011/172 kan delas upp i två ungefär lika stora grupper. På vissa av unionens officiella språk är denna bilaga formulerad på ett sätt som motsvarar den engelska språkversionen, medan formuleringarna på andra officiella språk liknar den franska språkversionen. Jämförelsen mellan de olika språkversionerna ger således ingen ledning. Den visar inte vilken avsikt den som utfärdat rättsakten hade och den avslöjar inte något skrivfel som skulle kunna påverka en eller flera språkversioner.

93 Vidare framgår att oavsett vilken språkversion som studeras är skälet för att sökandenas tillgångar har frysts, vilket anges i bilagan till beslut 2011/172, i överensstämmelse med artikel 1.1 i samma beslut, såsom denna tolkats ovan i punkt 67. I denna artikel föreskrivs nämligen frysning av tillgångarna inte endast för personer som personligen varit föremål för ”straffrättsliga åtgärder” (*poursuites*) i Egypten för förskingring av statliga medel, utan även, bland annat, personer som i samma land är föremål för ”rättsliga förfaranden” (*judicial proceedings)* som har samband med straffrättsliga förfaranden avseende ”förskingring av egyptiska statliga tillgångar”.

94 Artikel 1.1 i beslut 2011/172 gör det möjligt att frysa tillgångarna för fem kategorier av personer (se punkt 67 ovan). Den franska språkversionen av bilagan tillåter dock endast frysning för en enda av dessa kategorier, närmare bestämt personer som varit föremål för straffrättsliga åtgärder avseende ”förskingring av egyptiska statliga tillgångar” (se punkt 87 ovan). Den engelska språkversionen av bilagan omfattar å sin sida tre personkategorier. Förutom personer som åtalats för ”förskingring av egyptiska statliga tillgångar” omfattas personer som åtalats för att vara medbrottslingar till sådana gärningar och personer som är föremål för rättsliga förfaranden som har samband med straffrättsliga förfaranden avseende ”förskingring av egyptiska statliga tillgångar” (se punkt 86 ovan). Den sistnämnda språkversionen ger således skälen för att föra in sökandena i förteckningen som bifogats beslut 2011/172 en innebörd och ett tillämpningsområde som i större utsträckning kan täcka tillämpningsområdet för artikel 1.1 i beslutet. Den motsvarar således bättre det mål som eftersträvas med denna artikel.

95 I enlighet med ordalydelsen i den engelska språkversionen finner således tribunalen att rådet hade för avsikt att frysa sökandenas tillgångar av det skälet att de var föremål för rättsliga förfaranden som hade ett samband, oavsett vilket, med undersökningar angående förskingring av statliga medel.

Huruvida kriterierna i artikel 1.1 i beslut 2011/172 har iakttagits

96 Enligt de kriterier som uppställs i artikel 1.1 i beslut 2011/172 kunde i förteckningen som bifogats beslut 2011/172 införas namnen på de personer som ingår i de fem kategorierna som redovisats ovan i punkt 67.

97 Såsom har angetts ovan i punkt 95 var i förevarande fall det enda skälet för att rådet förde in sökandenas namn i förteckningen som bifogats beslut 2011/172 att de var föremål för rättsliga förfaranden som hade ett samband med undersökningar angående förskingring av statliga medel.

98 Ett sådant skäl ingår, såsom har angetts ovan i punkterna 94 och 95, bland de skäl som anges i artikel 1.1 i detta beslut. Skälet omfattar faktiskt tre av de fem tänkta fall som behandlas i denna artikel.

99 Rådet åsidosatte följaktligen inte de kriterier som det självt ställt upp i artikel 1.1 i beslut 2011/172 när det förde in sökandenas namn i förteckningen som bifogades beslut 2011/172.

Huruvida kriterierna i artikel 2.1 i förordning nr 270/2011 har iakttagits

100 Tribunalen erinrar inledningsvis om att förordning nr 270/2011 har samma struktur som beslut 2011/172. Såsom har angetts ovan i punkt 27 kan således de slutsatser som dras ovan i punkt 26 tillämpas, med nödvändiga ändringar, vad gäller förordning nr 270/2011 och bilaga I till denna förordning. De personer som avses i nämnda bilaga ska således motsvara de kriterier som ställs upp i artikel 2.1 i förordning nr 270/2011.

101 Vidare är dessa kriterier identiska med dem som föreskrivs i artikel 1.1 i beslut 2011/172. Formuleringen av artikel 2.1 i förordning nr 270/2011 är liknande den i artikel 1.1 i beslut 2011/172, till vilken den för övrigt hänvisar.

102 Slutligen är skälen för att föra in sökandenas namn i förteckningen i bilaga I till förordning nr 270/2011 identiska med skälen för att föra in deras namn i förteckningen som bifogats beslut 2011/172.

103 Av de skäl som angetts ovan finner således tribunalen att de kriterier som ställs upp i artikel 2.1 i förordning nr 270/2011 har iakttagits i förevarande fall.

104 Talan kan mot bakgrund av det ovan anförda inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

3. *Den tredje grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten*

105 I artikel 296 andra stycket FEUF föreskrivs att ”[r]ättsakter ska motiveras …”.

106 Enligt artikel 41.2 c i stadgan om de grundläggande rättigheterna innebär rätten till god förvaltning bland annat att ”förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut”.

107 Den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF och artikel 41.2 c 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 den som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och behörig domstol ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (se domstolens dom av den 15 november 2012 i mål C-417/11 P, rådet mot Bamba, punkterna 50 och 53 och där angiven rättspraxis).

108 Det krävs 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 och artikel 41.2 c i stadgan om de grundläggande rättigheterna inte ska ske endast utifrån motiveringens ordalydelse utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och reglerna på det ifrågavarande området. En rättsakt som går någon emot ska således 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 (se domen i det ovan i punkt 107 nämnda målet rådet mot Bamba, punkterna 53 och 54 och där angiven rättspraxis). Vidare ska graden av precision i en rättsakts motivering anpassas till de faktiska möjligheterna och de tekniska och tidsmässiga villkor under vilka rättsakten antas (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).

109 I synnerhet kan motiveringen till en åtgärd för att frysa tillgångar i princip inte bestå i endast en allmän standardformulering (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 108 nämnda målet Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran mot rådet, punkt 143). Ett sådant beslut ska, med förbehåll för vad som angetts ovan i punkt 108, följaktligen i stället 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 108 nämnda målet Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran mot rådet, punkt 143 och där angiven rättspraxis, se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 107 nämnda målet rådet mot Bamba, punkt 52).

110 I förevarande fall har sökandena gjort gällande att beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 är otillräckligt motiverade.

111 Till stöd för denna grund har sökandena för det första anfört att rådet inte klart har angett varför det ansåg att sökandena motsvarade kriteriet i artikel 1 i beslut 2011/172.

112 För det andra har sökandena anfört att den motivering som ges i bilagan till beslut 2011/172 inte är tillräckligt utförlig. I denna bilaga hänvisas till ett ”vagt påstående med koppling till straffrättsliga förfaranden på grundval av en konvention som sökandena inte känner till”. Enligt sökandena möjliggör under alla förhållanden inte de uttalanden som finns i nämnda bilaga för dem att få reda på varför rådet anser att restriktiva åtgärder fortfarande är motiverade.

113 Det framgår emellertid att beslut 2011/172 klart nämner artikel 29 FEU, som legat till grund för att anta beslutet. Dessutom framgår det av titeln på bilagan till beslut 2011/172 att denna består av en ”[f]örteckning över fysiska och juridiska personer, enheter och organ som avses i artikel 1”. Slutligen hänvisar förordning nr 270/2011 till artikel 215.2 FEUF. Vad gäller bilaga I till denna förordning anger denna klart att den utgörs av en ”[f]örteckning över de fysiska och juridiska personer, enheter och organ som avses i artikel 2.1”. Rådet har således på ett entydigt sätt angett vad som, enligt rådet, var den rättsliga grunden för beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011, samt bilagorna till dessa rättsakter.

114 Av beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 framgår dessutom att restriktiva åtgärder vidtagits mot sökandena ”med hänsyn till situationen i Egypten” av det skälet att de var föremål för rättsliga förfaranden i Egypten som har ett samband med undersökningar angående förskingring av statliga medel (se punkt 86 ovan). De överväganden rörande de faktiska omständigheterna som rådet har lagt till grund för att finna att sökandenas tillgångar skulle frysas i enlighet med artikel 1.1 i beslut 2011/172 var således tillräckligt utförliga för att de på ett ändamålsenligt sätt skulle kunna bestrida dem, först inför rådet och därefter vid unionsdomstolen. På engelska – vilket är det språk som sökandena har använt vid såväl sina kontakter med rådet som i förevarande mål – är dessa överväganden entydiga.

115 Dessa överväganden har för övrigt inte angetts slentrianmässigt. 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 nämns i bilagan till beslut 2011/172 och i bilaga I till förordning nr 270/2011. De aktuella övervägandena avser emellertid den konkreta situation som sökandena befann sig i, vilka, enligt rådet, precis som de andra, var föremål för rättsliga förfaranden som har ett samband med undersökningar angående förskingring av statliga medel.

116 Av detta följer att de angripna rättsakterna anger de rättsliga och faktiska omständigheter som, enligt deras upphovsman, har lagts till grund för dem. Det framgår med andra ord klart och tydligt av deras lydelse hur rådet har resonerat.

117 Talan kan mot bakgrund av det ovan anförda inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

4. *Den fjärde grunden: Sakfel och felaktig rättslig bedömning av de faktiska omständigheterna*

118 Såsom har angetts ovan framgår det av bilagan till beslut 2011/172 och bilaga I till förordning nr 270/2011 att tillgångarna har frysts för samtliga sökande endast av det skälet att de var föremål för ett rättsligt förfarande i Egypten som har ett samband med undersökningar angående förskingring av statliga medel.

119 Sökandena har i huvudsak gjort gällande att detta skäl är behäftat med sakfel och innebär en felaktig rättslig bedömning av de faktiska omständigheterna. Denna grund består av två delgrunder.

120 Genom den första delgrunden har sökandena gjort gällande att den andra, tredje och fjärde sökanden inte är föremål för rättsliga förfaranden i Egypten.

121 Genom den andra delgrunden har sökandena gjort gällande att även om den första sökanden ”för närvarande är föremål för rättsliga förfaranden”, avser dock dessa förfaranden inte sådan förskingring av statliga medel som anges i bilagan till beslut 2011/172.

Den första delgrunden

122 Sökandena angav i skrivelse av den 1 april 2011 till rådet att de antog att den första sökandens namn hade förts in i förteckningarna i bilagan till beslut 2011/172 och bilaga I till förordning nr 270/2011 efter en begäran om detta från en egyptisk person eller ett egyptiskt organ. Sökandena begärde dessutom att rådet dels skulle ange vem denna person var eller vilket organ det rörde sig om, dels ge dem en kopia av personens eller organets begäran och de handlingar som åberopats till stöd för denna.

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

124 Under tiden hade sökandenas advokater, genom skrivelse av den 13 maj 2011, begärt att rådet skulle tillställa dem, bland annat, samtlig bevisning som rådet lagt till grund för att besluta om frysning av sökandenas tillgångar. Advokaterna sände därefter två skrivelser till rådet, den 9 juni respektive den 15 juli 2011.

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

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

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

127 Till denna not var bifogad tre handlingar.

128 Den första handlingen var själva begäran om ömsesidig rättslig hjälp. Den var varken daterad eller underskriven. Begäran var skriven på engelska och avsåg ”frysningen, konfiskationen eller återkravet av tillgångarna tillhörande vissa tidigare ministrar och tjänstemän”. Den hänvisade till ”den undersökning som genomförts av egyptiska åklagarmyndigheten i ärendena med nummer 162 och 234 för år 2010 …; 34, 36, 38, 39, 55 och 70 för år 2011 … samt [i] ärendet med nummer 137/2011 … som gäller korruptionsbrott, missbruk av offentliga medel och penningtvätt som begåtts av tidigare

ministrar eller tjänstemän”. Det fanns en förteckning med femton personer, och de fyra sökandena ingick bland dessa. Slutligen angavs dels att Egyptens riksåklagare beslutat om kvarstad på tillgångarna tillhörande personerna i förteckningarna, dels att denna kvarstad hade ”godkänts av brottmålsdomstol”.

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

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

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

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

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

134 Eftersom ovannämnda beslut från Egyptens riksåklagare avsåg den andra, tredje och fjärde sökanden är dessa att anse som personer som är föremål för rättsliga förfaranden i Egypten som har ett samband med undersökningar angående förskingring av statliga medel. Rådet gjorde sig således inte skyldig till något sakfel eller felaktig rättslig bedömning av de faktiska omständigheterna när det klassificerade sökandena på detta sätt i bilagan till beslut 2011/172.

135 Talan kan således inte vinna bifall på den första delgrunden.

Den andra delgrunden

136 Till stöd för den andra delgrunden har sökandena hävdat att den första sökanden endast anklagats för medhjälp till gärningar som kan betecknas som olagligt utfärdande av tillstånd.

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

138 I denna handling anklagades den första sökanden närmare bestämt för att

— ha använt sitt inflytande i egenskap av verkställande direktör för ett ”offentligägt företag i vilket staten [ägde] aktierna” för att för det första genomföra ett aktiebyte till gagn för ett ”privat bolag” som han kontrollerade, för det andra låta detta privata bolag nå affärsmässiga framgångar på det offentligägda företagets bekostnad, och för det tredje olagligen öka ”det privata bolagets” ägande av ovannämnda ”offentligägda företag”, och för att

— ha underlåtit att betala sina skulder till sistnämnda företag och till banker.

139 Den första sökanden var således föremål för straffrättsliga förfaranden i Egypten avseende gärningar som den egyptiska åklagarmyndigheten klassificerade som ”missbruk av statliga medel”.

140 Tribunalen konstaterar att denna klassificering i stort motsvarar klassificeringen ”förskingring av statliga medel” som görs i beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011.

141 Under dessa förhållanden har rådet inte gjort sig skyldigt till något sakfel eller en felaktig rättslig bedömning av de faktiska omständigheterna genom att föra in sökanden i förteckningen som bifogats de omstridda rättsakterna.

142 Sökandena har i repliken ifrågasatt denna slutsats och har hävdat att varken den ovan i punkt 128 beskrivna begäran om ömsesidig rättslig hjälp eller de handlingar som hade bifogats denna gjorde det möjligt att identifiera sökandena som ”ansvariga för förskingring av egyptiska statliga tillgångar”, vilka därmed berövade det egyptiska folket vinsterna av den hållbara utvecklingen av ekonomin och samhället, och förhindrade införandet av demokrati i landet, eller som personer som var associerade med sådana personer.

143 En sådan omständighet kan emellertid under alla händelser inte innebära att de angripna rättsakterna är olagliga. Tribunalen erinrar härvidlag om att artikel 1.1 i beslut 2011/172 – i vilken kriterierna för införande i den förteckning som bifogats nämnda beslut ställs upp – inte endast avser de personkategorier som anges ovan i punkt 67. Förvisso anges i skäl 2 i beslut 2011/17 att dessa personer ”således berövar det egyptiska folket vinsterna av den hållbara utvecklingen av deras ekonomi och samhälle, och undergräver demokratins utveckling i landet”. Denna upplysning utgör dock inte ett ytterligare villkor, som ska iakttas när en ny person förs in i förteckningen som bifogats beslut 2011/172. Det rör sig endast om en förklaring av det slutmål som eftersträvas med detta beslut. I detta skäl anges endast att de personer som avses i artikel 1.1 i beslut 2011/172 kan beröva ”det egyptiska folket vinsterna av den hållbara utvecklingen av deras ekonomi och samhälle, och [förhindra] demokratins utveckling i landet”.

144 Det ska vidare påpekas att inget av de fem argument som sökandena framfört till stöd för den ovan i punkt 142 nämnda invändningen är välgrundat.

145 Sökandena har för det första hävdat att de handlingar som bifogats den ovan i punkt 128 beskrivna begäran om ömsesidig rättslig hjälp inte nämnde ”någon som helst fällande dom för minsta lilla brott” och inte hänvisade till ett åtal. Enligt sökandena begränsade sig dessa handlingar till att ”sammanfatta vissa klagomål som inkommit avseende den första sökanden”, och gav i slutändan ”inte någon upplysning angående huruvida en eller samtliga klagomål [som nämnts] har föranlett åtal … för förskingring av statliga medel.

146 Det är förvisso korrekt att de handlingar som bifogats den ovan i punkt 128 beskrivna begäran om ömsesidig rättslig hjälp inte nämner någon fällande dom i en brottmålsdomstol. Denna omständighet saknar emellertid betydelse. De personer som avses i artikel 1.1.i beslut 2011/172 är nämligen inte endast de som dömts för förskingring av statliga medel, utan även, bland annat, de som var föremål för rättsliga förfaranden som har ett samband med undersökningar angående sådana gärningar (se punkt 67 ovan).

147 Det är vidare inte korrekt att påstå att ingen av de handlingar som bifogats begäran om ömsesidig rättslig hjälp gällde ett åtal för förskingring av statliga medel. Såsom har angetts ovan i punkterna 139 och 140 hänvisade den handling som nämns i punkt 130 ovan till åtal i Egypten av den första sökanden, för gärningar som kan klassificeras som förskingring av statliga medel.

148 För det andra har sökandena understrukit att den ovan i punkt 128 beskrivna begäran om ömsesidig rättslig hjälp ”inte inne[höll] någon uppgift om storleken på de frysta tillgångarna eller vilken typ av rättslig hjälp som begärdes, från vilken domstol eller avseende skälet till att denna rättsliga hjälp [var] nödvändig”.

149 Den omständigheten att den bevisning som rådet lagt till grund för sitt beslut inte innehåller några sådana uppgifter saknar emellertid betydelse för utgången av tvisten. Under alla händelser visar denna omständighet inte att rådet har gjort sig skyldigt till ett sakfel genom att anse att sökandena var föremål för rättsliga förfaranden som har ett samband med undersökningar angående förskingring av statliga medel.

150 För det tredje har sökandena angett att den ovan i punkt 128 beskrivna begäran om ömsesidig rättslig hjälp ”inte ens anty[dde] en lagstiftningsåtgärd från Europeiska unionens sida”.

151 Detta argument bygger emellertid på den felaktiga premissen att rådet endast kunde frysa sökandenas tillgångar om det erhållit en begäran om detta från de egyptiska myndigheterna. Rådet hade tvärtom rätt att frysa tillgångarna för alla personer som motsvarade kriterierna i artikel 1.1 i beslut 2011/172, oavsett om rådet erhållit uppgifter om dessa personer från de egyptiska myndigheterna eller från andra källor.

152 För det fjärde har sökandena hävdat att den ovan i punkt 128 beskrivna begäran om ömsesidig rättslig hjälp var för vag. I handlingarna som bifogats denna begäran hänvisades det till skulder på 7 miljarder egyptiska pund, trots att denna faktauppgift hänför sig till ett klagomål som inte föranledde någon vidare åtgärd från de egyptiska myndigheternas sida. Dessutom handlar, enligt sökandena, de ”övriga klagomålen” inte om förskingring av statliga medel utan om ett bolag i vilket den egyptiska staten endast varit minoritetsdelägare. Dessutom hade inte någon stödjande bevisning lämnats in tillsammans med dessa klagomål. Slutligen gäller klagomålen handlingar som inte begåtts av den första sökanden, utan av bolag i vilka denne hade ett majoritetsinnehav.

153 Det är förvisso korrekt att det i den ovan i punkt 130 nämnda handlingen angavs, i beskrivningen av det ärende som gällde den första sökanden, det vill säga ”ärende nummer 38 för år 2011”, att han underlåtit att betala skulder på 7 miljarder egyptiska pund. Sökandena har emellertid inte inkommit med någon bevisning som kan visa att denna uppgift är oriktig. Under alla förhållanden kan en eventuell oriktighet vad gäller nämnda uppgift inte ha någon som helst påverkan på utgången av tvisten. Mot bakgrund av de slutsatser som redovisades ovan i punkterna 137–140 kan denna omständighet inte i sig själv visa att rådet inte på grundval av den ovan i punkt 130 nämnda handlingen kunde klassificera den första sökanden som en person som är föremål för rättsliga förfaranden som har ett samband med undersökningar angående förskingring av statliga medel.

154 Vad gäller de andra påståenden som nämnts ovan i punkt 152 gäller dessa, enligt sökandena, andra ”klagomål” än det klagomål i vilket det var fråga om den ovan i punkt 153 nämnda skulden på 7 miljarder egyptiska pund. De gäller sålunda andra ärenden än ”ärende nummer 38 för år 2011”, till vilket det hänvisats i den ovan i punkt 130 nämnda handlingen och rådet grundade sig inte på dessa ärenden vid antagandet av de angripna rättsakterna.

155 För det femte har sökandena anfört att de handlingar som ingetts till stöd för den ovan i punkt 128 beskrivna begäran om ömsesidig rättslig hjälp var ofullständiga. Sökandena har hävdat att myndigheterna i Förenade kungariket hade vägrat att efterfölja en begäran om att frysa sökandenas tillgångar, eftersom de egyptiska myndigheterna inte hade lämnat tillräckliga upplysningar för att motivera en sådan åtgärd.

156 Såsom emellertid har påpekats måste det konstateras att de upplysningar som getts i begäran om ömsesidig rättslig hjälp och dess bilagor gjorde det möjligt att dra slutsatsen att sökandena var föremål för rättsliga förfaranden som har ett samband med undersökningar angående förskingring av statliga medel. Det ska dessutom påpekas att påståendet angående hur myndigheterna i Förenade kungariket handlade är att se som omständigheter som ligger utanför förevarande tvist. Sådana omständigheter saknar således betydelse för utgången i tvisten och detta gäller i än högre grad eftersom sökandena inte har angett vilka handlingar som de egyptiska myndigheterna hade lämnat till myndigheterna i Förenade kungariket.

157 Den andra delgrunden ska således inte godtas i någon del, varför talan inte kan bifallas på denna grund.

5. *Den femte grunden: Åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd*

158 Sökandena har anfört att deras rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd har åsidosatts. Denna grund består av tre delar.

Den första delgrunden

159 Sökandena har anfört att de inte tillställts den bevisning som legat till grund för beslutet att frysa deras tillgångar.

160 Detta argument vinner inte stöd av de faktiska omständigheterna.

161 Enligt rättspraxis är det endast på begäran av den berörda parten som rådet är skyldigt att ge tillgång till den bevisning som det lagt till grund för sitt beslut om frysning av tillgångar. Att bevisning ska överlämnas på eget initiativ vore ett orimligt krav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 oktober 2009 i mål T-390/08, Bank Melli Iran mot rådet, REG 2009, s. II-3967, punkt 97).

162 I förevarande fall har sökandena faktiskt begärt att rådet ska redovisa den bevisning som ligger till grund för beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011. Som tribunalen erinrade om ovan i punkt 122 angav sökandenas advokater i skrivelse av den 1 april 2011 att de antog att beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 hade antagits efter en ”begäran [om detta] från en egyptisk person eller myndighet” och bad rådet att ”ge dem en kopia av denna begäran och de handlingar som åberopats till stöd för denna”. Av punkt 124 ovan framgår även att samma advokater genom skrivelse av den 13 maj 2011 erinrade om att sökandena hade ”behov av bevis och information [så att de kan] tillbakavisa den bevisning som åberopats gentemot [dem], och som påstås motivera [att deras namn förs in i förteckningen som bifogats beslut 2011/172]”.

163 Tribunalen konstaterar emellertid att rådet fullt ut uppfyllde sökandenas begäran.

164 Det framgår nämligen av handlingarna i målet att rådet genom en skrivelse av den 7 juni 2011, som nämns i ovan i punkt 123, besvarade begäran av den 1 april 2011 och angav att den till sökandena översände en handling ”daterad den 13 februari 2011 från den egyptiske utrikesministern vilken innefattade en begäran från den egyptiska riksåklagaren om frysning av tillgångarna tillhörande vissa

tidigare ministrar och tjänstemän på grundval av Förenta nationernas konvention mot korruption, och som innefattade [den första sökanden] i förteckningen på berörda personer". Denna handling daterad den 13 februari 2011 bifogades rådets skrivelse.

165 Genom den skrivelse av den 29 juli 2011 som det hänvisats till ovan i punkt 125 besvarade rådet vidare bland annat skrivelsen av den 13 maj 2011. Rådet hänvisade sökandens advokater inte bara till "de upplysningar som redan lämnats i rådets föregående skrivelse, av den 7 juni 2011" utan även till "en not … från den egyptiska delegationen vid Europeiska unionen daterad den 24 februari 2011, innehållande en begäran om ömsesidig rättslig hjälp från Egyptens riksåklagare". Denna not, samt begäran om ömsesidig rättslig hjälp, vilka beskrivs ovan i punkterna 126 och 128, bifogades nämnda skrivelse från rådet.

166 Talan kan således inte vinna bifall på den första delgrunden.

Den andra delgrunden

167 Sökandena har i sin ansökan gjort gällande att det angivna skälet till att deras tillgångar frysts är för vagt. I sin replik har de vidare hävdat att det var först i svarsinlagan som rådet avslöjade det verkliga skälet till frysningen av tillgångarna. De har således inte haft möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt bestrida detta skäl vid tidpunkten för antagandet av beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011.

168 Dessa argument bygger emellertid under alla förhållanden på en oriktig premiss.

169 I motsats till vad sökandena har anfört var nämligen beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 tillräckligt motiverade (se punkt 116 ovan). Motiveringen återgavs för övrigt av sökandena i deras skrivelse till rådet av den 13 maj 2011.

170 Talan kan således inte vinna bifalla på den andra delgrunden.

Den tredje delgrunden

171 För det första har sökandena angett att de inkom med diverse påpekanden till rådet genom skrivelse av den 13 maj 2011, men att rådet i sin skrivelse av den 29 juli 2011 inte besvarade alla de argument som framförts vid detta tillfälle. Enligt sökandena hade rådet särskilt underlåtit att besvara påpekandena angående den politiska motiveringen till de pågående straffrättsliga förfarandena mot den första sökanden i Egypten, och påpekandena angående åsidosättande av rätten till försvar under dessa förfaranden.

172 För det andra har sökandena gjort gällande att varken beslut 2011/172 eller förordning nr 270/2011 anger att skälen till de individuella åtgärderna om frysning av tillgångar avseende sökandena samt den bevisning som legat till grund för dessa åtgärder ska tillställas sökandena. Sökandena har tillagt att dessa rättsakter underlåter att nämna att personer vilkas tillgångar fryses måste beredas möjlighet att yttra sig och att deras synpunkter måste beaktas. Slutligen har de anfört att beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 inte "föreskriver något förfarande för tillställande av den bevisning som legat till grund för beslutet att föra in sökandena i förteckningen, och inte heller föreskriver något om att ta del av deras svar och att på ett korrekt sätt kontrollera de påståenden och den bevisning som motiverade införandet av sökandena i förteckningen, och att låta denna inskrivning kvarstå".

173 För det tredje har sökandena gjort gällande att de inte underrättades om skälen till de beslut om frysning av tillgångar som antagits angående dem innan beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 offentliggjordes. Sökandena har även understrukit att de inte informerats i förväg om att deras tillgångar skulle frysas.

174 Dessa argument kan inte godtas.

175 Varken beslut 2011/172 eller förordning nr 270/2011, eller någon annan text eller princip, ålägger rådet att besvara varje påpekande som sökandena gjort till rådet efter antagandet av beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011, vid äventyr av att de enskilda frysningsåtgärder som beslutats på grundval av de allmänna bestämmelserna i dessa rättsakter skulle vara olagliga. Omständigheten att rådet inte specifikt besvarat sökandenas påståenden att de straffrättsliga förfarandena mot den första sökanden i Egypten var politiskt motiverade och innebar ett åsidosättande av rätten till försvar kan inte i sig påverka lagligheten av förfarandet efter antagandet av beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011, och detta oavsett hur välgrundade sådana påståenden är.

176 För det andra måste det i samband med en första åtgärd innebärande frysning av tillgångar, som den som vidtagits gentemot sökandena genom bilagan till beslut 2011/172 och bilaga I till förordning nr 270/2011, kunna dras nytta av en överraskningseffekt. Det kan således inte krävas av rådet att det upplyser den berörda personen om de skäl som ligger till grund för en sådan åtgärd före det att åtgärden antas (domen i det ovan i punkt 52 nämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen). På samma sätt är rådet inte skyldigt att förvarna de personer som berörs av en sådan åtgärd om att åtgärden snart kommer att antas.

177 För det tredje framgår det av de två föregående punkterna att ingen bestämmelse eller princip kräver att de unionsrättsakter som definierar de regler som ska iakttas i fråga om de enskilda frysningsåtgärderna måste innehålla sådana bestämmelser eller införa sådana förfaranden som beskrivs ovan i punkt 172.

178 För det fall sökandena genom de argument som redovisats ovan i punkterna 171–173 även avsett att göra gällande dels att varken den bevisning som legat till grund för frysningen av deras tillgångar eller skälet till denna frysning tillställts dem efter antagandet av beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011, dels att rådet inte berett dem tillfälle att yttra sig, konstaterar tribunalen att dessa argument inte kan godtas.

179 För det första kan argumentet att rådet inte tillställt dem den bevisning som legat till grund för frysningen av deras tillgångar inte godtas, av de skäl som framgår av punkterna 161–165 ovan.

180 För det andra krävs enligt både principen om rätten till försvar och rätten till ett effektivt rättsmedel som garanteras i artikel 47.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, i princip, att den unionsmyndighet som antar en rättsakt om införande av restriktiva åtgärder gentemot en person eller enhet upplyser den berörda personen eller enheten om de skäl som ligger till grund för denna rättsakt, i vart fall, så snart som möjligt efter det att detta beslut har fattats, i syfte att göra det möjligt för dessa personer eller enheter att tillvarata sina intressen och att utöva sin rätt att väcka talan (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 52 nämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkterna 335 och 336, och domen i det ovan i punkt 161 nämnda målet Bank Melli Iran mot rådet, punkt 92). Det är, vanligen, genom en personlig underrättelse som rådet måste fullgöra skyldigheten som föreskrivs i denna bestämmelse (domstolens dom av den 16 november 2011 i mål C-548/09 P Bank Melli Iran mot rådet, REG 2011, s. I-11381, punkterna 52 och 55).

181 Omständigheten att rådet har underlåtit att självt upplysa om skälen till en rättsakt om införande av restriktiva åtgärder kan emellertid inte påverka denna rättsakts giltighet när denna underlåtenhet inte har fått till följd att den berörda personen eller enheten fråntogs möjligheten att i rätt tid få kännedom om motiveringen till denna rättsakt och bedöma om den var välgrundad (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 180 nämnda målet Bank Melli Iran mot rådet, punkt 55).

182 I förevarande fall framgår det under alla omständigheter av själva ordalydelsen i den ovannämnda skrivelsen av den 13 maj 2011 från sökandenas advokater till rådet, och av ansökan, att sökandena har kunnat ta del av skälen till beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 i rätt tid för att kunna bestrida dessa rättsakter. Det kan särskilt noteras att de på sidan tre i nämnda skrivelse återgav en del av skälen i dessa rättsakter.

183 För det tredje har de fysiska eller juridiska personer som berörs av ett första beslut om att frysa deras tillgångar rätt att yttra sig till rådet efter det att det berörda beslutet har antagits. Rådet är dock inte skyldigt att ex officio se till att dessa personer bereds tillfälle att yttra sig (domen i det ovan i punkt 52 nämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 341, dom av den 14 oktober 2009, punkt 341, domen av den 14 oktober 2009 i det ovan i punkt 161 nämnda målet Bank Melli Iran mot rådet, punkt 98).

184 I förevarande fall framgår det inte av någon av handlingarna i målet att sökandena – vilka inkommit med skriftliga yttranden bland annat genom skrivelser av den 1 april och den 13 maj 2011 – har begärt att rådet ska höra dem efter det att nämnda rättsakter antogs. Dessa personer, vilka under alla omständigheter inte hade någon som helst rätt att bli hörda efter antagandet av beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 (domen i det ovan i punkt 52 nämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 341), hade under dessa förhållanden inte fog för att klaga på att de inte hörts av rådet.

185 Den tredje delgrunden kan således inte godtas, varför talan inte kan vinna bifall på denna grund.

6. *Den sjätte grunden: Åsidosättande av rätten till egendom*

186 Sökandena har hävdat att rätten till egendom har åsidosatts. Till stöd för denna grund har de anfört fyra olika argument.

187 För det första har de hävdat att rådet inte har visat att en frysning av alla deras tillgångar utgör den minst ingripande åtgärden för att säkerställa det mål som eftersträvas med beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011. Enligt sökandena är således den frysning av tillgångar som rådet beslutat om för deras del oproportionerlig. Till stöd för detta påstående har de anfört att ingen uppgift har lämnats angående storleken på de tillgångar som de påstås ha förskingrat. Vidare har de hävdat att den frysning av deras tillgångar som beslutats i Egypten är tillräcklig, eftersom dessa tillgångar är betydligt mer värda än de tillgångar som de påstås ha förskingrat.

188 Sökandena har för det andra angett i sin replik att förbudet enligt artikel 1.2 i beslut 2011/172 för utomstående att ställa ekonomiska resurser till deras förfogande är ologiskt, oproportionerligt och kontraproduktivt vad gäller det syfte som rådet eftersträvar, nämligen återfåendet, efter det juridiska förfarandet i Egypten, av statliga medel som kan ha förskingrats.

189 För det tredje har sökandena gjort gällande att beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 påtagligt och långvarigt påverkar deras rykte, eftersom de inte bara innebär att sökandenas samtliga tillgångar i unionen fryses, utan även att sökandena ”stämplas” som personer som stulit egyptiska tillgångar och därmed som fiender till det egyptiska folket.

190 För det fjärde har sökandena hävdat att rådet inte har visat att ett ”reseförbud” var motiverat och proportionerligt.

191 Tribunalen konstaterar inledningsvis att det tredje argumentet, som redovisats ovan i punkt 189, inte under några förhållanden kan godtas. Det ska nämligen understrykas att de mål som eftersträvas genom beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 är av sådan vikt att det kan vara motiverat att sökandena drabbas av negativa följder, även betydande sådana, utan att detta påverkar rättsakternas

laglighet (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 av den 14 oktober 2009 i det ovan i punkt 161 nämnda målet Bank Melli Iran mot rådet, punkt 70).

192 Det fjärde argumentet, som redovisas ovan i punkt 190, saknar relevans. Varken i beslut 2011/172 eller i förordning nr 270/2011 införs nämligen något reseförbud för sökandena.

193 Sammanfattningsvis är det endast de två första argumenten, som redovisats ovan i punkterna 187 och 188, som på ett verkningsfullt sätt kan åberopas till stöd för grunden avseende åsidosättande av äganderätten. Dessa argument kommer i det följande att prövas det ena efter det andra.

Det första argumentet

194 I artikel 17.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna anges följande:

”Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.”

195 I förevarande fall har rådet, genom beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011, under en bestämd tid fryst tillgångar som innehas av bland annat sökandena. Rådet får således anses ha begränsat sökandenas utövande av den rätt som avses i artikel 17.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 52 nämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 358) Rätten till egendom, som skyddas genom denna artikel, är dock inte 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 domen i det ovan i punkt 52 nämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 355), och kan följaktligen begränsas, under de villkor som anges i artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

196 I sistnämnda artikel anges 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”. I samma artikel anges även att ”[b]egränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast 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”.

197 En begränsning av utövandet av rätten till egendom måste således under alla förhållanden uppfylla tre villkor för att vara förenlig med unionsrätten.

198 För det första ska begränsningen vara ”föreskriven i lag” (se, för ett liknande resonemang, 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 den aktuella åtgärden.

199 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 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.

200 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, domen i det ovan i punkt 191 nämnda målet Bosphorus, punkt 26, och i det ovan i punkt 52 nämnda målet 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 195 nämnda målet Nold mot kommissionen, punkt 14, och i det ovan i punkt 52 nämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkten 355).

201 I förevarande fall är samtliga dessa villkor uppfyllda.

202 För det första ska nämligen den aktuella begränsningen av utövandet av rätten till egendom anses vara ”föreskriven i lag” i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, eftersom kriterierna som uppställs i artikel 1.1 i beslut 2011/172 och i artikel 2.1 i förordning nr 270/2011 har iakttagits (se punkterna 99 och 103 ovan).

203 För det andra har tribunalen konstaterat ovan i punkt 44 att beslut 2011/172 och dess bilaga bidrar till uppfyllandet av de mål av allmänintresse som anges i artikel 21.2 b och d FEU. Detsamma gäller för förordning nr 270/2011 och dess bilaga, eftersom dessa avspeglar bestämmelserna i beslut 2011/172.

204 I motsats till vad sökandena har hävdat (se punkt 187 ovan) är för det tredje begränsningen av deras utövande av rätten till egendom inte oproportionerlig.

205 Enligt proportionalitetsprincipen, som är en allmän princip i unionsrätten, krävs att unionens institutioner i sitt handlande inte går utöver vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga. När det finns möjlighet att välja mellan flera ändamålsenliga åtgärder ska således den åtgärd väljas som är minst ingripande, och de olägenheter som orsakas ska inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (domstolens dom av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl., REG 2001, s. I-5689, punkt 81, och tribunalens dom av den 6 maj 2010 i mål T-388/07, Comune di Napoli mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 143).

206 De åtgärder som rådet har vidtagit med stöd av artikel 1.1 i beslut 2011/172 och artikel 2.1 i förordning nr 270/2011 är ändamålsenliga för att uppnå de mål som anges ovan i punkt 203. Dessa åtgärder bidrar nämligen på ett effektivt sätt till att underlätta fastställandet av förskingringar av statliga medel som begåtts mot de egyptiska myndigheterna och gör det enklare för dessa myndigheter att återkräva behållningen av sådana förskingringar. Enligt punkterna 139–141 ovan framgår det av handlingarna i målet att den första sökanden har åtalats i Egypten för gärningar som kan klassificeras som ”förskingring av statliga medel”.

207 Vidare har sökandena inte visat att rådet hade kunnat anta åtgärder som var mindre ingripande samtidigt som de var lika ändamålsenliga som dem som föreskrevs i beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011.

208 Eftersom frågan huruvida det fanns grund för de straffrättsliga förfaranden som inletts i Egypten inte avgjorts genom domstolsbeslut kunde rådet vid tidpunkten för antagandet av beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 varken känna till arten av den eventuella förskingring av egyptiska statliga medel som begåtts av den första sökanden, eller omfattningen av denna. Rådet hade således inte möjlighet att göra en uppdelning mellan, å ena sidan de, tillgångar som kunde ha tillförts sökandenas tillgångar till följd av sådan förskingring och, å andra sidan, resterande egendom som utgjorde sökandenas tillgångar. Under dessa förhållanden fanns det inget som kunde föranleda rådet att anta att de egyptiska myndigheternas beslut om kvarstad på sökandenas tillgångar (se punkt 132 ovan) var tillräckligt för att täcka den första sökandens eventuella framtida fällande domar.

209 Slutligen var de olägenheter som orsakades av de omstridda frysningsåtgärderna inte oproportionerliga jämfört med de eftersträvade målen. Tribunalen noterar härvidlag särskilt dels att dessa åtgärder till sin natur är tillfälliga och reversibla (se punkt 79 ovan) och därmed inte innebär något ingrepp i det ”väsentliga innehållet”i rätten till egendom, dels att det i enlighet med artikel 1.3 i beslut 2011/172 går att göra undantag från dessa bestämmelser för att täcka de berörda personernas ”grundläggande behov”, rättegångskostnader eller till och med ”extraordinära utgifter”.

Det andra argumentet

210 Genom det argument som redovisats ovan i punkt 188, vilket för första gången framfördes i repliken, har sökandena i huvudsak framställt en invändning om rättsstridighet i den mening som avses i artikel 277 FEUF, bestående i att förbudet enligt artikel 1.2 i beslut 2011/172 för utomstående att ställa ytterligare ekonomiska resurser till sökandenas förfogande utgör ett oproportionerligt ingrepp i rätten till egendom.

211 I enlighet med artikel 52.3 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska artikel 17.1 i stadgan, i vilken rätten till egendom slås fast, tolkas mot bakgrund av Europadomstolens praxis avseende artikel 1 tilläggsprotokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken garanterar rätten till respekt för egendom.

212 Vidare framgår av rättspraxis från Europadomstolen att artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 1 inte garanterar en rätt att förvärva ”egendom”. En sökande kan endast åberopa åsidosättande av denna artikel om den åtgärd eller de rättsakter som vederbörande ifrågasätter rör dennes ”egendom” i den mening som avses i denna bestämmelse. Begreppet egendom kan innefatta såväl ”befintlig egendom” som ”tillgångar” inbegripet fordringar, enligt vilka sökanden kan hävda sig ha åtminstone en berättigad förväntning att faktiskt kunna utöva en rätt till egendom. När ägarintresset gäller en fordran kan den endast anses som en ”tillgång” om den har tillräcklig rättsligt grund (se Europadomstolens dom av den 28 september 2004 i målet Kopecký mot Slovakien, nr 44912/98, §§ 35 och 52 och där angiven rättspraxis).

213 I förevarande mål framgår det av artikel 1.6 i beslut 2011/172 att punkt 2 i samma artikel inte utgör hinder för kreditering av frysta konton med ränta eller andra intäkter från dessa konton. Ej heller utgör denna punkt hinder för betalningar i samband med avtal, överenskommelser eller förpliktelser som ingåtts eller uppkommit före den dag från och med vilken dessa konton frystes. Således förbjuder artikel 1.2 i beslut 2011/172 endast nya insättningar som görs av utomstående som vid tidpunkten för beslutets ikraftträdande inte föreskrevs i någon rättsakt.

214 Om emellertid sökandena genom att åberopa att denna bestämmelse är olaglig avsåg att göra gällande att den förbjöd utomstående att genomföra betalningar som var utestående enligt rättsakter från tiden innan frysningen av deras tillgångar började gälla, konstaterar tribunalen att sökandenas invändning om rättsstridighet bygger på en felaktig premiss.

215 Vad gäller framtida betalningar som vid den tidpunkt då frysningen av tillgångar började gälla inte var föreskrivna i någon rättsakt kan sökandena inte med framgång hävda att dessa omfattas av tillämpningsområdet för artikel 17.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. När rådet förbjuder utomstående att genomföra sådana betalningar berövar de således inte sökanden någon ”egendom” i den mening som avses i ovan i punkt 212 nämnda rättspraxis från Europadomstolen.

216 Detta argument kan således inte godtas, varför det inte är nödvändigt att pröva huruvida det var för sent att i repliken framföra det argument som redovisas ovan i punkt 188 (se punkt 54 ovan).

217 Efter det att tribunalen funnit att talan inte kan bifallas på den femte grunden, att rätten till försvar och till ett effektivt domstolsskydd åsidosatts, kan tribunalen inte finna annat än att talan ej heller kan bifallas på den sjätte grunden.

7. *Den sjunde grunden: Åsidosättande av näringsfriheten*

218 Enligt artikel 16 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska ”[n]äringsfriheten ... erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis”.

219 I förevarande fall har sökandena underförstått åberopat att denna bestämmelse har åsidosatts. Till stöd för denna grund har de anfört att beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 helt förbjöd dem att i unionen utöva ekonomisk verksamhet i förvärvssyfte.

220 Tribunalen konstaterar dock att dessa rättsakter inte har som omedelbart syfte att förhindra att sökandena utövar sådan verksamhet.

221 Under dessa omständigheter finner tribunalen att sökandena genom de argument som redovisats ovan i punkt 218 får anses ha gjort gällande att beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011, genom att frysa de tillgångar som sökandena innehade i unionen och förbjuda utomstående att ställa ytterligare ekonomiska resurser till deras förfogande i unionen, har som indirekt konsekvens att sökandena i praktiken förhindras utöva all ekonomisk verksamhet i förvärvssyfte i unionen.

222 Även om den sjunde grunden tolkas på detta sätt kan talan inte vinna bifall på denna grund.

223 Såsom tribunalen har erinrat om ovan har sökandena inte gjort gällande att de olika förbud som uppställs i beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 hindrar dem från att bedriva verksamhet tillsammans med fysiska och juridiska personer i unionen, samtidigt som sökandena själva bor utanför unionen.

224 Sökandena har endast anfört att dessa rättsakter i praktiken hindrade dem från att utöva all ekonomisk verksamhet i förvärvssyfte i unionen.

225 Sökandena, vilka alla är egyptiska medborgare, har dock inte ens visat att de före antagandet av beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 hade beviljats tillstånd att i egenskap av medborgare i ett tredjeland utöva ekonomisk verksamhet i förvärvssyfte i en medlemsstat.

226 Sökandena kan således inte med framgång hävda att beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 har inneburit att de förbjudits att utöva ekonomisk verksamhet i förvärvssyfte i unionen.

227 Även om sökandena avsett att anföra det argument som anges ovan i punkt 223 hade talan under alla omständigheter ändå inte kunnat vinna bifall på denna grund.

228 Förvisso föreskrivs det i artikel 1.2 i beslut 2011/172 att utomstående inte får ställa tillgångar eller ekonomiska resurser till förfogande för sökandena, vilket indirekt har begränsat deras möjligheter att ingå affärsrelationer med fysiska eller juridiska personer som bor eller har sitt säte i unionen.

229 Denna begränsning, som föreskrivs genom en allmän bestämmelse i beslut 2011/172, är emellertid för det första föreskriven i lag, såsom har påpekats ovan i punkt 202.

230 För det andra svarar denna begränsning mot samma mål av allmänintresse som det som eftersträvas genom frysningen av sökandenas existerande tillgångar (se punkt 203 ovan).

231 För det tredje är den aktuella begränsningen inte oproportionerlig.

232 Dels är detta förbud ändamålsenligt med hänseende till syftet med de angripna rättsakterna, vilket är att hjälpa de egyptiska myndigheterna att identifiera och återkräva de tillgångar som härrör från eventuell förskingring av egyptiska statliga medel. Alla ändringar av sökandenas förmögenhetsförhållanden som beror på rättsakter som tillkommit efter beslut 2011/172 kan göra det svårare, eller till och med omöjligt, att göra skillnad mellan å ena sidan de tillgångar som kan ha tillkommit på grund av förskingring av egyptiska statliga medel, och å andra sidan övrig egendom som utgör sökandenas tillgångar. Omständigheten att sökandenas tillgångar inte kan ökas genom inbetalningar som bygger på förhållanden efter beslut 2011/172 underlättar således identifieringen av egyptiska statliga medel som kan ha förskingrats till gagn för sökandena, och återlämnandet till de egyptiska myndigheterna av dessa.

233 Dels finns det inte någon mindre ingripande åtgärd än det förbud som föreskrivs i artikel 1.2 i beslut 2011/172, kopplat till den frysning av tillgångar som föreskrivs i artikel 1.1 i samma beslut, för att låsa de tillgångar som sökandena innehar i unionen, och därmed underlätta identifieringen och återlämnandet till egyptiska myndigheter av bytet från en eventuell förskingring av statliga medel till gagn för sökandena.

8. *Den åttonde grunden: Uppenbart oriktig bedömning*

234 Sökandena har hävdat att rådet har gjort sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning. De har framfört två argument till stöd för denna grund.

235 Som första argument gör de gällande att rådet, genom att föra in deras namn i förteckningen som bifogats beslut 2011/172, inte har iakttagit de kriterier som slås fast i artikel 1 i nämnda beslut, och därmed har gjort sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning.

236 Tribunalen konstaterar emellertid att även om argumentet framförs till stöd för förevarande grund är det identiskt med den andra grunden, vilken bland annat består i att kriterierna som uppställs i artikel 1.1 i beslut 2011/172 inte har iakttagits. Av de skäl som angetts ovan i punkterna 57–99 kan således detta argument inte godtas.

237 Som andra argument har sökandena anfört att rådet uppenbarligen inte har försökt att ”pröva” huruvida sökandena ”faktiskt” var ”ansvariga” för förskingringen av egyptiska statliga medel. Sökandena har därmed hävdat att det ankommer på rådet att kontrollera huruvida sökandena var skyldiga, i straffrättslig mening, till förskingring av egyptiska statliga medel.

238 Såsom framgår av punkt 67 ovan bygger emellertid ett sådant resonemang på den felaktiga premissen att endast personer som blivit dömda för sådana gärningar kan omfattas av den aktuella frysningen av tillgångar.

239 Talan kan således inte vinna bifall på den åttonde grunden.

240 Av vad som anförts ovan följer att talan ska ogillas.

Rättegångskostnader

241 Enligt artikel 87.2 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

242 Enligt artikel 87.4 i tribunalens rättegångsregler ska de medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

243 Eftersom sökandena i förevarande fall har tappat målet ska de ersätta rättegångskostnaderna. Vidare ska kommissionen, i egenskap av intervenerande institution, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Ahmed Abdelaziz Ezz, Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin och Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar ska förutom att bära sina egna rättegångskostnader även ersätta de rättegångskostnader som Europeiska unionens råd haft.

3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Czúcz Labucka Gratsias

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 februari 2014.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten 2

Förfarandet och parternas yrkanden 5

Rättslig bedömning 5

1. Den första grunden: Beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 saknar rättslig grund 6

Räckvidden av sökandenas argument 6

Invändningen om att artikel 1.1 i beslut 2011/172 är rättsstridig 7

Innebörd och räckvidd av artikel 29 FEU 7

Huruvida bestämmelserna i artikel 29 FEU har iakttagits 8

Invändningen att artikel 2.1 i förordning nr 270/2011 är rättsstridig 9

2. Den andra grunden: Åsidosättande av kriterierna för att införa namnen på vissa personer i förteckningen som bifogats beslut 2011/172 och förordning nr 270/2011 10

Kriterierna för att införas i förteckningen som bifogats beslut 2011/172 10

Huruvida en tolkning måste göras av artikel 1.1 i beslut 2011/172 11

Tolkningen av artikel 1.1 i beslut 2011/172 11

Huruvida tolkningen av beslut 2011/172 är förenlig med principer eller rättsnormer av högre rang . 12

– Principen att bestämmelser om administrativa sanktioner ska tolkas strikt 12

– Oskuldspresumtionen 13

Skälet till att sökandenas namn har förts in i förteckningen som bifogats beslut 2011/172 14

Huruvida det är nödvändigt att tolka skälet till att sökandenas namn har förts in i förteckningen som bifogats beslut 2011/172 14

Tolkningen av skälet till att sökandenas namn har förts in i förteckningen som bifogats beslut 2011/172 14

Huruvida kriterierna i artikel 1.1 i beslut 2011/172 har iakttagits 15

Huruvida kriterierna i artikel 2.1 i förordning nr 270/2011 har iakttagits 15

3. Den tredje grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten 16

4. Den fjärde grunden: Sakfel och felaktig rättslig bedömning av de faktiska omständigheterna 17

Den första delgrunden 18

Den andra delgrunden 19

5. Den femte grunden: Åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd 22

Den första delgrunden 22

Den andra delgrunden 23

Den tredje delgrunden 23

6. Den sjätte grunden: Åsidosättande av rätten till egendom 25

Det första argumentet 26

Det andra argumentet 28

7. Den sjunde grunden: Åsidosättande av näringsfriheten 29

8. Den åttonde grunden: Uppenbart oriktig bedömning 30

Rättegångskostnader 30