



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (nionde avdelningen i utökad sammansättning)

den 12 februari 2020 *

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder som vidtagits mot bakgrund av situationen i Demokratiska republiken Kongo – Frysning av tillgångar – Förlängning av upptagandet av sökandens namn i förteckningen över berörda personer – Motiveringsskyldighet – Rätten till försvar – Skyldighet för rådet att upplysa om nya omständigheter som motiverar att de restriktiva åtgärderna förlängs – Felaktig rättstillämpning – Uppenbart oriktig bedömning – Rätt till egendom – Proportionalitet – Oskuldspresumtion – Invändning om rättsstridighet”

I mål T-163/18,

Gabriel Amisi Kumba, Kinshasa (Demokratiska republiken Kongo), företrädd av advokaterna T. Bontinck, P. De Wolf, M. Forgeois och A. Guillerme,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av J.-P. Hix, H. Marcos Fraile och S. Van Overmeire, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av rådets beslut (Gusp) 2017/2282 av den 11 december 2017 om ändring av beslut 2010/788/Gusp om restriktiva åtgärder mot Demokratiska republiken Kongo (EUT L 328, 2017, s. 19), i den del det avser sökanden,

meddelar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden S. Gervasoni samt domarna L. Madise, R. da Silva Passos (referent), K. Kowalik-Bańczyk och C. Mac Eochaidh,

justitiesekreterare: handläggaren L. Ramette,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 4 juli 2019,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

Dom¹

Bakgrund

- 1 Sökanden, Gabriel Amisi Kumba, är medborgare i Demokratiska republiken Kongo.
- 2 Förevarande mål rör de restriktiva åtgärder som Europeiska unionens råd har vidtagit för att upprätta en varaktig fred i Demokratiska republiken Kongo och för att utöva påtryckningar på personer och enheter som bryter mot vapenembargot som införts mot denna stat.
- 3 Den 18 juli 2005 antog rådet, med stöd av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG, förordning (EG) nr 1183/2005 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot personer som bryter vapenembargot mot Demokratiska republiken Kongo (EUT L 193, 2005, s. 1).
- 4 Den 20 december 2010 antog rådet, med stöd av artikel 29 FEU, beslut 2010/788/Gusp om restriktiva åtgärder mot Demokratiska republiken Kongo och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2008/369/Gusp (EUT L 336, 2010, s. 30).
- 5 Den 12 december 2016 antog rådet, med stöd av artikel 215 FEUF, förordning (EU) 2016/2230 om ändring av förordning nr 1183/2005 (EUT L 336 I, 2016, s. 1).
- 6 Samma dag antog rådet, med stöd av artikel 29 FEU, beslut (Gusp) 2016/2231 om ändring av beslut 2010/788 (EUT L 336 I, 2016, s. 7).
- 7 Skälen 2–4 i beslut 2016/2231 har följande lydelse:
 - ”(2) Den 17 oktober 2016 antog rådet slutsatser där man uttryckte djup oro över den politiska situationen i Demokratiska republiken Kongo. I synnerhet fördömde man med kraft det extrema våld som utövades den 19 och 20 september 2016 i Kinshasa, och konstaterade att detta våld ytterligare förvärrat dödläget i landet, som orsakats av att valmanskåren inte kallats till presidentval inom den tidsfrist som i konstitutionen fastställs till den 20 december 2016.
 - (3) Rådet betonade att för att åstadkomma en miljö som främjar dialog och hållande av val måste Demokratiska republiken Kongos regering visa ett tydligt åtagande att respektera mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen samt upphöra att använda rättssystemet för sina egna syften. Man uppmanade också alla berörda aktörer att avstå från våld.
 - (4) Rådet uppgav också att det var berett att använda alla tillgängliga medel, inklusive restriktiva åtgärder mot dem som är ansvariga för allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna, uppviglar till våld eller som kan utgöra ett hinder för en fredlig samförståndslösning på krisen med respekt för Demokratiska republiken Kongos folks önskan att välja sina representanter.”
- 8 I artikel 3.2 i beslut 2010/788, i dess lydelse enligt beslut 2016/2231, föreskrivs följande:

”Restriktiva åtgärder enligt artiklarna 4.1 och 5.1 och 5.2 ska införas mot personer och enheter som

 - a) förhindrar en fredlig samförståndslösning för val i Demokratiska republiken Kongo, inbegripet genom våld, förtryck eller uppmaningar till våld, eller genom att undergräva rättsstatsprincipen,
 - b) deltar i planeringen, ledningen eller utförandet av handlingar som utgör allvarliga brott mot eller kränkning av de mänskliga rättigheterna i Demokratiska republiken Kongo,

1 Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

c) har samröre med dem som avses i leden a och b,

i enlighet med förteckningen i bilaga II.”

9 I artikel 4.1 i beslut 2010/788, i dess lydelse enligt beslut 2016/2231, föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna ska vidta erforderliga åtgärder för att förhindra att de personer som avses i artikel 3 reser in till eller passerar genom deras territorium”.

10 I artikel 5.1, 5.2 och 5.5 i beslut 2010/788, i dess lydelse enligt beslut 2016/2231, föreskrivs följande:

”1. Alla penningmedel, andra finansiella tillgångar och ekonomiska resurser som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av de personer eller enheter som avses i artikel 3, eller som innehas av enheter som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av dem eller av personer eller enheter som handlar på deras vägnar eller under deras ledning, enligt förteckningen i bilagorna I och II, ska frysas.

2. Inga penningmedel, andra 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.

...

5. När det gäller personer och enheter som avses i artikel 3.2 får den behöriga myndigheten i en medlemsstat ge tillstånd till att vissa frysta penningmedel eller ekonomiska resurser frigörs, eller till att vissa frysta tillgångar eller ekonomiska resurser görs tillgängliga, på sådana villkor som den finner lämpliga, efter att ha konstaterat att de berörda penningmedlen eller ekonomiska resurserna är

a) nödvändiga för att tillgodose de grundläggande behoven hos personerna och enheterna och hos underhållsberättigade medlemmar av sådana fysiska personers familj, inbegripet betalning av livsmedel, hyra eller amorteringar, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster,

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

...

d) nödvändiga för att täcka extraordinära utgifter, under förutsättning att den behöriga myndigheten meddelar de behöriga myndigheterna i de andra medlemsstaterna och kommissionen de grunder på vilka den anser att ett särskilt tillstånd bör beviljas senast två veckor före beviljandet av tillståndet.”

11 I artikel 6.2 i beslut 2010/788, i dess lydelse enligt beslut 2016/2231, föreskrivs följande:

”2. Rådet ska på förslag av en medlemsstat eller av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik upprätta och ändra förteckningen i bilaga II.”

12 I artikel 7.2 och 7.3 i beslut 2010/788, i dess lydelse enligt beslut 2016/2231, föreskrivs följande:

”2. Rådet ska meddela den berörda personen eller enheten det beslut som avses i artikel 6.2, inbegripet skälen för uppförandet på förteckningen, antingen direkt, om adressen är känd, eller genom att ett meddelande offentliggörs, så att en sådan person eller enhet ges tillfälle att inkomma med synpunkter.

3. Om synpunkter lämnas eller om väsentliga nya bevis framförs ska rådet se över sitt beslut och informera de berörda personerna eller enheterna om detta.”

- 13 Enligt artikel 9.2 i beslut 2010/788, i dess lydelse enligt beslut 2016/2231, ska "[d]e åtgärder som avses i artikel 3.2 ... tillämpas till och med den 12 december 2017" och "[d]e ska förlängas eller vid behov ändras, om rådet bedömer att målen för åtgärderna inte har uppnåtts".
- 14 Vad beträffar förordning nr 1183/2005 har artikel 2b.1, i dess lydelse enligt förordning nr 2016/2230, följande lydelse:
- "1. Bilaga Ia ska omfatta de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som av rådet uppförts på förteckningen på någon av följande grunder:
- ...
- b) planerar, leder eller utför handlingar som utgör allvarliga brott mot eller kränkningar av de mänskliga rättigheterna i Demokratiska republiken Kongo,"
- 15 Genom beslut 2016/2231 lades sökandens namn till i förteckningen över personer och enheter i bilaga II till beslut 2010/788 (nedan kallad den omtvistade förteckningen) och genom förordning 2016/2230 uppfördes sökanden i förteckningen över personer och enheter i bilaga Ia till förordning nr 1183/2005.
- 16 I bilaga II till beslut 2010/788, i dess lydelse enligt beslut 2016/2231, och i bilaga Ia till förordning nr 1183/2005, i dess lydelse enligt förordning 2016/2230, motiverade rådet antagandet av restriktiva åtgärder mot sökanden med följande motivering:
- "Befälhavare för första försvarszonen i den kongolesiska armén (FARDC) vars styrkor deltog i den oproportionella våldsanvändningen och brutala repressionen i september 2016 i Kinshasa. I denna egenskap var Gabriel Amisi Kumba därför involverad i planeringen, ledningen eller utförandet av handlingar som utgör allvarliga brott mot mänskliga rättigheter i Demokratiska republiken Kongo."
- 17 Den 13 december 2016 offentliggjorde rådet i *Europeiska unionens officiella tidning* ett meddelande till de personer som omfattas av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i beslut 2010/788, som ändrats genom beslut 2016/2231, och i förordning nr 1183/2005, som ändrats genom förordning 2016/2230, om restriktiva åtgärder mot Demokratiska republiken Kongo (EUT C 463, 2016, s. 2). I meddelandet angavs bland annat att de berörda personerna, före den 1 oktober 2017, kunde inkomma med en begäran till rådet om omprövning av beslutet att uppta dem i den omtvistade förteckningen och i förteckningen över personer och enheter i bilaga Ia till förordning nr 1183/2005, tillsammans med styrkande handlingar. I detta meddelande angavs även att alla synpunkter skulle beaktas vid rådets senare översyn, i enlighet med artikel 9 i beslut 2010/788.
- 18 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 6 mars 2017 väckte sökanden talan som i huvudsak avsåg ogiltigförklaring av förordning 2016/2230, i den del denna förordning avsåg honom. Målet registrerades under målnummer T-141/17.
- 19 Den 29 maj 2017 antog rådet – med stöd av bland annat artikel 31.2 FEU och artikel 6.2 i beslut 2010/788 – genomförandebeslut (Gusp) 2017/905 om genomförande av beslut 2010/788 (EUT L 138 I, 2017, s. 6). Samma dag antog rådet genomförandeförordning (EU) 2017/904 om genomförande av artikel 9.2 i förordning nr 1183/2005 (EUT L 138 I, 2017, s. 1). Genom dessa rättsakter upptogs andra fysiska personer i den omtvistade förteckningen respektive i förteckningen i bilaga Ia till förordning nr 1183/2005.

20 Efter översynen av de omtvistade åtgärderna antog rådet den 11 december 2017, med stöd av artikel 29 FEU, beslut (Gusp) 2017/2282 om ändring av beslut 2010/788 (EUT L 328, 2017, s. 19) (nedan kallat det angripna beslutet). Genom artikel 1 i det beslutet ersattes således lydelsen i artikel 9.2 i beslut 2010/788 med följande lydelse:

”De åtgärder som avses i artikel 3.2 ska tillämpas till och med den 12 december 2018. De ska förlängas eller vid behov ändras, om rådet bedömer att målen för åtgärderna inte har uppnåtts.”

21 Till följd av att sökanden återkallat sin talan avskrevs mål T-141/17, som nämnts ovan i punkt 18, genom beslut av den 7 december 2018.

Förfarandet och parternas yrkanden

22 Sökanden väckte talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 mars 2018.

23 Ordföranden på tribunalens nionde avdelning beslutade den 12 oktober 2018 att förena förevarande mål med målen T-164/18, Kampete/rådet, T-165/18, Kahimbi Kasagwe/rådet, T-166/18, Luyoyo/rådet, T-167/18, Kanyama/rådet, T-168/18, Numbi/rådet, och T-169/18, Kibelisa Ngambasai/rådet, vad gäller den skriftliga och den eventuella muntliga delen av förfarandet.

24 På förslag av referenten beslutade tribunalen att inleda den muntliga delen av förfarandet. Den 15 maj 2019 hänsköt tribunalen målet till nionde avdelningen i utökad sammansättning.

25 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 4 juli 2019.

26 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

- ogiltigförklara det angripna beslutet i den del det berör sökanden, och
- förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Rådet har yrkat att tribunalen ska

- i första hand, ogilla talan,
- i andra hand, för det fall det angripna beslutet ogiltigförklaras, låta rättsverkningarna av detta bestå i förhållande till sökanden till dess att tiden för överklagande av tribunalens dom har löpt ut eller, om ett överklagande har inletts inom den tiden, till dess att överklagandet har ogillats, och
- förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

28 Sökanden har åberopat fyra grunder till stöd för sina yrkanden om ogiltigförklaring av det angripna beslutet. Den första grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten och rätten att yttra sig. Den andra grunden avser felaktig rättstillämpning och uppenbart oriktig bedömning. Den tredje grunden avser åsidosättande av rätten till skydd för privat- och familjeliv, rätten till egendom och proportionalitetsprincipen. I den fjärde grunden görs gällande att artikel 3.2 b i beslut 2010/788 och artikel 2b.1 b i förordning nr 1183/2005 är rättsstridiga.

Den första grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten och rätten att yttra sig

- 29 Den första grunden består av två delar, varav den första avser ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten och den andra avser åsidosättande av rätten att yttra sig.

Den första grundens första del

- 30 Genom den första grundens första del har sökanden gjort gällande att rådet åsidosatte skyldigheten enligt artikel 296 FEUF att motivera en rättsakt som går någon emot. Sökanden har hävdad att motiveringen av det angripna beslutet är synnerligen kortfattad, varvid rådet inte har formulerat någon precis anklagelse eller någon särskild och identifierbar omständighet som gör det möjligt att utan några tvivel tillskriva honom de handlingar som han anklagas för i nämnda motivering. Enligt sökanden grundar sig det angripna beslutet således endast på påståenden om presumerade förhållanden som är omöjliga att kontrollera och som försätter honom i en situation där han är skyldig att lägga fram negativ bevisning för att de allmänna omständigheter som lagts honom till last inte föreligger, vilket medför att bevisbördan kastas om.
- 31 Rådet har bestritt detta resonemang.
- 32 Tribunalen vill först erinra om att den skyldighet att motivera en rättsakt som går någon emot som föreskrivs i artikel 296 andra stycket FEUF syftar dels till att ge den som berörs av en sådan rättsakt tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om den är välgrundad, eller om den eventuellt är behäftad med ett fel som gör att dess giltighet kan ifrågasättas vid unionsdomstolen, dels till att göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva rättsaktens lagenlighet. Denna motiveringsskyldighet utgör en grundläggande unionsrättslig princip från vilken undantag endast får göras på grund av tvingande hänsyn. Den berörde ska därför i princip underrättas om skälen för beslutet samtidigt som denne underrättas om antagandet av den rättsakt som går vederbörande emot. En bristfällig motivering kan inte rättas till genom att den berörde underrättas om skälen för rättsakten under förfarandet vid unionsdomstolen (dom av den 7 december 2011, HTTS/rådet, T-562/10, EU:T:2011:716, punkt 32).
- 33 Motiveringen ska emellertid vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och till det sammanhang i vilket den antagits. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att samtliga faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av huruvida en motivering är tillräcklig inte ska ske endast utifrån rättsaktens lydelse, utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det aktuella området. I synnerhet är ett beslut som går någon emot tillräckligt motiverat om det 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 vederbörande (dom av den 15 november 2012, rådet/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punkt 54, och dom av den 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/rådet, T-390/08, EU:T:2009:401, punkt 82).
- 34 Rådets motiveringsskyldighet innebär att det ska ange dels den rättsliga grunden för den vidtagna åtgärden, dels de omständigheter som gör det möjligt att anse att något av kriterierna för upptagande i förteckningen är uppfyllt i de berörda fall (dom av den 18 september 2014, Central Bank of Iran/rådet, T-262/12, ej publicerad, EU:T:2014:777, punkt 86).
- 35 Det ska följaktligen prövas huruvida motiveringen i den angripna rättsakten innehåller uttryckliga hänvisningar till det omtvistade kriteriet för upptagande i förteckningen och om denna motivering, i förekommande fall, kan anses tillräcklig för att ge sökanden möjlighet att kontrollera huruvida den

angripna rättsakten är välgrundad, att försvara sig vid tribunalen och för att tribunalen ska kunna utföra sin prövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 september 2014, Central Bank of Iran/rådet, T-262/12, ej publicerad, EU:T:2014:777, punkt 88).

- 36 Slutligen ska motiveringen av en av rådet antagen rättsakt, genom vilken en restriktiv åtgärd införs, således inte endast innehålla den rättsliga grunden för denna åtgärd, utan också behandla de specifika och konkreta skäl som föranlett rådet att inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning anse att den berörda personen ska bli föremål för en sådan åtgärd (dom av den 15 november 2012, rådet/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punkt 52, och dom av den 25 mars 2015, Central Bank of Iran/rådet, T-563/12, EU:T:2015:187, punkt 55).
- 37 I förevarande fall ska det framhållas att det angripna beslutet har till syfte att förlänga upptagandet av sökandens namn i den omtvistade förteckningen genom att bibehålla de skäl som rådet angav vid det ursprungliga upptagandet av hans namn i beslut 2016/2231, genom vilket beslut 2010/788 ändrades.
- 38 Enligt sökanden är dessa skäl särskilt kortfattade, eftersom rådet inte har framfört någon precis kritik som skulle kunna göra det möjligt att tillskriva honom handlingarna i de anklagelser som riktats mot honom i nämnda skäl.
- 39 Det ska i detta hänseende erinras om att det i artikel 3.2 b i beslut 2010/788, som infördes i detta beslut genom beslut 2016/2231, föreskrivs att bilaga II omfattar personer och enheter som av rådet ansetts "[delta] i planeringen, ledningen eller utförandet av handlingar som utgör allvarliga brott mot eller kränkning av de mänskliga rättigheterna i Demokratiska republiken Kongo".
- 40 Det ska även erinras om att den motivering som rådet lade till grund för att uppta sökanden i den omtvistade förteckningen, vilken återges i punkt 16 ovan, avser hans egenskap av befälhavare för första försvarszonen i Demokratiska republiken Kongos armé (FARDC) och dessa styrkors deltagande i den oproportionella våldsanvändningen och brutala repressionen i september 2016 i Kinshasa (Demokratiska republiken Kongo).
- 41 I en sådan motivering anges de specifika och konkreta omständigheter som rör såväl sökandens yrkesmässiga befattningar som den typ av handling som avses. Där anges vidare att sökanden varit inblandad i allvarliga brott mot mänskliga rättigheterna i Demokratiska republiken Kongo. Den gör det nämligen möjligt att förstå de skäl som föranledde rådet att anta restriktiva åtgärder mot sökanden avseende sökandens påstådda ansvar i sin roll som befälhavare för första försvarszonen i FARDC i samband med den oproportionella våldsanvändningen och brutala repressionen i september 2016 i Kinshasa.
- 42 Såsom rådet med rätta har gjort gällande innehåller motiveringen till att sökandens namn togs upp i den omtvistade förteckningen, vilken förlängts genom det angripna beslutet, en redogörelse för de specifika och konkreta skälen för att kriterierna för upptagande i förteckningen var tillämpliga på sökanden. Vidare innehåller motiveringen dels en tydlig rättslig grund som hänvisar till kriterierna för upptagande i förteckningen, dels de skäl som hänför sig till sökandens handlingar som gör det möjligt för honom att förstå de skäl som berättigade att hans namn togs upp i den omtvistade förteckningen. Sökanden kände dessutom till det sammanhang i vilket det angripna beslutet antogs, eftersom han vid tribunalen i huvudsak bestred lagenligheten av det första upptagandet av hans namn i förteckningarna, såsom angetts ovan i punkterna 18 och 21, och eftersom skälen till upptagandet i förteckningen inte ändrats i det angripna beslutet.
- 43 Följaktligen kunde sökanden inte rimligen vara ovetande om att rådet, när det genom det angripna beslutet bekräftade skälen för det ursprungliga uppförandet av hans namn i den omtvistade förteckningen, vilket beslutades i beslut 2016/2231, hänvisade till den omständigheten att sökanden,

mot bakgrund av hans ställning som befälhavare i första försvarszonen i FARDC, hade faktisk behörighet att direkt påverka styrkorna i FARDC, vilka deltog i den oproportionella våldsanvändningen och brutala repressionen i september 2016 i Kinshasa.

- 44 Mot bakgrund av motiveringen till att hans namn togs upp i den omtvistade förteckningen kunde sökanden på ett ändamålsenligt sätt bestrida de restriktiva åtgärder som vidtagits mot honom. Sökanden kunde således bestrida riktigheten av de faktiska omständigheter som låg till grund för det angripna beslutet, bland annat genom att förneka sin ställning som befälhavare i FARDC eller sitt ansvar för den oproportionella våldsanvändningen och brutala repressionen som involverade FARDC i september 2016 i Kinshasa, eller genom att bestrida förekomsten av sådana händelser, eller genom att tillbakavisa den omständigheten att han deltog genom att vara involverad i planeringen, ledningen och utförandet av handlingar som utgör allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna i Demokratiska republiken Kongo. Detta är för övrigt vad sökanden i huvudsak har gjort inom ramen för den andra grundens andra del, vilken avser en uppenbart oriktig bedömning.
- 45 Av detta följer att det angripna beslutet var tillräckligt motiverat för att sökanden skulle kunna ifrågasätta dess giltighet och för att tribunalen skulle kunna utöva sin lagenlighetsprövning. Talan kan därmed inte vinna bifall såvitt avser den första grundens första delgrund.

Den första grundens andra del

- 46 Genom den första grundens andra del har sökanden gjort gällande att rådet har åsidosatt hans rätt att yttra sig. Sökanden anser att även om det är riktigt att den överraskningseffekt som krävs för en åtgärd för frysning av tillgångar innebär att rådet inte är skyldigt att höra personen eller enheten innan namnet på en person eller enhet för första gången förs upp i en förteckning avseende införande av restriktiva åtgärder, kvarstår det faktum att en sådan effekt, såsom i förevarande fall inom ramen för en omprövning av ett sådant initialt beslut om upptagande i förteckningen, saknar ändamål. Vidare ska principen om ett kontradiktoriskt förfarande iakttas såväl när det gäller underrättelsen om skälen innan beslutet att bibehålla upptagandet i den omtvistade förteckningen fattas som när det gäller rätten att yttra sig. Sökanden har även anfört att han begärde att få höras av rådet, men att rådet vid den tidpunkt då förevarande talan väcktes inte hade fattat beslut angående denna begäran.
- 47 I repliken har sökanden för det första gjort gällande att han aldrig hördes av Förenta nationernas gemensamma kontor för mänskliga rättigheter (BCNUDH) vid utarbetandet av de olika rapporter som rådet använt till stöd för det angripna beslutet. Ett sådant agerande uppfyller inte de kriterier som fastställts i rättspraxis och visar att han borde ha hörts innan det angripna beslutet antogs, särskilt som han den 21 februari 2018 tillhandahöll rådet uppgifter med stöd av vilka det kunde ifrågasättas huruvida de angivna skälen var välgrundade. Sökanden har vidare gjort gällande att rådet, i förhållande till det ursprungliga beslutet att uppta hans namn i den omtvistade förteckningen, lade ny bevisning till grund för att anta det angripna beslutet.
- 48 Rådet har bestritt dessa argument och understrukt att det angripna beslutet grundar sig på samma skäl som låg till grund för det ursprungliga upptagandet av sökandens namn i den omtvistade förteckningen, i enlighet med beslut 2016/2231. Av detta följer att rådet inte var skyldigt att bereda sökanden tillfälle att yttra sig innan det antog det angripna beslutet.
- 49 Tribunalen erinrar om att det i artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) föreskrivs att var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot vederbörande.
- 50 Enligt rättspraxis kräver iakttagandet av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd, i ett förfarande som avser ett beslut om att uppta eller behålla en persons namn i en förteckning i bilagan till en rättsakt om restriktiva åtgärder, att den behöriga unionsmyndigheten underrättar den

berörda personen om de uppgifter som den förfogar över beträffande de omständigheter som lagts personen till last och som utgjort grunden för myndighetens beslut, så att personen kan tillvarata sina rättigheter under bästa möjliga villkor och med full kännedom avgöra huruvida det finns anledning att väcka talan vid unionsdomstolen. I samband med underrättelsen ska den behöriga unionsmyndigheten bereda personen i fråga tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt yttra sig över de skäl som har åberopats mot honom eller henne (dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkterna 111 och 112, och dom av den 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/rådet, T-228/02, EU:T:2006:384, punkt 93).

- 51 När det gäller en första rättsakt med beslut om att en persons eller enhets tillgångar ska frysas, är rådet inte skyldigt att i förväg underrätta den berörda personen eller enheten om skälen till det ursprungliga uppförandet av personen eller enheten i förteckningen över personer och enheter vars tillgångar ska frysas. Det ligger nämligen i sakens natur att en sådan åtgärd för att vara effektiv måste kunna ha en överraskningseffekt och tillämpas omedelbart. I ett sådant fall räcker det i princip att institutionen underrättar den berörda personen eller enheten om skälen för åtgärden, och bereder vederbörande tillfälle att yttra sig, samtidigt som eller omedelbart efter det att beslutet antas (dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkt 61).
- 52 När det däremot gäller ett efterföljande beslut om frysning av tillgångar genom vilket namnet på en person eller enhet som redan finns i förteckningen över personer och enheter vars tillgångar ska frysas behålls i denna förteckning, är denna överraskningseffekt inte längre nödvändig för att säkerställa åtgärdens effektivitet, vilket innebär att berörda personer eller enheter således i princip ska underrättas om de uppgifter som anförs mot dem, samt beredas tillfälle att yttra sig, innan ett sådant beslut antas (dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P EU:C:2011:853, punkt 62).
- 53 Domstolen har i detta avseende understrukit att det skydd som ges genom kravet på underrättelse av de uppgifter som läggs den berörde till last och vederbörandes rätt att yttra sig innan rättsakter antas genom vilka namnet på en person eller enhet behålls i en förteckning över personer eller enheter som omfattas av restriktiva åtgärder är grundläggande och nödvändiga för rätten till försvar. Detta gäller i än högre grad eftersom de aktuella restriktiva åtgärderna har en betydande inverkan på berörda personers och grupper fri- och rättigheter (dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkt 64).
- 54 Denna rätt att yttra sig före antagandet av sådana rättsakter gäller när rådet, i beslutet att behålla sökandens namn i förteckningen, har åberopat nya uppgifter mot denna person, det vill säga omständigheter som inte beaktades i det ursprungliga beslutet att uppta hans eller hennes namn i denna förteckning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2015, Ipatau/rådet, C-535/14 P, EU:C:2015:407, punkt 26 och där angiven rättspraxis, och dom av den 7 april 2016, Central Bank of Iran/rådet, C-266/15 P, EU:C:2016:208, punkt 33).
- 55 I förevarande fall grundar sig visserligen, såsom rådet har påpekat, beslutet att behålla sökandens namn i den omtvistade förteckningen, vilket fastställdes i det angripna beslutet, i huvudsak på samma skäl som motiverade antagandet av den ursprungliga rättsakten om införande av de aktuella restriktiva åtgärderna.
- 56 Denna omständighet kan emellertid inte i sig innebära att rådet inte var skyldigt att iaktta sökandens rätt till försvar och, i synnerhet, att bereda honom tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter angående de faktiska omständigheter på grundval av vilka rådet antog det angripna beslutet om att behålla sökandens namn i den omtvistade förteckningen.

- 57 Ett åsidosättande av rätten till försvar ska nämligen prövas mot bakgrund av de specifika omständigheterna i varje enskilt fall, framför allt den aktuella rättsaktens beskaffenhet, det sammanhang i vilket den antagits och rättsreglerna på det aktuella området (se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 102 och där angiven rättspraxis).
- 58 Det ska i detta hänseende understrykas att de restriktiva åtgärderna är av säkerhetskaraktär och, per definition, provisoriska, vars giltighet alltid är beroende av att vissa faktiska och rättsliga omständigheter som var för handen när åtgärden beslutades fortbestår och att det är nödvändigt att behålla åtgärden för att uppnå det angivna målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 mars 2014, Yusef/kommissionen, T-306/10, EU:T:2014:141, punkterna 62 och 63). Det är i detta syfte som det i artikel 9.2 i beslut 2010/788, i dess lydelse enligt beslut 2016/2231, föreskrivs att de restriktiva åtgärderna mot Demokratiska republiken Kongo ska tillämpas till och med den 12 december 2017 och ”förlängas eller vid behov ändras, om rådet bedömer att målen för åtgärderna inte har uppnåtts”.
- 59 Härav följer att det, vid den regelbundna översynen av dessa restriktiva åtgärder, ankommer på rådet att göra en uppdaterad bedömning av situationen och att göra en bedömning av effekterna av dessa åtgärder, i syfte att fastställa om de har gjort det möjligt att uppnå målen med det ursprungliga upptagandet av de berörda personerna och enheterna i den omtvistade förteckningen eller om det fortfarande är möjligt att dra samma slutsats avseende dessa personer och enheter.
- 60 I dom av den 27 september 2018, Ezz m.fl./rådet (T-288/15, EU:T:2018:619, punkt 316 och där angiven rättspraxis), slog tribunalen fast att iakttagandet av rätten till försvar innebär att rådet, innan det antar ett beslut om förlängning av de restriktiva åtgärderna mot sökandena, ska underrätta dem om de omständigheter på grundval av vilka rådet vid den regelbundna översynen av de aktuella åtgärderna gjorde en uppdatering av de uppgifter som låg till grund för det ursprungliga uppförandet av deras namn i förteckningen över personer som omfattas av sådana restriktiva åtgärder.
- 61 Mot bakgrund av det ursprungliga syftet med de restriktiva åtgärderna mot Demokratiska republiken Kongo, det vill säga att i förevarande fall åstadkomma en miljö som främjar hållande av val och att alla kränkningar av de mänskliga rättigheterna ska upphöra (se ovan punkt 7), var rådet, vid den regelbundna översynen av de restriktiva åtgärder som vidtagits mot sökanden, skyldigt att i förekommande fall underrätta honom om de nya omständigheter på grundval av vilka rådet hade uppdaterat uppgifterna rörande inte bara hans personliga situation utan även den politiska situationen och säkerhetsläget i Demokratiska republiken Kongo.
- 62 Det framgår emellertid av handlingarna i målet att rådet, vilket det bekräftade vid förhandlingen som svar på en fråga från tribunalen, antog det angripna beslutet med beaktande, utöver de uppgifter som det redan förfogade över vid det ursprungliga upptagandet av sökandens namn i den omtvistade förteckningen, av uppgifterna i den interna handlingen av den 23 oktober 2017, med referensnummer COREU CFSP/1492/17. I denna handling av den 23 oktober 2017 nämndes att det vid detta datum inte hade skett något offentliggörande av en valplanering och att den oberoende nationella valkommissionen den 11 oktober 2017 meddelade att det krävdes minst 504 dagar för att anordna val. Vidare angavs det i samma dokument att FN:s uppdrag i Demokratiska republiken Kongo (Monusco) hade rapporterat dels en försämring av säkerhetsläget i flera delar av Demokratiska republiken Kongo, dels en ökning av den regionala instabiliteten efter det att civila lämnat området på flykt undan konfliktzonerna. Slutligen angavs i dokumentet att mötesfriheten, åsiktsfriheten och yttrandefriheten fortfarande inskränktes, vilket framgår av förbudet mot att demonstrera mot att någon valplanering inte offentliggjorts och, i augusti 2017, blockeringen av sociala medier efter det att en allmän strejk tillkännagetts.

- 63 På samma sätt framgår det av rådets slutsatser av den 11 december 2017 att rådet vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet hade kännedom om en annan uppdaterad omständighet, nämligen tillkännagivandet av en valplanering som den 5 november 2017 fastställde presidentvalet till den 23 december 2018. Ett sådant tillkännagivande hindrade emellertid inte rådet från att anse att status quo fortfarande rådde i Demokratiska republiken Kongo.
- 64 Även om rådet genom det angripna beslutet förlängde de restriktiva åtgärderna mot sökanden av samma skäl som dem som angavs i beslut 2016/2231 för det ursprungliga upptagandet av hans namn i den omtvistade förteckningen, utgör de uppdaterade omständigheter som avses i punkterna 62 och 63 ovan nya omständigheter som rådet beaktade vid antagandet av det angripna beslutet. Rådet borde följaktligen, i enlighet med vad som angetts i punkt 61 ovan, ha inhämtat sökandens synpunkter på dessa omständigheter innan det antog ett sådant beslut. Det är emellertid utrett att så inte skedde.
- 65 Det saknar härvidlag betydelse dels att det ursprungliga upptagandet av sökandens namn i den omtvistade förteckningen följdes av offentliggörandet i *Europeiska unionens officiella tidning* av ett meddelande till de personer som berördes av nämnda åtgärder, enligt vilket dessa personer uppmanades att före den 1 oktober 2017 inkomma med en begäran om omprövning till rådet, dels att sökanden inte utnyttjade denna möjlighet. Rådet kan nämligen inte befrias från sin skyldighet att iaktta rätten till försvar av det skälet att en person som är föremål för restriktiva åtgärder har möjlighet att begära att tillämpningen av sådana åtgärder mot honom eller henne ska upphöra.
- 66 Det framgår för övrigt inte av handlingarna i målet att sökanden kunde förutse att rådet skulle komma att dra slutsatsen att status quo råder avseende situationen i Demokratiska republiken Kongo med beaktande av de omständigheter som beskrivits ovan i punkterna 62 och 63, det vill säga avsaknaden av offentliggörandet av en valplanering, en försämring av säkerhetsläget och den fortsatta inskränkning av de allmänna friheterna i många regioner i landet, vilka utgör omständigheter som sökanden inte beretts tillfälle att yttra sig över innan det angripna beslutet antogs. Det ska härvidlag erinras om att de restriktiva åtgärderna är provisoriska (se ovan punkt 58), vilket garanteras av bestämmelserna i det angripna beslutet som sådana (se punkt 20 ovan).
- 67 Mot denna bakgrund ska det angripna beslutet anses ha fattats efter ett förfarande under vilket sökandens rätt till försvar inte iakttogs.
- 68 Av det ovan anförda följer emellertid inte av det förhållandet att rådet inte underrättade sökanden om de nya omständigheter som nämns i den interna handlingen av den 23 oktober 2017, med referensnummer COREU CFSP/1492/17, och i rådets slutsatser av den 11 december 2017, eller den omständigheten att sökanden inte getts tillfälle att yttra sig över dessa omständigheter innan rådet antog det angripna beslutet, att beslutet ska ogiltigförklaras.
- 69 Det ankommer nämligen på unionsdomstolen, när det föreligger ett fel som berör rätten till försvar, att pröva huruvida det aktuella förfarandet, med hänsyn till de särskilda faktiska och rättsliga omständigheterna i det enskilda fallet, hade kunnat leda till ett annat resultat som en följd av att sökanden hade kunnat försvara sig bättre om detta fel inte hade förelegat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares szóló Hardware/rådet, C-141/08 P, EU:C:2009:598, punkterna 81, 88, 92, 94 och 107, och dom av den 27 september 2018, Ezz m.fl./rådet, T-288/15, EU:T:2018:619, punkt 325 och där angiven rättspraxis).
- 70 I förevarande fall finns det inget i handlingarna i målet som tyder på att de aktuella restriktiva åtgärderna inte skulle ha bibehållits gentemot sökanden om han hade fått del av de nya omständigheterna på grundval av vilka rådet uppdaterade sin bedömning av den politiska och säkerhetsmässiga situationen i Demokratiska republiken Kongo.

- 71 Det ska i detta hänseende påpekas att sökanden inte har lämnat några exakta uppgifter som tyder på att sökanden, för det fall han hade getts möjlighet att yttra sig över de nya omständigheter som beskrivs i punkterna 62 och 63 ovan före antagandet av det angripna beslutet, hade kunnat ifrågasätta deras innehåll eller relevans för förlängningen av upptagandet av hans namn i den omtvistade förteckningen.
- 72 Sökanden har för övrigt, som svar på en fråga från tribunalen vid förhandlingen, inte i sig bestritt att status quo rådde i Demokratiska republiken Kongo under tiden från det ursprungliga upptagandet av hans namn i den omtvistade förteckningen, vilket beslutades den 13 december 2016, till och med antagandet av det angripna beslutet om att bibehålla de aktuella restriktiva åtgärderna.
- 73 Under dessa omständigheter är det inte möjligt att anse att utgången av förfarandet hade kunnat bli en annan, även om sökanden hade underrättats om de omständigheter som nämns i punkterna 62 och 63 ovan innan det angripna beslutet antogs. Inte heller omständigheten att rådet beaktade vissa nya omständigheter när det förlängde de restriktiva åtgärderna mot sökanden innebär att det angripna beslutet är rättsstridigt.
- 74 I den mån sökanden, till stöd för den första grundens andra del, har gjort gällande att han inte hade hörts av BCNUDH i samband med dess utarbetande av de rapporter som rådet har åberopat till stöd för det angripna beslutet, är det tillräckligt att påpeka att unionsdomstolarna saknar behörighet att pröva huruvida de utredningar som utförs av Förenta nationernas (FN) organ är förenliga med de grundläggande rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 juli 2017, Badica och Kardiam/rådet, T-619/15, EU:T:2017:532, punkt 65).
- 75 Slutligen kan sökanden inte vinna framgång med sitt argument att rådet borde ha hört honom, eftersom varken den aktuella lagstiftningen eller den allmänna principen om iakttagande av rätten till försvar ger honom någon formell rätt att höras (se, analogt, dom av den 6 september 2013, Bank Melli Iran/rådet, T-35/10 och T-7/11, EU:T:2013:397, punkt 105 och där angiven rättspraxis).
- 76 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall såvitt avser den första grundens andra del och därmed inte såvitt avser någon del av den första grunden.

Den andra grunden: Felaktig rättstillämpning och uppenbart oriktig bedömning

- 77 I den andra grunden har sökanden gjort gällande att rådet gjorde fel när det fann att sökanden hade "[deltagit] i planeringen, ledningen eller utförandet av handlingar som utgör allvarliga brott mot eller kränkning av de mänskliga rättigheterna i Demokratiska republiken Kongo".
- 78 Denna grund består av två delar. I den första delgrunden har sökanden gjort gällande att rådet gjorde sig skyldigt till felaktig rättstillämpning när det behöll upptagandet av hans namn i den omtvistade förteckningen på grund av omständigheter som hade upphört vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet. I den andra delgrunden har sökanden bestritt rådets bedömning av hans uppgifter och uppdrag samt förekomsten av tillräckligt precisa och konkreta faktiska omständigheter till stöd för att hans namn skulle kvarstå i den omtvistade förteckningen.

Den andra grundens första del

- 79 I den andra grundens första del har sökanden gjort gällande att de omständigheter som rådet angett i skälen till upptagandet av hans namn i den omtvistade förteckningen hänför sig till en period som avser förfluten tid. Det framgår nämligen av användningen av presens indikativ i artikel 3.2 i beslut 2010/788, i dess lydelse enligt beslut 2016/2231, att de gärningar som läggs de personer eller enheter som är föremål för restriktiva åtgärder till last ska fortgå när åtgärderna förlängs. Den

omständigheten att sökanden vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet inte längre var inblandad i de omständigheter som lades honom till last medför således att de restriktiva åtgärderna i fråga är obsoleta.

- 80 Sökanden har tillagt att genom att bibehålla dessa åtgärder på grund av omständigheter som inte längre var aktuella har rådet i själva verket antagit en dold straffrättslig påföljd, trots att de restriktiva åtgärderna endast utgör en säkerhetsåtgärd vars syfte är att förmå dem som åtgärderna riktar sig till att ändra sitt beteende.
- 81 Såsom det har erinrats om i punkt 8 ovan föreskrivs det i artikel 3.2 b i beslut 2010/788, i dess lydelse enligt beslut 2016/2231, att restriktiva åtgärder ska införas mot personer och enheter som "deltar i planeringen, ledningen eller utförandet av handlingar som utgör allvarliga brott mot eller kränkning av de mänskliga rättigheterna i Demokratiska republiken Kongo". Det var på denna grund som sökandens namn ursprungligen upptogs i den omtvistade förteckningen, genom beslut 2016/2231, med motiveringen att han, i egenskap av befälhavare för första försvarszonen i FARDC, vars styrkor deltog i den oproportionella våldsanvändningen och brutala repressionen i september 2016 i Kinshasa (se punkt 16 ovan). Genom det angripna beslutet förlängde rådet de restriktiva åtgärderna mot sökanden till och med den 12 december 2018 genom att behålla exakt samma skäl som dem som låg till grund för det ursprungliga upptagandet av hans namn i den omtvistade förteckningen (se punkt 20 ovan).
- 82 För det första kan det inte anses att användningen av presens indikativ i artikel 3.2 b i beslut 2010/788, i dess lydelse enligt beslut 2016/2231, vad gäller fastställandet av kriterierna för upptagande i den omtvistade förteckningen innebär att de faktiska omständigheter som ligger till grund för upptagandet av en persons eller en enhets namn i denna förteckning måste bestå vid den tidpunkt då beslutet om upptagande eller bibehållande i förteckningen fattas. Det har nämligen redan slagits fast att användningen av presens indikativ när det gäller upptagande i en förteckning över personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder, hänvisar det till den allmänna betydelsen av rättsliga definitioner och inte till en viss tidsperiod (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/rådet, T-256/07, EU:T:2008:461, punkt 108).
- 83 För det andra innebär inte den omständigheten att skälen för att uppta sökanden i den omtvistade förteckningen hänvisar till faktiska omständigheter som inträffat innan det angripna beslutet antogs och som hade avslutats vid denna tidpunkt, nödvändigtvis att de restriktiva åtgärder som bibehölls mot honom genom detta beslut var obsoleta. Det är uppenbart att det endast kunde vara fråga om handlingar i förfluten tid, eftersom rådet beslutade att i skälen för att uppta sökandens namn i den omtvistade förteckningen hänvisa till konkreta situationer som involverade de militära styrkor som han var befälhavare för. En sådan hänvisning kan således inte anses sakna relevans av den enda anledningen att det aktuella beteendet ligger mer eller mindre långt tillbaka i tiden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 april 2015, Tomana m.fl./rådet och kommissionen, T-190/12, EU:T:2015:222, punkt 236).
- 84 Denna tolkning stöds av artikel 9.2 andra meningen i beslut 2010/788, i dess lydelse enligt det angripna beslutet, enligt vilken de aktuella restriktiva åtgärderna ska förlängas eller vid behov ändras om rådet bedömer att målen för åtgärderna inte har uppnåtts. För att denna bestämmelse inte ska förlora sin ändamålsenliga verkan finner tribunalen att den gör det möjligt att i den omtvistade förteckningen behålla namn på personer och enheter som inte gjort sig skyldiga till något nytt åsidosättande av de mänskliga rättigheterna under perioden före omprövningen, om bibehållandet är motiverat med hänsyn till samtliga relevanta omständigheter och, i synnerhet, med hänsyn till att de mål som eftersträvas med de restriktiva åtgärderna inte har uppnåtts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/rådet, T-256/07, EU:T:2008:461, punkt 108).

85 I motsats till vad sökanden har gjort gällande innebär skälen för att ta upp hans namn i den omtvistade förteckningen följaktligen inte att de restriktiva åtgärder som vidtagits mot honom, och som förlängts genom det angripna beslutet, är av straffrättslig karaktär.

86 Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens första del.

[utelämnas]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Gabriel Amisi Kumba ska ersätta rättegångskostnaderna.

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 februari 2020.

Underskrifter