



Jurisprudentie

Zaak T-163/18

(gedeeltelijke publicatie)

**Gabriel Amisi Kumba
tegen
Raad van de Europese Unie**

Arrest van het Gerecht (Negende kamer – uitgebreid) van 12 februari 2020

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen met het oog op de situatie in de Democratische Republiek Congo – Bevriezing van tegoeden – Handhaving van de plaatsing van verzoekers naam op de lijst van betrokken personen – Motiveringsplicht – Rechten van de verdediging – Verplichting van de Raad tot mededeling van nieuwe gegevens die verlenging van de beperkende maatregelen rechtvaardigen – Verkeerde toepassing van het recht – Kennelijke beoordelingsfout – Eigendomsrecht – Evenredigheid – Vermoeden van onschuld – Exceptie van onwettigheid”

1. *Handelingen van de instellingen – Motivering – Verplichting – Omvang – Beperkende maatregelen tegen de Democratische Republiek Congo – Bevriezing van tegoeden van personen die de rechtsstaat ondermijnen of betrokken zijn bij het plegen van handelingen die ernstige schendingen van de mensenrechten inhouden – Minimumvereisten*
[Art. 296 VWEU; besluit 2010/788/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluit (GBVB) 2017/2282, bijlage II]

(zie punten 32, 34-36)

2. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen de Democratische Republiek Congo – Bevriezing van tegoeden van personen die de rechtsstaat ondermijnen of betrokken zijn bij het plegen van handelingen die ernstige schendingen van de mensenrechten inhouden – Verplichting om in de motivering de individuele en specifieke redenen aan te geven die dergelijke maatregelen rechtvaardigen – Besluit genomen in een door de belanghebbende gekende context zodat deze de draagwijdte van de hem betreffende maatregel kan begrijpen*
[Art. 296 VWEU; besluit 2010/788/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluit (GBVB) 2017/2282, bijlage II]

(zie punten 33, 41-45)

3. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Rechten van de verdediging – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Beperkende maatregelen tegen de Democratische Republiek*

Congo – Bevriezing van tegoeden van personen die de rechtsstaat ondermijnen of betrokken zijn bij het plegen van handelingen die ernstige schendingen van de mensenrechten inhouden – Verplichting om de individuele en specifieke redenen mee te delen die de genomen besluiten rechtvaardigen – Verplichting om de betrokkene in staat te stellen naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over de redenen die jegens hem in aanmerking zijn genomen – Omvang

[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 41, lid 2, a); besluit 2010/788/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluit (GBVB) 2017/2282]

(zie punten 49, 50, 52)

4. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen de Democratische Republiek Congo – Bevriezing van tegoeden – Rechten van de verdediging – Later besluit waarbij de naam van de verzoeker wordt gehandhaafd op de lijst van personen voor wie de maatregelen gelden – Geen nieuwe redenen – Verplichting voor de Raad om de betrokkene de nieuwe gegevens mee te delen die in aanmerking zijn genomen bij de periodieke heroverweging van de beperkende maatregelen – Mededeling van de nieuwe gegevens aan de betrokkene om zijn opmerkingen te ontvangen – Geen – Schending van de rechten van de verdediging*

[Besluit 2010/788/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluit (GBVB) 2017/2282, art. 9, lid 2, en bijlage II]

(zie punten 54-61, 64, 67)

5. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Rechten van de verdediging – Beperkende maatregelen tegen de Democratische Republiek Congo – Verplichting van de instellingen om de betrokkene de nieuwe gegevens mee te delen die in aanmerking zijn genomen bij de periodieke heroverweging van de beperkende maatregelen – Omvang – Onwettigheid van de handeling afhankelijk van het bewijs dat de niet-nakoming van die verplichting de afloop van de procedure had kunnen beïnvloeden – Geen invloed in dit geval [Besluit 2010/788/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluit (GBVB) 2017/2282, bijlage II]*

(zie punten 68-71, 73, 76)

6. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen de Democratische Republiek Congo – Werkingssfeer – Personen die betrokken zijn geweest bij het beramen, aansturen of plegen van handelingen die ernstige schendingen of misbruik van de mensenrechten inhouden – Begrip – Personen die deze handelingen in het verleden hebben begaan, ook al ontbreken gegevens waaruit blijkt dat zij momenteel bij dergelijke handelingen betrokken zijn of daaraan deelnemen – Daaronder begrepen – Door de mogelijkheid om de beperkende maatregelen te verlengen bevestigde uitlegging – Nuttig effect [Besluit 2010/788/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2016/2231 en (GBVB) 2017/2282, art. 3, lid 2, b), en 9, lid 2]*

(zie punten 81-84, 86)

7. *Europese Unie – Rechterlijk toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen – Beperkende maatregelen tegen de Democratische Republiek Congo – Omvang van het toezicht – Plaatsing van verzoekers naam op de in bijlage bij het bestreden besluit gevoegde lijst uit hoofde van zijn functie – Voor het publiek toegankelijke documenten die aantonen dat ernstige schendingen van de mensenrechten zijn begaan – Bewijswaarde – Beginsel van vrije beoordeling van bewijs*
[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 47; besluit 2010/788/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluit (GBVB) 2017/2282, bijlage II]

(zie punten 93-95, 98, 99)

8. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen de Democratische Republiek Congo – Bevriezing van tegoeden van personen die de rechtsstaat ondermijnen of betrokken zijn bij het plegen van handelingen die ernstige schendingen van de mensenrechten inhouden – Criteria – Functies die een verantwoordelijkheid geven bij de repressie van de burgerbevolking of de eerbiediging van de rechtsstaat – Beoordelingsfout – Geen*
[Besluit 2010/788/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2016/2231 en (GBVB) 2017/2282, bijlage II]

(zie punten 112-115)

9. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen de Democratische Republiek Congo – Bevriezing van tegoeden van personen die de rechtsstaat ondermijnen of betrokken zijn bij het plegen van handelingen die ernstige schendingen van de mensenrechten inhouden – Beperkingen van het eigendomsrecht – Schending van het evenredigheidsbeginsel – Geen*
[Art. 3, lid 5, 21, lid 2, b) en c), en 29 VEU; 215, lid 2, VWEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 17, lid 1, en 52, lid 1; besluit 2010/788/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2016/2231 en (GBVB) 2017/2282, art. 5, lid 1]

(zie punten 120-133)

10. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Grondrechten – Vermoeden van onschuld – Met het oog op de situatie in de Democratische Republiek Congo tegen bepaalde personen of entiteiten genomen besluit tot bevriezing van tegoeden – Verenigbaarheid met dat beginsel – Voorwaarden*
[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 48; besluit 2010/788/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluit (GBVB) 2017/2282, art. 5 bis, lid 9]

(zie punten 136-141)

11. *Exceptie van onwettigheid – Draagwijdte – Handelingen ten aanzien waarvan de exceptie van onwettigheid mogelijk is – Handeling van algemene strekking waarop het bestreden besluit is gebaseerd – Noodzaak van een juridisch verband tussen de bestreden handeling en de betwiste algemene handeling – Geen – Niet-ontvankelijkheid*

[Art. 277 VWEU; besluit 2010/788/GBVB, art. 3, lid 2, b); verordening nr. 1183/2005, art. 2 ter, lid 1, b)]

(zie punten 145, 146)

12. *Europese Unie – Rechterlijk toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen – Beperkende maatregelen tegen de Democratische Republiek Congo – Omvang van het toezicht – Beperkt toezicht voor de algemene regels – Criteria voor de vaststelling van de beperkende maatregelen – Betrokkenheid bij het beramen, aansturen of plegen van handelingen die ernstige schendingen of misbruik van de mensenrechten inhouden – Omvang – Eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel dat vereist dat de gevolgen van rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn*

[Art. 3, lid 5, en 21, lid 2, b) en c), VEU; art. 275, 2e al., VWEU; besluiten van de Raad 2010/788/GBVB, art. 3, lid 2, b), en (GBVB) 2016/2231, overwegingen 3 en 4; verordening nr. 1183/2005 van de Raad]

(zie punten 147-157)

Samenvatting

In de op 12 februari 2020 uitgesproken arresten Amisi Kumba/Raad (T-163/18) en Kande Mupompa/Raad (T-170/18), heeft het Gerecht de beroepen tot nietigverklaring verworpen die door verzoekers, respectievelijk de militaire bevelhebber van de 1e defensiezone van het Congolese leger (FARDC) en de gouverneur van Kasai-Central, waren ingesteld tegen de handelingen van Raad van de Europese Unie¹ waarbij, in hoofdzaak, hun namen zijn gehandhaafd op de lijst van personen en entiteiten die het doel waren van de beperkende maatregelen die tegen de Democratische Republiek Congo zijn genomen om in dit land een duurzame vrede te stichten, welke lijst is opgenomen in bijlage II bij besluit 2010/788 (hierna: „betwiste lijst”).

Deze arresten zijn geweest in de context van de politieke situatie in de Democratische Republiek Congo die ernstiger is geworden omdat eind 2016 geen presidentsverkiezingen zijn uitgeschreven en de veiligheidssituatie vervolgens is verslechterd. Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van besluit 2010/788 waren door de Raad beperkende maatregelen vastgesteld tegen personen die betrokken waren bij handelingen die ernstige schendingen van de mensenrechten in de Democratische Republiek Congo inhielden. De naam van de militaire bevelhebber van de 1e defensiezone van de FARDC was op de betwiste lijst geplaatst omdat hij in die hoedanigheid was betrokken bij het beramen, aansturen of plegen van handelingen die ernstige schendingen van de mensenrechten inhielden, aangezien de manschappen van de FARDC hadden deelgenomen aan het buitensporig gebruik van geweld en de gewelddadige repressie van demonstraties in september 2016 te Kinshasa. De naam van de gouverneur van Kasai-Central was op de betwiste lijst geplaatst omdat hij in die hoedanigheid „verantwoordelijk [was] voor het aanhoudende buitensporig gebruik van geweld, de gewelddadige onderdrukking en buitengerechtigde executies” door de veiligheidstroepen in deze regio vanaf 2016, waaronder naar verluidt illegale executies in 2017.

¹ Besluit (GBVB) 2017/2282 van de Raad van 11 december 2017 tot wijziging van besluit 2010/788/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen de Democratische Republiek Congo (PB 2017, L 328, blz. 19) en, voor Alex Kande Mupompa, uitvoeringsbesluit (GBVB) 2018/569 van de Raad van 12 april 2018 tot uitvoering van besluit 2010/788/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen de Democratische Republiek Congo (PB 2018, L 95, blz. 21) en uitvoeringsverordening (EU) 2018/566 tot uitvoering van artikel 9 van verordening nr. 1183/2005 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen die handelen in strijd met het wapenembargo tegen de Democratische Republiek Congo (PB 2018, L 95, blz. 9).

Bij besluit 2017/2282 heeft de Raad op 11 december 2017 de plaatsing van de naam van verzoekers op de betwiste lijst verlengd en daarvoor opnieuw dezelfde motivering tegen hen gebruikt. De motivering tegen de gouverneur van Kasai-Central is vervolgens op 12 april 2018 gewijzigd.

Tot staving van hun beroep hebben verzoekers meerdere middelen aangevoerd, die onder meer zijn ontleend aan schending van de motiveringsplicht en van de rechten van de verdediging, alsook aan een onjuiste toepassing van het recht.

Wat betreft schending van de motiveringsplicht heeft het Gerecht opgemerkt dat de motivering in besluit 2017/2282 en uitvoeringsbesluit 2018/569 de specifieke en concrete redenen uiteenzette waarom de plaatsingscriteria op verzoekers van toepassing waren: de motivering had namelijk betrekking op hun functie en hun betrokkenheid vanwege die functies bij handelingen die kwalificeerden als ernstige schendingen van de mensenrechten. In dit verband heeft het Gerecht benadrukt dat het verzoekers redelijkerwijs niet kon zijn ontgaan dat zij de macht hadden om rechtstreeks invloed uit te oefenen op het gedrag van de soldaten van de FARDC en de veiligheidstroepen in de provincie Kasai-Central, die in de betreffende motivering verantwoordelijk werden geacht voor het plegen van buitensporige schendingen van de genoemde mensenrechten. Het Gerecht heeft geconcludeerd dat de motivering zo ten eerste verzoekers in staat stelde de geldigheid van de handhaving van de plaatsing van hun namen op de betwiste lijst aan te vechten en ten tweede het Gerecht de mogelijkheid gaf zijn wettigheidstoetsing te verrichten. Het middel inzake schending van de motiveringsplicht is dus verworpen.

Wat betreft de rechten van de verdediging heeft het Gerecht geoordeeld dat, ook al berustte de verlenging van de maatregelen die in besluit 2017/2282 tegen verzoekers waren genomen op dezelfde gronden als die voor de vaststelling van de initiële maatregelen, dit de Raad niet ontsloeg van de verplichting de rechten van verdediging van verzoekers te eerbiedigen door hen met name in de gelegenheid te stellen hun mening kenbaar te maken over de gegevens die bij de vaststelling van de bestreden handelingen in aanmerking waren genomen. In dit verband heeft het Gerecht benadrukt dat beperkende maatregelen bewarend en per definitie voorlopig van aard zijn, en dat hun geldigheid altijd afhangt van de vraag of de feitelijke en juridische omstandigheden die tot de vaststelling ervan hebben geleid blijven voortbestaan en of de handhaving ervan vereist is voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel. De Raad moet dit toetsen bij de periodieke heroverweging van die maatregelen, door een geactualiseerde beoordeling van de situatie uit te voeren en een balans op te maken van het effect ervan. Het Gerecht heeft er dus aan herinnerd dat de eerbiediging van de rechten van de verdediging impliceert dat de Raad voor de vaststelling van een besluit houdende verlenging van beperkende maatregelen jegens de verzoekende partij, die partij de gegevens meedeelt op grond waarvan hij bij de periodieke heroverweging van de betrokken maatregelen is overgegaan tot actualisering van de informatie die de rechtvaardiging vormde voor de initiële vaststelling van die maatregelen. Gezien het oorspronkelijk nagestreefde doel van de beperkende maatregelen tegen de Democratische Republiek Congo, namelijk het scheppen van een gunstig klimaat voor het houden van verkiezingen en het beëindigen van elke schending van de mensenrechten, moest de Raad in casu bij de periodieke heroverweging van de aan verzoekers opgelegde beperkende maatregelen, de nieuwe gegevens aan hen meedelen waarover hij beschikte en die hij had gebruikt voor het actualiseren van de informatie, en dan niet alleen die over hun persoonlijke situatie, maar ook die over de politieke en de veiligheidssituatie in de Democratische Republiek Congo. Het Gerecht heeft in dat verband vastgesteld dat de Raad de rechten van verdediging van verzoekers heeft geschonden door niet hun opmerkingen in te winnen alvorens de bestreden handelingen vast te stellen.

Het Gerecht heeft er niettemin aan herinnerd dat het aan de rechter van de Europese Unie is om – wanneer sprake is van een onregelmatigheid die afbreuk doet aan de rechten van de verdediging – na te gaan of, uitgaande van de specifieke en juridische omstandigheden van het geval, de procedure in kwestie een andere afloop had kunnen hebben indien verzoekers zich zonder die onregelmatigheid beter hadden kunnen verdedigen. Het Gerecht heeft toen vastgesteld dat geen enkel element erop wees dat, indien verzoekers op de hoogte waren gesteld van de betreffende nieuwe gegevens, de betrokken beperkende maatregelen niet jegens hen hadden kunnen worden gehandhaafd. Op basis van het voorgaande heeft het Gerecht het middel inzake schending van de rechten van de verdediging verworpen.

Tot slot stelden verzoekers dat de Raad het recht onjuist had toegepast door de bestreden handelingen vast te stellen op basis van feiten waarvan ten tijde van die vaststelling geen sprake meer was, ondanks het feit dat het criterium voor plaatsing was geformuleerd in de aantonnende wijs van de tegenwoordige tijd en was gericht op personen die „betrokken zijn bij [...] handelingen die ernstige schendingen [...] van de mensenrechten [...] inhouden”. In dit verband heeft het Gerecht geoordeeld dat het gebruik van de aantonnende wijs van de tegenwoordige tijd bij de vaststelling van de criteria voor plaatsing op de lijst van de personen aan wie beperkende maatregelen worden opgelegd, niet impliceert dat de feiten die ten grondslag liggen aan de plaatsing van de naam van een persoon of een entiteit op deze lijst moeten voortduren op het moment waarop tot de plaatsing of de handhaving van deze plaatsing wordt besloten, aangezien het tegenwoordig deelwoord eigen is aan wettelijke definities en niet verwijst naar een bepaald tijdvak. Het Gerecht heeft hieraan toegevoegd dat er enkel sprake kon zijn van gedragingen in het verleden, aangezien de Raad had besloten om in de motivering voor de plaatsing van verzoekers' naam op de lijst te verwijzen naar concrete feiten en situaties waarbij de strijdkrachten onder hun verantwoordelijkheid betrokken waren. Tot slot heeft het Gerecht opgemerkt dat deze uitlegging werd bevestigd door artikel 9, lid 2, van besluit 2010/788, zoals gewijzigd bij besluit 2017/2282, volgens hetwelk de beperkende maatregelen „zo nodig [worden] verlengd of gewijzigd indien de Raad van oordeel is dat de doelstellingen ervan niet zijn bereikt”, omdat die bepaling anders elke nuttige werking zou verliezen. Het Gerecht heeft het middel inzake de onjuiste toepassing van het recht verworpen en de beroepen in hun geheel verworpen.