



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PEDRO CRUZ VILLALÓN
föredraget den 19 december 2012¹

Mål C-478/11 P

Laurent Gbagbomotrådet
Mål C-479/11 PKatina Justin Konémotrådet
Mål C-480/11 PAKissi Danièle Boni Claveriemotrådet
Mål C-481/11 PAlcide Djédjémotrådet
Mål C-482/11 PAffi Pascal N'Guessan
mot

rådet

”Överklagande — Särskilda restriktiva åtgärder som vidtagits mot vissa personer och enheter mot bakgrund av situationen i Elfenbenskusten — Frysning av tillgångar — Tillträde till EU:s territorium — Avsaknad av personlig delgivning av dessa åtgärder — Möjlighet att väcka talan vid domstol — Tidsfrist — Artikel 111 och artikel 113 i tribunalens rättegångsregler — Artikel 47 i stadgan”

1. Med anledning av fem överklaganden av tribunalens beslut att avvisa de berörda personernas talan mot vissa åtgärder som rådet vidtagit inom ramen för en process för att upprätthålla fred och säkerhet i regionen kring Elfenbenskusten med stöd från Förenta nationernas säkerhetsråd, ges domstolen här möjlighet att utveckla sin praxis rörande den av unionen garanterade rätten till ett effektivt rättsmedel mot unionsinstitutionernas rättsakter genom vilka den här typen av åtgärder vidtas.

2. Till skillnad från vad som var fallet i domstolens dom av den 3 september 2008 i målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen² och av den 16 november 2011 i målet Bank Melli Iran mot rådet,³ har domstolen i förevarande mål inte att pröva huruvida de beslut genom vilka vissa restriktiva åtgärder infördes mot klagandena var rättsenliga, utan huruvida tribunalens beslut att avvisa deras talan mot dessa åtgärder var det.

3. Jag vill redan här klargöra att jag med hänsyn till de särskilda omständigheter som föreligger i målet anser att klagandena borde ha fått möjlighet att framföra sina argument vid tribunalen i ett kontradiktoriskt förfarande, såväl beträffande den tidpunkt då de rent faktiskt fick kännedom om åtgärderna som berörde dem som beträffande eventuell force majeure, i enlighet med de möjligheter som artikel 113 i tribunalens rättegångsregler erbjuder. Det innebär att jag anser att överklagandena ska bifallas såvitt avser den andra grunden. Jag anser med andra ord att tribunalen med hänsyn till omständigheterna gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den direkt avvisade klagandenas talan på grundval endast av de ansökningar som klagandena hade ingivit till tribunalen med motiveringen att den inte hade väckts inom fristen, i enlighet med artikel 111 i nämnda rättegångsregler.

1 — Originalspråk: spanska.

2 — De förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P (REG 2008, s. I-6351).

3 — Mål C-548/09 P (REU 2011, s. I-11381).

I – Bakgrund och tillämpliga bestämmelser

4. Genom resolution 1572 (2004) av den 15 november 2004 beslutade Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet) i enlighet med kapitel VII i Förenta nationernas stadga att, med anledning av att situationen i Elfenbenskusten ansågs utgöra ett hot mot freden och säkerheten i regionen, införa vissa restriktiva åtgärder (reserestriktioner samt frysning av penningmedel, andra finansiella tillgångar och ekonomiska resurser) mot de personer och institutioner som angavs av en kommitté som inrättats för detta ändamål enligt resolutionen (nedan kallad sanktionskommittén).

5. Från och med den 13 december 2004 antog unionen ett antal rättsakter i syfte att genomföra säkerhetsrådets resolution.⁴

6. Efter det att Förenta nationerna hade erkänt valet av Alassane Ouattara till president för Republiken Elfenbenskusten i den valprocess som genomfördes där mellan den 31 oktober och den 28 november 2010, uppmanade Europeiska rådet den 17 december 2010 samtliga ivorianska ledare, såväl civila som militära, att underställa sig presidenten Alassane Ouattara och bekräftade att Europeiska unionen hade för avsikt att vidta riktade sanktioner mot dem som inte respekterade den vilja som det ivorianska folket hade uttryckt.

7. För att införa restriktiva åtgärder mot vissa personer som, trots att de inte angetts av säkerhetsrådet eller sanktionskommittén ändå hindrade processen för fred och nationell försoning i Elfenbenskusten, i synnerhet mot dem som hotade ett korrekt genomförande av valprocessen, antog rådet den 22 december 2010 beslut 2010/801/Gusp,⁵ med en förteckning över de personer som omfattades av de restriktiva åtgärderna, vilken innehöll namnet på två av klagandena i förevarande mål.

8. I synnerhet hade artikel 4.1 i beslut 2010/656 fått följande nya lydelse i beslut 2010/801:

”1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra inresa till eller transitering genom sitt territorium av

- a) personer som avses i bilaga I, vilka förtecknats av sanktionskommittén
- b) personer som avses i bilaga II, men som inte är införda i den förteckning som återfinns i bilaga I, och som hindrar processen för fred och nationell försoning och i synnerhet de som hotar det korrekta slutresultatet av valet.”

9. Bland de namn som genom beslut 2010/801 infördes i förteckningen i bilaga II till beslut 2010/656 återfinns följande, med angivna preciseringar:

- ”1. Pascal Affi N’Guessan. Född den 1 januari 1953 i Bouadikro ... Generalsekreterare för Ivorianska folkfronten (Front Populaire Ivoirien - FPI). F.d. premiärminister. Radikala ställningstaganden och aktiv desinformation. Anstiftan till våld.

4 — Genom rådets gemensamma ståndpunkt 2004/852/Gusp av den 13 december 2004 om restriktiva åtgärder mot Elfenbenskusten (EUT L 368, s. 50) beslutade rådet att de åtgärder som hade antagits i säkerhetsrådets resolution 1572 (2004) och som innefattade frysning av penningmedel och ekonomiska resurser för personer som enligt Förenta nationernas behöriga sanktionskommitté utgör ett hot mot fredsprocessen och den nationella försoningsprocessen i Elfenbenskusten skulle genomföras. För att genomföra de åtgärder som hade angivits i den gemensamma ståndpunkten 2004/852, antog rådet förordning (EG) nr 560/2005 av den 12 april 2005 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter mot bakgrund av situationen i Elfenbenskusten (EUT L 95, s. 1). Rådets gemensamma ståndpunkt 2004/852 förlängdes och ändrades så småningom genom rådets gemensamma ståndpunkt 2008/873/Gusp av den 18 november 2008 om förlängning av de restriktiva åtgärderna mot Elfenbenskusten (EUT L 308, s. 52), innan den till sist upphävdes och ersattes av rådets beslut 2010/656/Gusp av den 29 oktober 2010 om förlängning av restriktiva åtgärder mot Elfenbenskusten (EUT L 285, s. 28).

5 — Rådets beslut 2010/801/Gusp av den 22 december 2010 om ändring av rådets beslut 2010/656/Gusp om förlängning av restriktiva åtgärder mot Elfenbenskusten (EUT L 341, s. 45).

...

13. Laurent Gbagbo. Född den 31 maj 1945 i Gagnoa. Påstår sig vara Republikens president.”

10. Mot bakgrund av den allvarliga situationen i Elfenbenskusten ändrades än en gång beslut 2010/656 genom beslut 2011/17/Gusp⁶ för att nya namn skulle föras in i förteckningen i bilaga II till beslut 2010/656. Följande namn som är relevanta i förevarande mål fördes då in i förteckningen:

”17. Danièle Boni Claverie (franskt och ivorianskt medborgarskap). Påstådd minister för kvinno-, familje- och barnfrågor. Medverkan i Laurent Gbagbos olagliga regering.

...

27. Koné Katina Justin. Påstådd biträdande minister med ansvar för budgeten. Medverkan i Laurent Gbagbos olagliga regering.”

11. Den 14 januari 2011 ändrades än en gång beslut 2010/656 genom beslut 2011/18/Gusp,⁷ genom vilket kompletterande restriktiva åtgärder infördes, i synnerhet frysande av penningmedel för personer som finns införda i förteckningen i bilaga II, som också ändrades. Genom detta beslut fick artikel 5.1 och 5.2 i beslut 2010/656 följande nya lydelse:

”1. Alla penningmedel och ekonomiska resurser som ägs eller kontrolleras direkt eller indirekt av

- a) de personer som avses i bilaga I som förtecknats av sanktionskommittén och som avses i artikel 4.1 a, eller som innehas av enheter som ägs eller kontrolleras direkt eller indirekt av dem eller av personer som agerar på deras vägnar eller på deras uppdrag och som förtecknats av sanktionskommittén,
- b) de personer eller enheter som avses i bilaga II men som inte är införda i den förteckning som återfinns i bilaga I, och som hindrar processen för fred och nationell försoning och i synnerhet de som utgör ett hot mot det korrekta resultatet av valprocessen, eller som innehas av enheter som ägs eller kontrolleras direkt eller indirekt av dem eller av personer som agerar på deras vägnar eller på deras uppdrag, ska frysas.

2. Inga penningmedel, finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt göras tillgängliga för, eller utnyttjas till gagn för, de personer eller enheter som avses i punkt 1.”

12. Samma dag, den 14 januari 2011, antog rådet förordning (EU) nr 25/2011⁸ för att kunna säkerställa samstämmighet med förfarandet för att ändra och se över bilagorna I och II till beslut 2010/656, varvid artikel 2 i förordning nr 560/2005 fick följande lydelse:

”1. Alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av de fysiska eller juridiska personer, enheter och organ som förtecknas i bilaga I eller i bilaga IA ska frysas.

2. Inga tillgångar eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för, eller göras tillgängliga till förmån för, de fysiska eller juridiska personer, enheter och organ som förtecknas i bilaga I eller i bilaga IA.

6 — Rådets beslut 2011/17/Gusp av den 11 januari 2011 om ändring av rådets beslut 2010/656/Gusp om förlängning av restriktiva åtgärder mot Elfenbenskusten (EUT L 11, s. 31).

7 — Rådets beslut 2011/18/Gusp av den 14 januari 2011 om ändring av rådets beslut 2010/656/Gusp om förlängning av restriktiva åtgärder mot Elfenbenskusten (EUT L 11, s. 36).

8 — Rådets förordning (EU) nr 25/2011 av den 14 januari 2011 om ändring av förordning (EG) nr 560/2005 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter mot bakgrund av situationen i Elfenbenskusten (EUT L 11, s. 1).

3. Det ska vara förbjudet att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att direkt eller indirekt kringgå de åtgärder som avses i punkterna 1 och 2.

4. Bilaga I ska omfatta de fysiska och juridiska personer, enheter och organ som avses i artikel 5.1 a i beslut 2010/656/Gusp, i dess ändrade lydelse.

5. Bilaga IA ska omfatta de fysiska och juridiska personer, enheter och organ som avses i artikel 5.1 b i beslut 2010/656/Gusp, i dess ändrade lydelse.”

13. Vad beträffar [Affi Pascal] N’Guessan, Laurent Gbagbo, Katina Justin Koné och [Akissi] Danièle Boni Claverie fanns deras namn kvar i förteckningen i bilaga II till beslut 2010/656, och de fördes in i förteckningen i bilaga IA till förordning nr 560/2005.

14. Säkerhetsrådet antog den 30 mars 2011 resolution 1975 (2011). I bilaga I till denna finns en förteckning över ett antal personer som har hindrat processen för fred och nationell försoning i Elfenbenskusten och den verksamhet som Förenta nationerna och andra internationella aktörer bedriver där och som har gjort sig skyldiga till allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt. Nämda bilaga innehöll namnen på följande klagande i förevarande mål: Laurent Gbagbo, [Affi Pascal] N’Guessan och Alcide Djédjé.

15. Den 6 april 2011 antog rådet två nya rättsakter rörande detta område, nämligen beslut 2011/221/Gusp,⁹ genom vilket beslut 2010/656 än en gång ändrades, och förordning (EU) nr 330/2011¹⁰ om ändring av förordning nr 560/2005. Genom de båda rättsakterna infördes kompletterande restriktiva åtgärder och förteckningarna i bilagorna I och II till beslut 2010/656 och i bilagorna I och IA till förordning nr 560/2005 ändrades.

16. Dessa ändringar innebar att Laurent Gbagbo och [Affi Pascal] N’Guessan togs bort från förteckningen i bilaga II och fördes in i förteckningen i bilaga I, båda till beslut 2010/656. Alcide Djédjé fördes in i bilaga I till detta beslut med följande uppgifter: ”Nära rådgivare till Laurent Gbagbo: medverkan i Laurent Gbagbos olagliga regering, har hindrat freds- och försoningsprocessen, offentlig anstiftan till hat och våld.”

17. I artikel 7 i beslut 2010/656, i dess senaste lydelse,¹¹ föreskrivs följande:

”1. Om säkerhetsrådet eller sanktionskommittén för in en person eller enhet i förteckningen ska rådet införa denna person eller enhet i bilaga I.

2. Om rådet beslutar att en person eller enhet ska vara föremål för åtgärder enligt artikel 4.1 b ska det ändra bilaga II i enlighet med detta.

3. Rådet ska meddela sitt beslut, inbegripet skälen för införandet i förteckningen, till berörda personer och enheter antingen direkt, om deras adress är känd, eller genom att ett meddelande offentliggörs, så att sådana personer och enheter ges tillfälle att inge kommentarer.

4. Om kommentarer inges eller om väsentliga nya bevis framförs ska rådet se över sitt beslut och informera den berörda personen eller enheten.”

9 — Rådets beslut 2011/221/Gusp av den 6 april 2011 om ändring av rådets beslut 2010/656/Gusp om förlängning av restriktiva åtgärder mot Elfenbenskusten (EUT L 93, s. 20).

10 — Rådets förordning (EU) nr 330/2011 av den 6 april 2011 om ändring av förordning (EG) nr 560/2005 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter mot bakgrund av situationen i Elfenbenskusten (EUT L 93, s. 10).

11 — Rådets ovannämnda beslut 2010/801/Gusp av den 22 december 2010.

18. I artikel 11a.3 i förordning nr 560/2005, i dess senaste lydelse,¹² föreskrivs följande:

”Rådet ska meddela sitt beslut, inbegripet skälet för upptagande i förteckningen, till den fysiska eller juridiska person, den enhet eller det organ som avses i punkterna 1 och 2 antingen direkt, om adressen är känd, eller genom att ett meddelande offentliggörs, så att denna fysiska eller juridiska person eller enhet eller detta organ får tillfälle att inge kommentarer.”

19. Den 28 december 2010, den 18 januari 2011 och den 7 april 2011 offentliggjorde rådet i *Europeiska unionens officiella tidning* meddelanden till de personer och enheter som de restriktiva åtgärder som föreskrivs i beslut 2010/656 och förordning nr 560/2005 är tillämpliga på.¹³

II – Förfarandet vid tribunalen och de överklagade besluten

20. Klagandena i förevarande mål väckte den 7 juli 2011 talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av de omtvistade bestämmelser som berörde dem.¹⁴ De gjorde dels gällande att rätten till försvar och rätten till ett effektivt rättsmedel hade åsidosatts, dels att rätten till egendom och den fria rörligheten hade åsidosatts.

21. Beträffande den tidpunkt då talan väcktes¹⁵ gjorde klagandena gällande att de inte hade blivit delgivna de angripna bestämmelserna och att den tvåmånadersfrist som föreskrivs i artikel 263 FEUF därför inte var tillämplig.

22. Tribunalen avvisade genom beslut av den 13 juli 2011 klagandenas talan om ogiltigförklaring med motiveringen att den inte hade väckts inom fristen. I korthet fann tribunalen att talan enligt artikel 263 FEUF och artikel 102.1 i tribunalens rättegångsregler skulle ha väckts inom en frist av två månader som började räknas 14 dagar efter det att de angripna bestämmelserna hade offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*. Det innebär att talan i vissa fall skulle ha väckts före den 8 april 2011 och i andra fall före den 1 juli 2011. Eftersom samtliga ansökningar hade registrerats den 7 juli 2011 skulle de enligt tribunalen således avvisas, inte minst mot bakgrund av att ingen av klagandena ens hade åberopat att det förelåg oförutsebara omständigheter eller force majeure som kunde motivera ett undantag från den frist som föreskrivs i artikel 263 FEUF.

III – Överklagandena

23. Klagandena överklagade den 21 september 2011 tribunalens beslut att avvisa talan.

24. Klagandena anförde två grunder för överklagandet. Dels gjorde de gällande att tribunalen hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den slog fast att det krigstillstånd som rådde i Elfenbenskusten inte innebar att det förelåg force majeure. Dels vände sig klagandena mot att tribunalen, som inte hade delgivit dem de omtvistade rättsakterna, hade åberopat rättssäkerhetsprincipen för att tillämpa den normala fristen för att väcka talan i klagandenas fall och angivit att fristen endast kan förlängas med hänsyn till avstånd. Det innebär att tribunalen gjorde en strikt tolkning av processreglerna, vilket enligt klagandena endast kan göras under normala förhållanden och inte i ett fall som det förevarande, där de berörda personerna befann sig utanför unionen i ett land där en krigssituation rådde.

12 — Rådets ovannämnda förordning (EU) nr 25/2011 av den 14 januari 2011.

13 — EUT C 353, s. 11, EUT C 14, s. 8, respektive EUT C 108, s. 2 och 4.

14 — Målen registrerades med numren T-348/11–T-352/11.

15 — Punkterna 42 och 43.

25. I andra hand har klagandena gjort gällande att de omtvistade rättsakterna ska ogiltigförklaras av domstolen, eftersom de allvarliga kränkningar av grundläggande rättigheter som kommissionen har gjort sig skyldig till utgör ett hot mot den "europeiska ordningen". De menar således att domstolen måste slå fast att rättegångsreglerna innebär ett åsidosättande av fördragen och av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, eftersom de gör det möjligt att tillämpa en frist för klagandena för att utöva sin rätt att väcka talan.

26. Följaktligen har klagandena yrkat att domstolen ska a) upphäva tribunalens beslut att avvisa klagandenas talan, b) återförvisa målet till tribunalen för att klagandena ska kunna göra sina rättigheter gällande där, samt c) förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

IV – Förfarandet vid domstolen

27. Rådet har bestridit överklagandet.

28. I sitt svar på klagandenas överklagande har rådet såvitt avser den första grunden gjort gällande att klagandena inte har klargjort varför det var omöjligt för dem att få kännedom om unionens åtgärder före beslut 2011/211/Gusp, med tanke på att åtminstone en av klagandena hade anlitat advokater i Paris sedan december 2010. Vidare kan det krigstillstånd som klagandena har åberopat enligt rådet inte anses utgöra force majeure i det här sammanhanget, eftersom detta tillstånd förorsakats av klagandena själva genom att de vägrat att lämna ifrån sig makten till den valda presidenten.

29. Beträffande den andra grunden för överklagandet menar rådet att klagandena inte har styrkt när de fick kännedom om de omtvistade rättsakterna eller varför de inte kunde väcka talan mot dem under mars och april 2011. Under alla förhållanden anser rådet att det inte var nödvändigt att delge klagandena de omtvistade rättsakterna personligen, eftersom de bestämmelser som här är tillämpliga, det vill säga beslut 2010/656, till skillnad från i det ovannämnda målet Bank Melli Iran, i vilket dom meddelades den 16 november 2011, möjliggör delgivning genom offentliggörande om den berörda personens adress inte är känd.

30. Domstolen beslutade den 14 december 2011 att förena målen C-478/11 P–482/11 P samt att inte handlägga målet skyndsamt på det sätt som föreskrivs i artikel 62a.1 första stycket i rättegångsreglerna.

31. Genom brev av den 16 februari 2012 meddelade rådet domstolen att det i enlighet med rådets genomförandebeslut 2012/74/Gusp av den 10 februari 2012¹⁶ hade tagit bort namnet [Akissi] Danièle Boni Claverie från förteckningen i bilaga II till beslut 2010/656/Gusp.

32. Domstolen beslutade att hålla muntlig förhandling och uppmanade parterna att före den 15 juni 2012 skriftligen besvara två frågor rörande den tidpunkt då klagandena "rent faktiskt fick kännedom" om de omtvistade rättsakterna och varför rådet drog slutsatsen att de inte kunde delges personligen. När den föreskrivna fristen löpte ut hade endast rådets svar inkommit till domstolen. Rådet angav att mot bakgrund av att det inte kände till de berörda personernas adresser och att det rådde kaotiska förhållanden i Elfenbenskusten under perioden mars–april 2011, skulle det ha varit mycket svårt att försäkra sig om att personerna faktiskt hade tagit emot delgivningarna. Det gäller även om de – trots att rådet har som policy att undvika att skicka delgivningar ställda till fysiska personer till deras officiella adresser – hade skickats genom telefaxmeddelande eller rekommenderad post till deras officiella kontor.

16 — Rådets genomförandebeslut 2012/74/Gusp av den 10 februari 2012 om genomförande av beslut 2010/656/Gusp om förlängning av restriktiva åtgärder mot Elfenbenskusten (EUT L 38, s. 43).

33. Klagandena beviljades en sista frist för att besvara den fråga som nämnts i föregående punkt och meddela om de hade för avsikt att medverka vid den muntliga förhandlingen den 26 juni 2012. Den 21 juni 2012 beslutade domstolens ordförande i samråd med referenten och generaladvokaten och efter det att rådet hörts, utan att det framställde några invändningar, att med anledning av att klagandena inte hade svarat ställa in den muntliga förhandlingen.

V – Bedömning

A. Tillvägagångssätt

34. Det bör erinras om att klagandena har åberopat två grunder för sina överklaganden. Dels har klagandena vänt sig mot att tribunalen inte ansåg att det påstådda krigstillståndet i Elfenbenskusten innebar att det förelåg force majeure som hindrade klagandena från att rent faktiskt utnyttja rätten att väcka talan mot de omtvistade rättsakterna. Dels har klagandena gjort gällande att rättssäkerhetsprincipen inte kan motivera att den normala fristen för att väcka talan har tillämpats i förevarande fall, en frist som endast kan förlängas med hänsyn till avstånd, eller att de omtvistade rättsakterna inte har delgivits dem personligen.

35. På dessa två grunder har klagandena yrkat att tribunalens beslut att avvisa talan ska upphävas och att målen ska återförvisas till tribunalen för att klagandena ska kunna göra sina rättigheter gällande där. Det är dessa yrkanden som domstolen har att ta ställning till, liksom yrkandet att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

36. Domstolen ska enligt min uppfattning inte pröva det diffusa påståendet i överklagandena att rättegångsreglerna innebär ett åsidosättande av fördragen och av Europakonventionen. I överklagandena finns följande formulering:¹⁷ ”I andra hand yrkas att rättsakterna ska ogiltigförklaras på grund av den allvarliga kränkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna.”

37. Detta sätt att angripa de rättsakter med stöd av vilka de restriktiva åtgärder som berör klagandena vidtogs, leder emellertid inte fram till något formellt yrkande att rättsakternas giltighet ska prövas och att de eventuellt ska ogiltigförklaras. Efter att ha upprepat att dessa ”rättsakter” innebär ett åsidosättande av fri- och rättigheter drar klagandena i stället slutsatsen att ”domstolen följaktligen måste slå fast att rättegångsreglerna innebär ett åsidosättande av fördragen ... och konventionen ..., och att de därför inte kan tillämpas ...” (punkt 97 i överklagandena). Den påstådda kränkningen av rättigheter beror således inte på rådets rättsakter mot vilka talan väcktes vid tribunalen utan på själva rättegångsreglerna, enligt vilka talan mot sådana rättsakter ska väckas inom en viss tid. I själva verket görs det inte ens gällande att rättegångsreglerna i sig innebär en kränkning av rättigheter, utan endast deras tillämpning i förevarande mål.

38. Det finns således inte tillräcklig grund för att uppfatta det så att rättegångsreglernas giltighet ifrågasätts eller att klagandena utöver giltigheten av besluten att avvisa talan även yrkar att domstolen ska uttala sig beträffande den sakfråga som de inte har kunnat få prövad vid tribunalen. Därför bör den ordagranna lydelsen av yrkandena i överklagandena i det här sammanhanget vara avgörande, och det innefattar endast yrkanden om upphävande av de överklagade besluten och om återförvisning av målen till tribunalen för att denna ska pröva dem i sak.

39. Att domstolen i enlighet med artikel 61 i rättegångsreglerna eventuellt skulle kunna uttala sig i förevarande mål om de omtvistade åtgärdernas giltighet är en annan fråga. Denna möjlighet kan jag av uppenbara skäl inte behandla förrän jag granskat talan mot de beslut som omöjliggjort en sådan giltighetsprövning från tribunalens sida.

17 — Punkt 95 i mål C-478/11 P, punkt 93 i mål C-479/11 P och punkt 92 i målen C-480/11 P, C-481/11 P och C-482/11 P.

40. Efter det att syftet med detta mål nu har avgränsats ska jag börja med att redogöra för det tillvägagångssätt jag anser är lämpligast för att pröva de frågor som har aktualiserats här.

41. Eftersom syftet med målet som ovan påpekats inte är att pröva huruvida de åtgärder som rådet har vidtagit mot klagandena är rättsenliga, utan huruvida tribunalen har handlat korrekt då den avvisade klagandenas talan mot dessa åtgärder, kan det förefalla som om ingenting i princip bör sägas om åtgärderna i fråga. Så är emellertid inte fallet. Att jag som jag redan har påpekat anser att överklagandena ska bifallas såvitt avser den andra grunden, beror endast på att de angripna åtgärderna har vidtagits under speciella, för att inte säga exceptionella, omständigheter.

42. För det första ska således de omtvistade åtgärdernas karaktär, innehåll och räckvidd fastställas för att det ska kunna avgöras hur och i vilken mån de påverkar klagandenas rättigheter. Detta avgör vilka formella och materiella krav som ska ställas när det gäller hur de personer som berörs av åtgärderna ska underrättas om dem.

43. Jag kan redan här konstatera att om slutsatsen är att de omtvistade åtgärderna på grund av sitt innehåll borde ha delgivits de berörda personerna personligen, bör man fråga sig huruvida det var tillåtet att använda sig av andra sätt att tillkännage åtgärderna med hänsyn till de rådande omständigheterna.

44. Om slutsatsen med andra ord blir att unionsrätten i vissa fall medger alternativa former för delgivning bör man därefter behandla frågan om vilken frist som ska tillämpas för att väcka talan mot åtgärder som har delgivits på det sättet. Det är således då man får pröva när denna frist ska börja räknas och i synnerhet huruvida en av de grunder som förhindrar att den tillämpas på normalt vis, nämligen *force majeure*, förelåg mot bakgrund av de rådande omständigheterna.

45. Jag vill understryka att detta inte innebär att jag har för avsikt att yttra mig över rådets agerande, utan att jag bara vill klargöra att frågan om vilken frist som ska tillämpas för att väcka talan mot dess åtgärder vid tribunalen inte är så enkel som tribunalen har gjort gällande, och att det således inte finns grund för en ”uppenbar” avvisning.

B. De omtvistade åtgärdernas karaktär, innehåll och räckvidd. Behovet av personlig delgivning

46. Som framgått ovan innefattar de åtgärder som vidtagits mot klagandena förbud mot inresa till eller transitering genom medlemsstaternas territorium samt frysning av alla tillgångar och ekonomiska resurser i Europeiska unionen som de äger eller direkt eller indirekt kontrollerar.

47. Det behöver knappast påpekas att det rör sig om åtgärder som förefaller påverka åtminstone en av de grundläggande rättigheter som klagandena har, nämligen den rätt till egendom som ”var och en” garanteras enligt artikel 17.1 i stadgan,¹⁸ även om de också kan påverka andra lagstadgade rättigheter och intressen.

48. Det rör sig dessutom om åtgärder som har införts utan vidare, utan att de berörda personerna har hörts och utan att de har fått möjlighet att invända mot dem, vilket är särskilt viktigt i det här sammanhanget. Det finns säkerligen skäl som motiverar ett så snabbt förfarande i samband med internationella operationer som syftar till att upprätthålla eller återställa fred och stabilitet i regioner

18 — Det följer av fast rättspraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna sedan dess dom av den 7 december 1976 i mål nr 5493/72, *Handyside mot Förenade konungariket*, punkt 62, att åtgärder som innebär att en ägare tillfälligt hindras att nyttja sin egendom omfattas av artikel 1.2 i protokoll nr 1 till Europakonventionen.

där människors mest grundläggande rättigheter kan vara i fara. Det innebär emellertid inte att man kan bortse från att man för att uppnå dessa mål offerar vissa garantier som är oupplösligt förbundna med rättsstatsbegreppet.¹⁹ Den första av dessa garantier tar sig uttryck i principen att ingen ska kunna få sina rättigheter och intressen inskränkta utan möjlighet att höras.

49. Sammanfattningsvis handlar det om åtgärder som vidtagits inom ramen för ett förfarande som det har varit omöjligt för de berörda personerna och enheterna att få kännedom om och medverka i och vars innehåll direkt påverkar deras rättigheter och legitima intressen.

50. Det gäller inte minst möjligheten till domstolsprövning. Detta innebär att det är uppenbart att de berörda personerna under alla förhållanden ska ha den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel beträffande de berörda fri- och rättigheterna, en rätt som enligt artikel 47 i stadgan tillkommer ”var och en” vars rättigheter kan ha kränkts av unionens offentliga maktorgan.

51. Jag anser således att den omständigheten att förfarandet i vilket dessa åtgärder har vidtagits kan sägas vara av exceptionell karaktär, inte – i den mån det kan undvikas – får leda till att rätten till försvar mot sanktionsåtgärderna bortfaller när de väl har införts och satts i verket. Det går sammanfattningsvis att motivera att förfarandet där sanktionsåtgärden vidtagits är av exceptionell karaktär, men det kan aldrig göras undantag från den faktiska rätten till försvar mot denna åtgärd.

52. Rättsstatens garantier tillförsäkrar med andra ord var och en, inom unionen, möjligheten till domstolsprövning av beslut som fattats av offentliga organ och som kan påverka vederbörandes rättigheter, friheter och intressen. Till detta ska läggas att denna rätt till försvar vanligtvis föregås av andra rättigheter som ingår i själva förfarandet med sanktioner eller inskränkning av rättigheter. Det är därför som rätten till tillgång till domstolsprövning får särskilt stor betydelse om dessa andra rättigheter till stor del eller helt och hållet faller bort.

53. Även om tungt vägande skäl rörande allmän ordning och nationell säkerhet kan motivera undantag från normala lagstadgade garantier i samband med förfaranden med utarbetande av rättsakter och bestämmelser som innebär att rättigheter inskränks, förefaller det med andra ord bara vara möjligt om man, så att säga, i utbyte mot denna inskränkning gör det möjligt att i sista hand få till stånd en domstolsprövning av dessa rättsakter och bestämmelser i samband med att de genomförs.²⁰

54. Som framgår nedan är det därför nödvändigt att ställa extra höga krav när det som i det här fallet rör sig om situationer där rättsstaten på något sätt träder in fullt ut först i samband med prövningen av en åtgärd som föranletts av förfaranden som, det bör understrykas, under normala förhållanden kan anses ha uppenbara brister när det gäller individuella garantier.

55. Domstolen har tidigare erinrat om att ”rätten till ett effektivt domstolsskydd innebär att den unionsmyndighet som antar en rättsakt som innebär restriktiva åtgärder gentemot en person eller en enhet, i så stor utsträckning som möjligt, ska upplysa den berörda personen eller den berörda enheten om de skäl som ligger till grund för rättsakten, antingen vid den tidpunkt när beslutet antas eller, i vart fall, så snart som möjligt efter det att beslutet antagits, i syfte att göra det möjligt för dessa personer och enheter att inom föreskriven tid utöva sin rätt att väcka talan”.²¹

19 — Det är kanske överflödigt att här ens göra en kortare hänvisning till doktrinen rörande rättsstaten, men jag anser fortfarande att Thomas Bingham's påpekanden i *The Rule of Law*, The sixth Sir David Williams Lecture, Centre for Public Law, 16 november 2006 är mycket klargörande och välfunna.

20 — I detta sammanhang påpekade domstolen i sin nyligen meddelade dom av den 15 november 2012 i mål C-417/11 P, rådet mot Bamba, att eftersom den berörde inte har rätt att höras innan ett initialt beslut om frysning av penningmedel antas, är det extra viktigt att motiveringsskyldigheten respekteras då den utgör dennes enda garanti för att på ett ändamålsenligt sätt kunna använda de rättsmedel som står till vederbörandes förfogande för att bestrida beslutets lagenlighet (punkt 51).

21 — Domen i det ovannämnda målet Bank Melli Iran, punkt 47, med hänvisning till domen av den 3 september 2008 i det ovannämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 336.

56. De bestämmelser som är aktuella i förevarande mål är också med nödvändighet underkastade detta krav. Således anges det i artikel 7.3 i beslut 2010/656, i dess senaste lydelse, att "[r]ådet ska meddela sitt beslut, inbegripet skälen för införandet i förteckningen, till berörda personer och enheter antingen direkt, om deras adress är känd, eller genom att ett meddelande offentliggörs, så att sådana personer och enheter ges tillfälle att inge kommentarer". På liknande sätt föreskrivs det i artikel 11a.3 i förordning nr 560/2005, även den i dess senaste lydelse, att "[r]ådet ska meddela sitt beslut, inbegripet skälet för upptagande i förteckningen, till den fysiska eller juridiska person, den enhet eller det organ som avses i punkterna 1 och 2 antingen direkt, om adressen är känd, eller genom att ett meddelande offentliggörs, så att denna fysiska eller juridiska person eller enhet eller detta organ får tillfälle att inge kommentarer".

57. I omedelbar anslutning till rätten till domstolsprövning av dessa åtgärder kan ett "direkt" meddelande, i den mening som avses i ovannämnda bestämmelser, i princip endast vara en följd av en personlig eller individuell delgivning. Orsaken är att syftet med meddelandet är att göra det möjligt för den berörda personen att försvara sig mot de vidtagna åtgärderna. Det handlar således om ett meddelande som syftar till att värna om de fri- och rättigheter som berörs av åtgärderna.²² Det bör därför i möjligaste mån vara ett verkligt och faktiskt meddelande, vilket i princip utesluter att de enbart offentliggörs.

58. På liknande sätt uttalade sig domstolen i domen i målet Bank Melli Iran, där den slog fast att det i den tillämpliga bestämmelsen visserligen inte föreskrivs något om hur rådet ska "tillkännage" skälen för en åtgärd som vidtagits mot en enhet, men att det är "genom en personlig underrättelse" som rådet måste fullgöra denna skyldighet.²³

59. För övrigt är det i det här sammanhanget av relativt underordnad betydelse att de omtvistade åtgärderna har vidtagits med stöd av rättsakter som, liksom besluten, har karaktären av en förordning och som därför, såsom domstolen erinrade om i domen i målet Bank Melli Iran,²⁴ får full rättsverkan bara genom att de offentliggörs. Det som framför allt är av betydelse, oavsett vilken formell karaktär den rättsakt har i vilken de omtvistade åtgärderna ingår, är att dessa på grund av sitt innehåll direkt berör fri- och rättigheter för de personer som de direkt och personligen riktar sig till. De krav som följer av rätten till ett effektivt rättsmedel ska således ges företräde framför andra formella överväganden.²⁵

60. Följaktligen anser jag, som första förslag, att de åtgärder som rådet vidtagit mot klagandena på grund av sitt innehåll skulle meddelas dem direkt, genom en personlig delgivning.

C. Möjligheten att tillkännage åtgärderna på annat sätt

61. I förevarande mål har det emellertid styrkts att de personer som berördes av rådets restriktiva åtgärder inte hade delgivits dem personligen.

22 — Se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 9 januari 1997 i mål C-143/95 P, kommissionen mot Socurte m.fl. (REG 1997, s. I-1), punkt 31, där domstolen slår fast att "delgivningen av gemenskapsåtgärder ... med nödvändighet innebär ett översändande av en detaljerad redogörelse för innehållet i och skälen till den delgivna åtgärden. Om en sådan redogörelse saknas kan nämligen en berörd tredje person inte få sådan exakt kännedom om innehållet i och skälen till den ifrågavarande åtgärden att han med framgång kan väcka talan mot beslutet."

23 — Domen i det ovannämnda målet Bank Melli Iran, punkt 52. Den bestämmelse det handlade om där var artikel 15.3 i rådets förordning (EG) nr 423/2007 av den 19 april 2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 103, s. 1).

24 — Punkt 45.

25 — Jag instämmer med generaladvokat Mengozzis synpunkter i hans förslag till avgörande i målet Bank Melli Iran, i vilket han i punkt 39 framhöll "den starka hybridkaraktären hos rättsakter genom vilka sådana restriktiva åtgärder som avses i förevarande mål antas". Det handlar således om rättsakter som på samma gång har allmän (eftersom de riktar sig till alla som är skyldiga att tillämpa de beslutade sanktionsåtgärderna) och enskild (eftersom de specifikt riktar sig mot de personer som är föremål för dessa åtgärder) giltighet.

62. Det bör erinras om att det i artikel 7.3 i beslut 2010/656 och artikel 11a.3 i förordning nr 560/2005 föreskrivs att om rådet inte kan meddela sitt beslut direkt på grund av att den berörda personens "adress" inte är känd, ska "ett meddelande offentliggör[a]s, så att sådana personer och enheter ges tillfälle att inge kommentarer",²⁶ och "så att denna fysiska eller juridiska person eller enhet eller detta organ får tillfälle att inge kommentarer".²⁷

63. Jag vill redan här påpeka att denna alternativa metod för att tillkännage beslutet under de aktuella omständigheterna inte är förenlig med rätten till ett effektivt rättsmedel, men den är inte desto mindre obligatorisk, även om den som framgår nedan inte alltid är tillräcklig. Oavsett andra överväganden handlar det om att med hjälp av dessa alternativa metoder se till att den berörda personen får reda på att unionen av de skäl som också anges har vidtagit en åtgärd som påverkar hans eller hennes rättigheter. För att göra det möjligt för den berörda personen att utnyttja sin rätt till försvar måste beslutet under alla förhållanden tillkännages, om än i en annan form, och det räcker inte att det offentliga organet utan framgång har försökt att delge det i enlighet med den tillämpliga principen. Har den personliga delgivningen misslyckats måste andra metoder tillgripas för att beslutet rent faktiskt ska kunna tillkännages.

64. Visserligen innebär det "tillfälle att inge kommentarer" som föreskrivs i artikel 7.3 i beslut 2010/656 och i artikel 11a.3 i förordning nr 560/2005 inte i sig ett tillfälle att väcka talan mot åtgärderna vid domstolen, men vad beträffar rätten till ett effektivt rättsmedel är det bara av betydelse att den information som lämnas för att "inge kommentarer" till den myndighet som beslutat om åtgärden även kan användas för att väcka talan mot den vid tribunalen.

65. Här bör ett mycket elementärt påpekande göras. De åtgärder som här är i fråga har vidtagits i ett mycket speciellt sammanhang och riktar sig till och påverkar personer och enheter som befinner sig i en minst sagt mycket speciell situation. Det handlar om åtgärder som har vidtagits inom ramen för en internationell operation som stöds av Förenta nationerna och som syftar till att säkerställa internationell fred och stabilitet i en region på den afrikanska kontinenten. I en situation där det råder inbördeskrig, eller åtminstone synnerligen stor osäkerhet och förvirring i ett område där den offentliga maktutövningen inte är säkerställd, är det uppenbart att man inte kan begära att de metoder för delgivning som normalt finns att tillgå när ordnad och fredlig samlevnad råder ska fungera normalt. Dessutom anses de personer och enheter som åtgärderna riktar sig mot i viss mån ha bidragit till att skapa den instabilitet som man vill motverka med åtgärderna.

66. I situationer som den här aktuella är det högst sannolikt att en personlig delgivning inte är möjlig och att man som ovan påpekats kan bli tvungen att tillgripa andra delgivningsmetoder. I artikel 11a.3 i förordning nr 560/2005 anges som alternativ till personlig delgivning att "ett meddelande offentliggörs". Rådet ansåg att detta offentliggörande skulle ske i *Europeiska unionens officiella tidning*, och så skedde också vid de tidpunkter som anges i punkt 19 i detta förslag till avgörande. Man kan här bortse från huruvida man borde försökt använda sig av någon annan kanal för "offentliggörande", som lokala medier. Denna fråga ska inte prövas här, och den är som framgår nedan under alla förhållanden av underordnad betydelse, eftersom det avgörande i en situation som den här aktuella är vid vilken tidpunkt de berörda personerna fick kännedom om de omtvistade åtgärderna.²⁸

26 — Artikel 7.3 i beslut 2010/656.

27 — Artikel 11a.3 i förordning nr 560/2005.

28 — När åtgärderna utgörs av frysning av penningmedel brukar denna tidpunkt vanligtvis sammanfalla med den tidpunkt då den berörda personen försöker genomföra en banktransaktion utan att lyckas. Därför kan information som tillhandahålls av banker vara mycket användbar för att verifiera de berörda personernas påståenden om när de fick kännedom om åtgärderna. Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, s. 15) visar på ett bra sätt i vilken mån bankerna måste vara delaktiga i samband med genomförande av åtgärder från unionens sida rörande kontorörelser. I skäl 4 i ovannämnda direktiv erinras om att medlemsstaterna genom rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt (EGT L 166, s. 77) "älades ... att förbjuda penningtvätt och se till att den finansiella sektorn, det vill säga kreditinstitut och en lång rad andra finansiella institut, identifierar sina kunder, bevarar uppgifter på ett tillfredsställande sätt, inför interna rutiner för att utbilda personal och skydda mot penningtvätt och rapporterar eventuella indikationer på penningtvätt till behöriga myndigheter".

67. Unionen är skyldig att i möjligaste mån försöka se till att de får sådan kännedom, för det är först då som de berörda personerna faktiskt kan reagera²⁹ och som fristen för att väcka talan mot de omtvistade åtgärderna kan börja löpa. Unionen är dessutom skyldig att aktivt anstränga sig för att försöka uppnå detta mål, eftersom det om sådana ansträngningar har gjorts kan presumeras att den berörda personen har fått kännedom om åtgärderna och tidsfristen kan börja löpa.

68. Detta kan sammanfattas så, att ju mer omsorg myndigheterna lägger ned på att den mot vilken åtgärderna riktas ska få kännedom om dem, desto mer fog finns det för att presumera att den berörda personen har fått denna kännedom och desto svårare blir det för personen att motbevisa presumptionen och visa att han trots myndigheternas omsorg inte har kunnat få kännedom om åtgärderna mot honom.

69. Den omständigheten att rådet i sin strävan att få till stånd ett faktiskt tillkännagivande offentliggjorde meddelanden i *Europeiska unionens officiella tidning* stärker presumptionen att de berörda personerna har fått kännedom om åtgärderna. Den är självfallet starkare än den normala presumption som är förknippad med det ursprungliga offentliggörandet av sanktionsåtgärderna i sig.

70. Det handlar med andra ord om hur stark presumptionen är beträffande en omständighet (kännedomen om sanktionsåtgärderna) av vilken svaret på den fråga som har betydelse i förevarande mål är beroende, nämligen frågan om när talan mot de omtvistade åtgärderna kunde väckas och fram till vilken tidpunkt en sådan talan kunde väckas.

D. Fristen för att väcka talan. Tidpunkt från vilken fristen börjar löpa

71. I sjätte stycket i artikel 263 FEUF föreskrivs att "[t]alan som avses i denna artikel ska väckas inom två månader från den dag då åtgärden offentliggjordes eller delgavs klaganden eller, om så inte skett, från den dag då denne fick kännedom om åtgärden, allt efter omständigheterna".

72. Den sista satsen är avgörande för bestämmelsens innebörd i unionens system med rättsmedel när det gäller enskilda personers möjligheter att väcka talan mot åtgärder som berör dem direkt och personligen. Eftersom unionen är en "rättslig union"³⁰ är det uppenbart att detta system måste uppfylla de krav som är förbundna med rätten till domstolsprövning och som tillgodoser den rätt till ett effektivt rättsmedel som nu garanteras genom artikel 47 i stadgan.

73. När det gäller åtgärder som de som här är aktuella, ska de som ovan nämnts i princip "delges klaganden". Kan det mot detta invändas att åtgärderna hade offentliggjorts och att den dag då de offentliggjordes således är avgörande för fristen för att väcka talan mot dem? Att det går att resonera på det sättet och att tribunalen har valt att göra det, visar under alla förhållanden att det åtminstone är en fråga som kan diskuteras. Just detta visar enligt min uppfattning att tribunalen inte borde ha avvisat klagandenas talan på det sätt som den gjorde.

74. I princip råder det inget tvivel om att frister för att väcka talan ska tolkas strikt för att värna om rättssäkerhetsprincipen. Detta principiella krav dras emellertid inte till sin spets i själva fördraget. Enligt detta är det viktigt att den berörda personen rent faktiskt får kännedom om åtgärden, men att beräkningen av tidsfrister är beroende av de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall.

29 — Se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Socurte m.fl., punkt 31.

30 — För att använda sig av den paradigmatiske formuleringen i domen av den 23 april 1986 i mål 294/83, *Les Verts* mot parlamentet (REG 1986, s. 1339; svensk specialutgåva, s. 529), punkt 23, vilken domstolen använde sig av på nytt i domen av den 26 juni 2012 i mål C-335/09 P, *Polen* mot kommissionen, punkt 48.

75. Det är också därför som det i tribunalens rättegångsregler tas hänsyn till de svårigheter att utnyttja rätten att föra talan vid domstol som avståndet mellan den berörda personen och domstolens säte kan medföra. Att det i artikel 102.2 i tribunalens rättegångsregler föreskrivs att tidsfristerna ska förlängas ”med hänsyn till avstånd”, berodde ursprungligen enbart på att man ville säkerställa rätten att föra talan vid domstol på lika villkor och att avstånd, som hade större betydelse förr i tiden, inte skulle vara en faktor som påverkade möjligheterna att rent faktiskt kunna utnyttja hela den föreskrivna tidsfristen.

76. Även om det kan hävdas att en sådan förlängning av tidsfristerna med hänsyn till avstånd är mindre motiverad i dag än förr i tiden på grund av mediernas utveckling, kan begreppet ”avstånd” i ett fall som det här aktuella återfå sin innebörd som fysisk realitet som ger upphov till vissa svårigheter när det gäller kommunikationen mellan geografiskt åtskilda realiteter. Det handlar här om ett ”avstånd” i bildlig bemärkelse som tekniken inte kan överbrygga och på vilket bestämmelser som de i artikel 102.2 i tribunalens rättegångsregler är fullt tillämpliga.

77. Kännedom om åtgärden i fråga kan presumeras när personen befinner sig i någon av unionens medlemsstater, men en sådan presumtion blir mer problematisk när personen befinner sig på långt avstånd från unionens gränser. Den går hand i hand med den presumtion om kännedom som är förenad med att en åtgärd offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*. En sådan kännedom kan inte utan vidare presumeras utanför det område där unionsrätten gäller, och unionsrätten har heller aldrig haft till syfte att vara allomfattande.

78. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har alltid betonat betydelsen av den tidpunkt då den berörda personen ”rent faktiskt” får kännedom om innehållet i den åtgärd som riktas mot honom eller henne för att avgöra när fristen för att väcka talan ska börja löpa.³¹

79. Frågan är således huruvida klaganden mot bakgrund av omständigheterna i målet borde ha getts alla de möjligheter som bestämmelserna erbjuder att hävda att de på grund av force majeure faktiskt ”fick kännedom” om åtgärderna i fråga först en tid efter offentliggörandet, vilket eventuellt påverkade den tidpunkt då de väckte talan.³²

E. Tribunalens behandling av klagandenas talan. Felaktig tillämpning av artikel 111 i tribunalens rättegångsregler

80. I förevarande fall avvisade tribunalen med stöd av artikel 111 i dess rättegångsregler klagandenas talan på grundval av ansökan utan ytterligare behandling och tillämpade då strikt den tvåmånadersfrist som föreskrivs i artikel 263 FEUF. Enligt tribunalen var det tillräckligt att konstatera att meddelandena om sanktionsåtgärderna hade offentliggjorts, och tribunalen fann att tvåmånadersfristen i enlighet med artikel 102.2 i rättegångsreglerna räknades från den fjortonde dagen efter den dag då åtgärderna hade offentliggjorts.

81. Det stämmer visserligen som tribunalen uppger (punkt 17 i de överklagade besluten) att klagandena inte ens nämnde något om en eventuell force majeure eller oförutsebara omständigheter enligt artikel 45 i domstolens stadga.

31 — Se, exempelvis, Europadomstolens dom av den 25 mars 1999 i mål nr 31423/96, *Papachelas mot Grekland*, punkt 30.

32 — Det är visserligen en fråga som det eventuellt ankommer på tribunalen att pröva, men det förefaller inte vara alltför problematiskt att styrka vid vilken tidpunkt klagandena faktiskt fick kännedom om åtgärderna. Frysning av tillgångar är en åtgärd som är av sådan karaktär att den bara får verkan när man på något sätt försöker förfoga över dessa tillgångar. På denna punkt kan bankerna ge viss information, såsom påpekats i fotnot 28. Något liknande kan sägas om förbuden att resa in i unionen, vilka det ankommer på medlemsstaterna att verkställa.

82. Klagandena hade emellertid efter det att de hade redogjort för de faktiska omständigheterna klargjort att de inte hade blivit delgivna sanktionsåtgärderna personligen (punkterna 18–36 i ansökningarna). Av denna redogörelse framgick det tydligt att omständigheterna kring offentliggörandet av dessa åtgärder var minst sagt instabila i det område där de befann sig. Jag har redan påpekat att rådet självt, i punkt 4 i dess svar av den 14 juni 2012 på domstolens fråga, inte tvekade att beskriva situationen i Elfenbenskusten under mars och april 2011 som ”kaotisk”.

83. Självfallet inser jag att det i princip inte ankommer på domstolen att inom ramen för ett mål om överklagande närmare gå in på dessa omständigheter. Däremot är domstolen behörig att avgöra huruvida tribunalen då den avvisade talan direkt, endast på grundval av ansökan, i tillräcklig mån värnade om rätten till ett effektivt rättsmedel med hänsyn till de mycket speciella omständigheter som förelåg.

84. Jag vill redan här klargöra att jag inte anser att så var fallet. Närmare bestämt anser jag att tribunalen borde ha gett sökandena möjlighet att redogöra för varför de ansåg att det bland de tidpunkter som anges i artikel 263 FEUF var den tidpunkt då de fick kännedom om åtgärderna och inte den tidpunkt då de offentliggjordes som borde tillämpas i det aktuella fallet. Som framgår nedan fanns det processuella möjligheter att göra det.

85. Med tanke på vilka allvarliga konsekvenser tribunalens beslut att direkt avvisa talan oundvikligen får för de berörda personerna, anser jag med hänsyn till de särskilda omständigheterna i målet att tribunalens rättegångsregler borde ha tolkats och tillämpats på ett sätt som var bättre anpassat, vad avser resultatet, till de krav som följer av rätten till ett effektivt rättsmedel som garanteras genom artikel 47 i stadgan.

86. Det bör än en gång upprepas att tribunalen valde att tillämpa artikel 111 i dess rättegångsregler, enligt vilken tribunalen kan fatta beslut om att avvisa en talan om det är ”uppenbart” att den inte kan tas upp till prövning. Med tanke på omständigheterna i det aktuella fallet är det av ovannämnda skäl tveksamt om skälet för att inte ta upp klagandenas talan till prövning var ”uppenbart”.

87. Jag anser att de omständigheter som rådde borde ha fått tribunalen att överväga den möjlighet som artikel 113 i rättegångsreglerna erbjuder, nämligen att tribunalen när som helst på eget initiativ, ”efter att ha hört parterna”, kan avgöra om talan ska avvisas till följd av att det föreligger ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas. Hade parterna hörts dessförinnan hade ett eventuellt beslut att avvisa talan kunnat fattas efter det att man tillämpat ett förfarande med erforderliga garantier.

88. Enligt min uppfattning ska artikel 111 i tribunalens rättegångsregler endast tillämpas i sådana fall där det inte råder något tvivel om, det vill säga där det är ”uppenbart”, att talan inte kan tas upp till prövning och att den således kan avvisas utan att något kontradiktoriskt förfarande inleds och i synnerhet utan att parterna behöver höras.

89. Artikel 113 i rättegångsreglerna bygger däremot på förutsättningen att det inte är uppenbart att talan ska avvisas utan att detta kan ifrågasättas och diskuteras, och det är därför som det i nämnda artikel föreskrivs ett sätt att kunna göra det. Den omständigheten att tribunalen enligt artikel 113 ”när som helst” kan besluta att talan ska avvisas, ger visserligen intryck av att bestämmelsen framför allt syftar till att möjliggöra en avvisning av talan efter det att den först tagits upp till prövning och när förfarandet befinner sig i ett sådant skede att det snart kommer att leda fram till en prövning i sak. Det enda som enligt min uppfattning är av betydelse är emellertid att uttrycket ”när som helst” även innefattar den tidpunkt då förfarandet inleds. Framför allt visar tanken att det kan vara möjligt att avvisa talan när förfarandet redan är mycket långt gånget, att bestämmelsen i fråga är tänkt att tillämpas i fall där det inte alls är ”uppenbart” att talan ska avvisas.

90. Tribunalens agerande har under alla förhållanden hindrat klagandena från att utnyttja sin rätt till domstolsprövning utan att den provat alla processrättsliga möjligheter som den förfogar över för att med största möjliga säkerhet kunna avgöra huruvida klagandena vänt sig till tribunalen inom den föreskrivna fristen från och med den tidpunkt då de fick kännedom om de åtgärder som berörde dem.

91. Detta är enligt min uppfattning skäl nog att bifalla överklagandena. Det beror inte på att tribunalen inte har tillåtit att talan väcks mot de omtvistade åtgärderna, utan på att den inte har gått så långt som den kunde för att låta klagandena visa att de väckt talan i tid, mot bakgrund av de rådande omständigheterna. För att uttrycka det i rent processrättsliga termer har tribunalen tillämpat artikel 111 i dess rättegångsregler i ett mål om avvisning som enligt artikel 47 i stadgan borde ha handlagts i enlighet med artikel 113 i samma rättegångsregler.

92. Jag kan här inte undgå att påpeka att jag inte anser att det rättssäkerhetsargument som tribunalen har anfört i punkt 16 i de överklagade besluten är övertygande. Det är uppenbart att preklusion på grund av att tidsfristen löpt ut syftar till att garantera rättssäkerheten och undvika att rättshandlingar och bestämmelser som är avsedda att få rättsverkningar när som helst kan ifrågasättas och på så sätt väcka förväntningar hos tredje man eller till och med ge upphov till rättigheter. När det gäller åtgärder som de som är aktuella i förevarande mål bör en avvägning göras mellan rättssäkerhetsprincipen och andra grundlagsstadgade tillgångar och rättigheter.

93. Å andra sidan bör det understrykas att i en situation som den här aktuella, där de berörda personerna drabbats av konsekvenserna av åtgärder som vidtagits i ett förfarande som de inte har kunna medverka i, bör de möjligheter som regelverket medger att få till stånd en domstolsprövning av dem "maximeras". Att i sådana fall uttömma de processrättsliga möjligheterna för de berörda personerna att rent faktiskt få tillgång till en sådan prövning är att betrakta som ett krav, såväl när det gäller att skydda de grundläggande rättigheterna som när det gäller unionens legitima maktutövning.

F. Klagandeombudets agerande och hur det kan ha påverkat målets utgång

94. Avslutningsvis bör vissa omständigheter uppmärksammas som uppkommit i samband med handläggningen av detta mål vid domstolen. Hade klagandena visat större omsorg hade de utan tvekan redan i ansökningarna kunnat framföra sina argument för att talan, enligt deras uppfattning, hade väckts i tid. Dessutom kunde en minimal omsorg från ombudets sida med tanke på hans klienters intressen fått denne att inställa sig vid den muntliga förhandling som domstolen beslutade om i detta mål men som på grund av ombudet inte kunde genomföras. Där hade ombudet kunnat redogöra för de omständigheter och skäl som han inte kunde redovisa vid tribunalen.

95. Om detta råder det inget tvivel. Jag vill emellertid peka på den speciella karaktären hos de åtgärder som rådet vidtog mot klagandena (åtgärder som innebar inskränkningar i deras fri- och rättigheter), förfarandet där dessa åtgärder utarbetades (utan att höra parterna eller ge dem möjlighet att försvara sig), den omständigheten att en talan vid tribunalen är det enda sätt som står till buds för de berörda personerna för att försvara sig (vilket är ett tydligt undantag från det normala regelverk med garantier som karakteriserar en rättsstat) samt på det faktum att det var omöjligt att personligen delge de berörda personerna, vilka dessutom befann sig utanför unionen och i en situation som rådet har karakteriserat som "kaotisk". Detta är omständigheter som var och en för sig i betydande grad påverkar de rättigheter och garantier som unionen säkerställer, och tillsammans har de gett upphov till en mycket känslig och kritisk situation vad gäller de krav som rättsstatsprincipen medför.

96. Om bristande förutseende från klagandeombudets sida då ansökan ingavs till tribunalen och hans omotiverade uteblivande från den muntliga förhandlingen vid domstolen innebär att klagandena i slutändan inte kan försvara sig mot rådets åtgärder, har ytterligare en sekvens som hade kunnat undvikas lagts till de särskilda omständigheter som ovan redovisats.

97. Som tidigare påpekats lämnade klagandena i sin ansökan tillräckliga uppgifter om hur speciella omständigheterna var i detta fall, vilket innebar att tribunalen var medveten om att de åtgärder som klagandena ville väcka talan mot eventuellt inte var kända eller kunde angripas av dem från och med den tidpunkt då de offentliggjordes. Mot bakgrund av målets karaktär borde tribunalen ha visat, inte en större eller mindre flexibilitet vid tolkningen av tidsfristerna utan en större medvetenhet om de konstitutionella principer som stod på spel, i synnerhet principen om rätten till försvar. Följaktligen borde tribunalen trots allt ha gett klagandena möjlighet att motivera varför den frist som föreskrivs i artikel 263 FEUF skulle börja löpa vid en tidpunkt som inte nödvändigtvis sammanföll med den då åtgärderna offentliggjordes. Det hade här varit tillräckligt att pröva frågan om talans upptagande till prövning i enlighet med artikel 113 i rättegångsreglerna.

98. Vad gäller underlåtenheten att inställa sig vid förhandlingen är det visserligen ett oförsvarligt agerande från klagandeombudets sida, men man bör ändå kunna ha overseende med det med tanke på hur allvarligt det kan påverka klagandenas rättigheter. Klagandena, som är föremål för åtgärder som påverkar deras frihet att resa in i unionen och för frysning av sina tillgångar i medlemsstaterna, borde inte drabbas så hårt av konsekvenserna av ombudets processuella agerande, vars tjänster de säkerligen inte hade kunnat avvara på samma sätt som en medborgare kan göra som inte befinner sig i en sådan speciell situation som klagandena.³³ För att säkerställa rätten till ett rättsmedel som verkligen är effektivt anser jag att den som befinner sig i en situation som klagandena gjorde i rättsvisans namn förtjänar att alla möjligheter till försvar som unionen erbjuder uttöms, även om dessa möjligheter som ovan visats i sådana här fall är högst begränsade.

99. Det ska nu preciseras hur klagandenas yrkanden i överklagandena ska bedömas.

100. Enligt min uppfattning ska talan bifallas såvitt avser den andra grunden, vilken bygger på en strikt tillämpning av artikel 263 FEUF. Även om klagandena inte tog upp dess konsekvenser som de borde ha gjort, angav de uttryckligen att de inte personligen hade blivit delgivna de restriktiva åtgärderna. Det borde ha varit tillräckligt för att tribunalen skulle finna att det inte var "uppenbart" att talan inte kunde tas upp till prövning. Eftersom artikel 111 i rättegångsreglerna således inte var tillämplig, borde frågan om huruvida talan kunde tas upp till prövning ha prövats mot bakgrund av artikel 113 i samma rättegångsregler, alltså efter det att parterna hörts.

101. Om talan bifalls såvitt avser den andra grunden behöver logiskt sett ingenting sägas om den första grunden, eftersom den processrättsliga tidpunkt då tribunalen bör pröva huruvida force majeure föreligger är just den tidpunkt då tribunalen fattar beslut om huruvida talan ska tas upp till prövning, efter att ha hört parterna.

VI – Domstolens slutliga avgörande

102. I artikel 61 i domstolens stadga föreskrivs det att "[o]m överklagandet är välgrundat ska domstolen upphäva tribunalens avgörande" och "antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande".

103. Enligt min uppfattning kan domstolen inte slutligt avgöra målet. Orsaken är att detta mål endast handlar om beslutet att avvisa talan mot de omtvistade åtgärderna och inte om åtgärderna i sig eller om de rättsakter genom vilka de antagits.

33 — I visst avseende anser jag att man här kan erinra om Europadomstolens rättspraxis beträffande den enskildes rätt att inte få sitt försvar i en brottmålsprocess skadat på grund av rättegångsbiträdets försumlighet. Se, exempelvis, dom av den 19 december 1989 i mål nr 9783/82, Kamasinski mot Österrike.

104. Domstolen ska enligt min uppfattning inskränka sig till att upphäva avvisningsbesluten och återförvisa målet till tribunalen, som efter att ha gett klagandena och övriga parter möjlighet att i enlighet med artikel 113 i tribunalens rättegångsregler framföra sina argument om huruvida talan har väckts i tid, slutgiltigt ska avgöra om talan kan tas upp till prövning eller inte.

105. I det här sammanhanget bör tribunalen, mot bakgrund av de anförda argumenten, beakta samtliga omständigheter i målet och fästa särskild uppmärksamhet vid de omtvistade åtgärdernas karaktär, det förfarande genom vilka de antogs, vilka möjligheter som fanns att försvara sig mot dem, hur och när de berörda personerna verkligen hade möjlighet att få kännedom om dem och sist men inte minst den korta tid som förflöt från det att fristen enligt artikel 263 FEUF hade löpt ut till det att talan väcktes (mellan tre månader och sex dagar, beroende på fallet).

106. Avslutningsvis anser jag att den omständigheten att [Akissi] Danièle Boni Claverie har tagits bort från förteckningen i bilaga II till beslut 2010/656/Gusp inte nödvändigtvis innebär att hennes talan har förlorat sitt syfte, eftersom ett bifallande av talan eventuellt skulle kunna utgöra en lämplig grund för att yrka ersättning för den skada hon lidit.

VII – Rättegångskostnader

107. I enlighet med artikel 184.2 i rättegångsreglerna föreslår jag att domstolen låter frågan om rättegångskostnader anstå.

VIII – Förslag till avgörande

108. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen fastställer att överklagandet ska bifallas såvitt avser den andra grunden och att

- 1) tribunalens beslut av den 13 juli 2011 om att avvisa talan i mål T-348/11–T-352/11 ska upphävas,
- 2) målen ska återförvisas till tribunalen för avgörande av huruvida talan ska tas upp till prövning efter det att parterna hörts i enlighet med artikel 113 i tribunalens rättegångsregler, och
- 3) beslutet om rättegångskostnader ska anstå.