Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (femte avdelningen)

den 18 december 2024*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder som vidtagits med anledning av åtgärder som destabiliserar Republiken Moldavien – Frysning av tillgångar – Restriktion avseende tillträde till medlemsstaternas territorium – Förteckningar över personer, enheter och organ som omfattas av frysning av tillgångar och ekonomiska resurser eller som är föremål för restriktioner vad gäller inresa till medlemsstaternas territorium – Upptagande och bibehållande av sökanden i förteckningarna – Planering och ledande av våldsamma demonstrationer – Artiklarna 1.1 a ii och 2.1 a ii i beslut (Gusp) 2023/891 och artikel 2.3 a ii i förordning (EU) 2023/888 – Motiveringsskyldighet – Invändning om rättsstridighet – Oriktig bedömning – Näringsfrihet – Rätt till egendom – Utomobligatoriskt skadeståndsansvar”

I mål T-489/23,

**Ilan Mironovich Shor**, Qesarya (Israel), företrädd av advokaterna T. Bontinck och L. Marchal, samt C. Zatschler, SC,

sökande,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrätt av A. Boggio-Tomasaz och E. Nadbath, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten E. Raoult,

svarande,

med stöd av

**Europeiska kommissionen**, företrädd av M. Carpus Carcea, L. Baumgart och T. Baumé, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden J. Svenningsen (referent) samt domarna C. Mac Eochaidh och M. Stancu,

* Rättegångsspråk: franska.

justitiesekreterare: handläggaren H. Eriksson,

efter den skriftliga delen av förfarandet, bland annat:

– ansökan som inkom till tribunalens kansli den 9 augusti 2023,

– beslutet av den 11 december 2023 att tillåta kommissionen att intervenera till stöd för rådet,

– inlagan om justering av talan som inkom till tribunalens kansli den 5 juli 2024,

efter förhandlingen den 1 oktober 2024,

följande

## Dom

1 Sökanden, Ilan Mironovich Shor, har, med stöd av artikel 263 FEUF, yrkat dels att tribunalen ska ogiltigförklara, för det första, rådets beslut (Gusp) 2023/1047 av den 30 maj 2023 om ändring av beslut (Gusp) 2023/891 om restriktiva åtgärder med anledning av åtgärder som destabiliserar Republiken Moldavien (EUT L 140 I, 2023, s. 9) och rådets genomförandeförordning (EU) 2023/1045 av den 30 maj 2023 om genomförande av förordning (EU) 2023/888 om restriktiva åtgärder med anledning av åtgärder som destabiliserar Republiken Moldavien (EUT L 140 I, 2023, s. 1) (nedan gemensamt kallade de ursprungliga rättsakterna), för det andra, rådets beslut (Gusp) 2024/1244 av den 26 april 2024 om ändring av beslut (Gusp) 2023/891 om restriktiva åtgärder med anledning av åtgärder som destabiliserar Republiken Moldavien (EUT L, 2024/1242) och rådets genomförandeförordning (EU) 2024/1243 av den 26 april 2024 om genomförande av förordning (EU) 2023/888 om restriktiva åtgärder med anledning av åtgärder som destabiliserar Republiken Moldavien (EUT L, 2024/1243) (nedan tillsammans kallade rättsakterna om bibehållande), i den del dessa rättsakter (nedan tillsammans kallade de angripna rättsakterna) berör sökanden, dels, med stöd av artikel 268 FEUF, ersättning för den ideella skada som sökanden påstår sig ha lidit till följd av antagandet av de ursprungliga rättsakterna.

## Bakgrund

2 Sökanden är en affärsman och politiker av moldavisk och israelisk nationalitet. Han var ledare för det moldaviska politiska partiet ȘOR fram till dess att det upplöstes den 19 juni 2023.

3 Förevarande mål rör de restriktiva åtgärder som Europeiska unionen, på begäran av Republiken Moldaviens nuvarande ledare, har vidtagit på grund av de destabiliserande åtgärder som detta land utsätts för, vilka åtgärder har intensifierats sedan början av Ryska federationens aggressionskrig mot Ukraina och som hotar att hindra landets anslutning till unionen.

4 Den 28 april 2023 antog Europeiska unionens råd, med stöd av artikel 29 FEU, beslut (Gusp) 2023/891 om restriktiva åtgärder med anledning av åtgärder som destabiliserar Republiken Moldavien (EUT L 114, 2023, s. 15). Samma datum antog rådet, med stöd av artikel 215.2 FEUF, förordning (EU) 2023/888 om restriktiva åtgärder med anledning av åtgärder som destabiliserar Republiken Moldavien (EUT L 114, 2023, s. 1).

5 I artikel 1.1 i beslut 2023/891 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra inresa till eller transitering genom sina territorier för

a) fysiska personer som ansvarar för, stöder eller genomför åtgärder eller politik som undergräver eller hotar Republiken Moldaviens suveränitet och oberoende, eller demokratin, rättsstatsprincipen, stabiliteten eller säkerheten i Republiken Moldavien, genom någon av följande åtgärder, nämligen
   i) att hindra eller undergräva den demokratiska politiska processen, inbegripet genom att hindra eller allvarligt undergräva anordnandet av val eller genom att försöka destabilisera eller upphäva den konstitutionella ordningen,
   ii) att planera, leda, delta i, direkt eller indirekt, stödja eller annat underlättande av våldsamma demonstrationer eller andra våldshandlingar, eller
   iii) allvarlig ekonomisk misskötsamhet avseende offentliga medel samt otillåten export av kapital …”

6 I artikel 2.1 a i beslut 2023/891 föreskrivs att alla penningmedel och ekonomiska resurser som ägs, innehas eller kontrolleras av fysiska personer, enheter eller organ som ansvarar för åtgärder eller politik som undergräver eller hotar Republiken Moldaviens suveränitet och oberoende, eller demokratin, rättsstatsprincipen, stabiliteten eller säkerheten i Republiken Moldavien, genom någon av de tre åtgärder som avses i punkt 5 ovan, ska frysas.

7 Genom de ursprungliga rättsakterna upptogs sökandens namn i förteckningarna över de personer, enheter och organ som omfattas av de restriktiva åtgärder som anges i bilagan till beslut 2023/891 och i bilaga I till förordning 2023/888 (nedan kallade de aktuella förteckningarna), av följande skäl:

”Ilan Shor är en politiker (ledare för det politiska partiet ’ȘOR’) och affärsman från Republiken Moldavien som är inblandad i olaglig finansiering av politiska partier i Republiken Moldavien samt i uppvigling till våld mot den politiska oppositionen. Șor-partiet, som Ilan Shor leder, är inblandat i betalningen och handledningen av personer för att framkalla oordning och oroligheter under protesterna i Republiken Moldavien.

I ett beslut av den 13 april 2023 dömde appellationsdomstolen i Chisinau Ilan Shor för att ha gjort sig skyldig till bedrägeri och penningtvätt i målet om bankbedrägeri till 15 års fängelse samt konfiskering av tillgångar till ett värde av 254 miljoner EUR. Medel från detta storskaliga bankbedrägeri och kopplingar till korrumperade oligarker och Moskvabaserade enheter har använts och används fortfarande, enligt myndigheterna i Republiken Moldavien, för att på konstlad väg skapa politiska oroligheter i landet.

Hans åtgärder som syftar till att undergräva demokratin i Republiken Moldavien omfattar tillhandahållande av olaglig finansiering till stöd för Moskvavänlig politisk verksamhet i Republiken Moldavien. Ett exempel på användningen av sådana medel är anordnandet av våldsamma protester och sammankomster, främst i huvudstaden Chisinau, med hjälp av demonstranter som betalats av Șor-partiet, under 2022–2023.

Genom att leda och planera våldsamma demonstrationer och genom sin allvarliga ekonomiska misskötsamhet avseende offentliga medel samt otillåtna export av kapital, är Ilan Shor ansvarig för åtgärder som undergräver och hotar Republiken Moldaviens suveränitet och oberoende samt demokratin, rättsstatsprincipen, stabiliteten och säkerheten i Republiken Moldavien.”

8 Den 31 maj 2023 offentliggjorde rådet i *Europeiska unionens officiella tidning* ett meddelande till de personer som omfattas av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i beslut 2023/891, i dess lydelse enligt beslut 2023/1047, och i förordning 2023/888, genomförd genom genomförandeförordning 2023/1045 (EUT C 190, 2023, s. 5). Genom detta meddelande underrättades de personer som blev föremål för dessa restriktiva åtgärder om att de kunde lämna in en begäran till rådet om omprövning av beslutet att föra upp dem i de ovannämnda förteckningarna.

9 Den 8 juni 2023 begärde sökanden att få tillgång till den bevisning som låg till grund för upptagandet av hans namn i de aktuella förteckningarna.

10 Den 14 juni 2023 delgav rådet sökanden handling WK 6381/2023 REV 1 som innehöll bevisning rörande honom (nedan kallad handling WK 6381/2023).

## Omständigheter som inträffat efter det att talan väcktes

11 Genom e-postmeddelande av den 27 februari 2024 underrättade rådet sökanden om sin avsikt att behålla hans namn i de aktuella förteckningarna av i huvudsak samma skäl som dem som låg till grund för det ursprungliga upptagandet av hans namn. Rådet översände även handling WK 2428/2024 till honom, som innehöll den bevisning som motiverade att sökanden bibehölls i de aktuella förteckningarna (nedan kallad handling WK 2428/2024), och underrättade honom om möjligheten att inkomma med synpunkter före den 13 mars 2024.

12 Genom e-postmeddelande av den 18 mars 2024 yttrade sig sökanden över e-postmeddelandet av den 27 februari 2024 och över handling WK 2428/2024.

13 Den 26 april 2024 antog rådet rättsakterna om bibehållande, varigenom de restriktiva åtgärder som vidtagits gentemot sökanden förlängdes till och med den 29 april 2025.

14 I rättsakterna om bibehållande motiverade rådet förlängningen av de restriktiva åtgärderna mot sökanden genom att göra två ändringar i de ursprungliga skälen avseende att hans politiska parti hade förklarats vara grundlagsstridigt i juni 2023. I skälen till rättsakterna om bibehållande preciseras således dels att ”[i]nnan Șor-partiet, som [sökanden] leder, blev förklarat grundlagsstridigt i juni 2023 var det inblandat i betalningen och handledningen av personer för att framkalla oordning och oroligheter under protesterna i Republiken Moldavien”, dels att ”[e]fter att Șor-partiet förklarats grundlagsstridigt fortsatte [sökanden] att främja Rysslands inflytande över Republiken Moldaviens politiska arena genom att olagligt finansiera andra partier och försöka muta politiker”.

15 Genom e-postmeddelande av den 29 april 2024 informerade rådet sökandens ombud om sitt beslut att bibehålla sökandens namn i de aktuella förteckningarna och om möjligheten att inkomma med nya synpunkter före den 1 november 2024.

## Parternas yrkanden

16 Sökanden yrkar att tribunalen ska

– ogiltigförklara de angripna rättsakterna, i den del de berör sökanden,

– förplikta rådet att betala 100 000 euro som ersättning för den ideella skada som lidits till följd av antagandet av de ursprungliga rättsakterna, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Rådet har yrkat att tribunalen ska

– i första hand, ogilla talan,

– i andra hand, för det fall beslut 2023/1047 eller beslut 2024/1244 ogiltigförklaras, förordna att verkningarna av dessa beslut ska bestå till dess att tiden för överklagande enligt artikel 56 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol har löpt ut eller, om ett överklagande inges inom den tiden, till dess att överklagandet eventuellt har ogillats, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Europeiska kommissionen har yrkat att tribunalen ska ogilla talan och förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

## Rättslig bedömning

### *Yrkandet om ogiltigförklaring av de angripna besluten*

19 Det framgår uttryckligen av skälen för att uppta och bibehålla sökandens namn i de aktuella förteckningarna att sökanden är föremål för restriktiva åtgärder, eftersom rådet ansåg att han var ansvarig för handlingar som undergrävde och hotade Republiken Moldaviens suveränitet och oberoende samt demokratin, rättsstaten, stabiliteten och säkerheten i denna stat på grund av två av de tre handlingar som avses i artikel 1.1 a och artikel 2.1 a i beslut 2023/891.

20 Rådet har för det första anfört att sökanden lett och planerat våldsamma demonstrationer i Republiken Moldavien, i den mening som avses i det kriterium som anges i artikel 1.1 a ii och artikel 2.1 a ii i beslut 2023/891 och i artikel 2.3 a ii i förordning 2023/888 (nedan kallat kriterium ii). Rådet anser vidare att sökanden är ansvarig för allvarlig ekonomisk misskötsamhet avseende offentliga medel samt otillåten kapitalexport i den mening som avses i kriteriet i artikel 1.1 a iii och artikel 2.1 a iii i beslut 2023/891 och i artikel 2.3 a iii i förordning 2023/888 (nedan kallat kriterium iii).

21 Med hänsyn till att de angripna rättsakterna är alternativa är det, för att de angripna rättsakterna ska vara rättsligt välgrundade, tillräckligt att ett av de två kriterier som rådet har använt för att ta upp och bibehålla sökandens namn i de aktuella förteckningarna var riktigt, vilket parterna för övrigt medgav vid förhandlingen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 72 och där angiven rättspraxis). Tribunalen anser följaktligen att det är lämpligt att först pröva de grunder och argument som sökanden har anfört till stöd för att de angripna rättsakterna är lagenliga i den del de grundar sig på kriterium ii.

22 Sökanden har till stöd för sin talan åberopat fyra grunder. Den första grunden avser en invändning om rättsstridighet avseende beslut 2023/891 och förordning 2023/888. Den andra grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten och rätten till ett effektivt domstolsskydd, vilket ska prövas först. Den tredje grunden avser oriktiga bedömningar och den fjärde grunden avser åsidosättande av de grundläggande rättigheterna.

*Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten och av rätten till ett effektivt domstolsskydd*

23 Sökanden har gjort gällande att de angripna rättsakterna är bristfälligt motiverade, vilket hindrar honom från att försvara sig och därmed åsidosätter hans rätt till ett effektivt domstolsskydd.

24 I synnerhet gör motiveringen till de angripna rättsakterna, i den mån sökanden anklagas för att ha ”lett och organiserat våldsamma demonstrationer”, det inte möjligt för sökanden att förstå vilka handlingar som konkret läggs honom till last. Skälen i de angripna rättsakterna är enligt sökanden oprecisa och de faktiska omständigheter som rådet grundade sin bedömning på när den ansåg att detta kriterium var uppfyllt kan inte identifieras.

25 Rådet har bestritt denna argumentation.

26 Enligt rättspraxis ska motiveringen av en av rådet antagen rättsakt genom vilken en restriktiv åtgärd införs inte bara ange den rättsliga grunden för denna åtgärd, utan även de specifika och konkreta skäl som föranlett rådet att inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning anse att den berörde borde bli föremål för en sådan åtgärd (se dom av den 13 september 2018, Sberbank of Russia/rådet, T-732/14, EU:T:2018:541, punkt 97 och där angiven rättspraxis).

27 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 ordalydelse, utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området (se dom av den 15 november 2012, rådet/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

28 I förevarande fall är det lätt att identifiera de rättsliga grunderna för de angripna rättsakterna, eftersom de uttryckligen framgår av de skäl som det erinrats om i punkterna 7 och 14 ovan.

29 Såsom har konstaterats i punkt 19 ovan ansåg rådet nämligen att sökanden var ansvarig för handlingar som undergrävde och hotade Republiken Moldaviens suveränitet och oberoende samt demokratin, rättsstaten, stabiliteten och säkerheten i denna stat på grund av två av de tre handlingar som avses i artikel 1.1 a och artikel 2.1 a i beslut 2023/891 och i artikel 2.3 a i förordning 2023/888, det vill säga kriterierna ii och iii.

30 Vad gäller kriterium ii har rådet på ett begripligt och otvetydigt sätt redogjort för de specifika och konkreta skälen till att rådet, inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, ansåg att de demonstrationer som sökanden ledde och planerade gjorde honom ansvarig för handlingar som undergrävde och hotade Republiken Moldaviens suveränitet och oberoende samt demokratin, rättsstaten, stabiliteten och säkerheten i denna stat.

31 Rådet angav nämligen att sökanden var inblandad i uppvigling till våld mot Republiken Moldaviens nuvarande regering. Vidare kritiserade rådet honom för att stödja en prorysk politisk verksamhet i detta land, bland annat genom att avlöna personer för att delta i de demonstrationer som hans parti planerar och genom att utbilda dem för att på ett konstlat sätt framkalla oordning i landet.

32 I enlighet med den rättspraxis som anges i punkt 27 ovan ska dessa uppgifter läsas mot bakgrund av det sammanhang i vilket de angripna rättsakterna antogs. Det framgår i huvudsak av skälen 1–12 i beslut 2023/891 att rådet har åtagit sig att stödja Republiken Moldavien mot de destabiliserande åtgärder som genomförs med stöd av och i Ryska federationens intresse i syfte att hindra Moldaviens anslutning till unionen genom att bland annat rikta sig mot personer som, genom sådana våldshandlingar som de som sökanden har anklagats för, utgör ett hot mot demokratin och rättsstatsprincipen samt mot stabiliteten och säkerheten i Republiken Moldavien.

33 Med hänsyn till detta sammanhang var motiveringen av de angripna rättsakterna, enligt kriterium ii, tillräcklig för att sökanden skulle kunna försvara sig och förstå de specifika och konkreta skälen till att hans namn hade upptagits och bibehållits i de aktuella förteckningarna och för att tribunalen skulle kunna pröva deras lagenlighet.

34 Eftersom de angripna rättsakterna grundar sig på kriterium ii är det dessutom viktigt att notera att de inte grundar sig på beslutet av den 13 april 2023 från Appellationsdomstolen i Chisinau (Moldavien), till vilket det hänvisas i de angripna rättsakterna för att motivera att sökandens namn upptas och bibehålls endast med stöd av kriterium iii.

35 För att uppfylla sin skyldighet att motivera antagandet av de angripna rättsakterna enligt kriterium ii var rådet följaktligen inte skyldigt att ange skälen till att det ansåg att detta domstolsbeslut hade antagits med iakttagande av sökandens rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd, såsom krävs enligt den rättspraxis som bland annat följer av domen av den 19 december 2018, Azarov/rådet (C-530/17 P, EU:C:2018:1031), vilket sökanden för övrigt medgav vid förhandlingen.

36 Slutligen kan tribunalen inte godta det argument som anförts mot rättsakterna om bibehållande, avseende att rådet i svaromålet och dupliken hävdade att sökandens namn hade upptagits i de aktuella förteckningarna på grundval av det kriterium som föreskrivs i artikel 2.1 a i) i beslut 2023/891, avseende personer som hindrar eller undergräver den demokratiska politiska processen i Republiken Moldavien. Frågan huruvida motiveringen av de angripna rättsakterna är tillräcklig kan nämligen inte bedömas mot bakgrund av innehållet i rådets inlagor, särskilt som rådet har medgett att inlagorna var behäftade med ett skrivfel på denna punkt.

37 Av det ovan anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

*Den första grunden: Invändning om rättsstridighet avseende beslut 2023/891 och förordning 2023/888*

38 Den första grunden består av fem delar. Den första delen avser att beslut 2023/891 och förordning 2023/888 saknar rättslig grund. Den andra delen avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Den tredje delen avser åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen. Den fjärden delen avser maktmissbruk. Den femte delen avser åsidosättande av artiklarna 2, 8 och 21.1 FEU.

– *Tribunalens behörighet*

39 Rådet har gjort gällande att sökanden genom den första grunden har yrkat att tribunalen ska förklara att beslut 2023/891 och förordning 2023/888 i deras helhet inte kan tillämpas. Enligt artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 FEUF är tribunalen emellertid inte behörig att pröva huruvida det var lämpligt att anta dessa rättsakter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp).

40 Sökanden har bestritt detta resonemang.

41 Enligt artikel 275 första stycket FEUF är unionsdomstolen visserligen inte behörig med avseende på bestämmelserna om Gusp eller med avseende på akter som antas på grundval av dessa bestämmelser.

42 Enligt artikel 275 andra stycket FEUF är dock unionsdomstolen behörig att pröva en talan utformad enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF om kontroll av lagenligheten av beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget. Denna bestämmelse utesluter inte möjligheten att, till stöd för en talan om ogiltigförklaring av ett beslut om en individuell restriktiv åtgärd, genom en invändning enligt artikel 277 FEUF bestrida lagenligheten av en bestämmelse med allmän giltighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 januari 2016, Azarov/rådet, T-331/14, EU:T:2016:49, punkt 62).

43 Syftet med artikel 277 FEUF är dock inte att göra det möjligt för en part att ifrågasätta tillämpligheten av vilken rättsakt med allmän giltighet som helst till stöd för vilken talan som helst. Räckvidden av en invändning om rättsstridighet är därför begränsad till vad som är nödvändigt för prövningen av målet (se dom av den 30 april 2019, Wattiau/parlamentet, T-737/17, EU:T:2019:273, punkt 56 och där angiven rättspraxis). I samband med en talan om ogiltigförklaring av rådets beslut om införande av restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer medgav tribunalen således att en invändning om rättsstridighet kunde framställas mot den bestämmelse i en rättsakt med allmän giltighet i vilken kriteriet för att uppta den berörda personen i de aktuella förteckningarna angavs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-348/14, EU:T:2016:508, punkterna 57–59 och där angiven rättspraxis).

44 I förevarande fall är tribunalen således behörig att pröva en invändning om rättsstridighet som är begränsad till de bestämmelser i beslut 2023/891 och förordning 2023/888 som föreskriver kriterierna ii och iii, vilket rådet för övrigt medgav som svar på en fråga från tribunalen vid förhandlingen.

45 Mot bakgrund av punkt 21 ovan ska tribunalen således pröva den första grunden i den del den syftar till att ifrågasätta lagenligheten av de bestämmelser i vilka kriterium ii föreskrivs.

*– Den första grundens första del, avseende avsaknad av rättslig grund för beslut 2023/891 och förordning 2023/888, den första grundens fjärde del, avseende maktmissbruk, och den första grundens femte del, gällande åsidosättande av artiklarna 2, 8 och 21.1 FEU*

46 Inom ramen för den första grundens första, fjärde och femte del, vilka ska prövas tillsammans, har sökanden i huvudsak gjort gällande att beslut 2023/891 och förordning 2023/888 eftersträvar andra mål än dem som rådet har befogenhet att eftersträva inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

47 Enligt sökanden är målet att underlätta ett tredjelands anslutning till unionen inte ett mål för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, eftersom anslutningsprocessen regleras i artikel 49 FEU, som inte återfinns i ett kapitel i fördraget om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Vidare eftersträvar rådet i själva verket målet att snedvrida den interna demokratiska processen i ett grannland, vilket innebär att användningen av artikel 29 FEU och artikel 215.2 FEUF för att motivera antagandet av beslut 2023/891 respektive förordning 2023/888 utgör maktmissbruk. Enligt sökanden har dessa restriktiva åtgärder endast till syfte att på begäran av den moldaviska regeringen rikta in sig mot vissa medlemmar av den politiska oppositionen, vilket utgör en inblandning i Republiken Moldaviens interna demokratiska politiska process i strid med artiklarna 2, 8 och 21.1 FEU.

48 Rådet har med stöd av kommissionen bestritt denna argumentation.

49 I förevarande fall har beslut 2023/891 och förordning 2023/888 artikel 29 FEU respektive artikel 215.2 FEUF som rättslig grund, det vill säga de relevanta rättsliga grunderna på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vilket inte i sig har bestritts av sökanden. Sökandens argumentation innebär nämligen snarare att det ska prövas huruvida dessa rättsakter verkligen omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

50 På grund av den vidsträckta omfattningen av de syften och mål som eftersträvas med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, såsom de kommer till uttryck i artiklarna 3.5 och 21 FEU samt i de särskilda bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, bland annat artiklarna 23 och 24 FEU, tillerkänner unionsdomstolen rådet ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det fastställer föremålet för de restriktiva åtgärder som unionen antar inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (se dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

51 Det är mot bakgrund av objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland den aktuella rättsaktens syfte och innehåll, som valet av rättslig grund ska prövas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2015, Ezz m.fl./rådet, C-220/14 P, EU:C:2015:147, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

52 I förevarande fall framgår det av skäl 11 i beslut 2023/891 att beslutet syftar till att införa reserestriktioner och åtgärder för frysning av tillgångar för personer som ansvarar för, stöder eller genomför åtgärder eller politik som undergräver eller hotar Republiken Moldaviens suveränitet och oberoende samt demokratin, rättsstatsprincipen, stabiliteten eller säkerheten i Republiken Moldavien, och mot personer, enheter eller organ som har samröre med dem.

53 Enligt skäl 2 i beslut 2023/891 ingår dessa restriktiva åtgärder i en politik till stöd för de nuvarande ledarna i Republiken Moldavien, som är ett kandidatland för anslutning till unionen, för att bidra till att stärka landets resiliens, säkerhet, stabilitet, ekonomi och energiförsörjning mot bakgrund av externa aktörers destabiliserande verksamhet.

54 Denna stödpolitik ingår i det sammanhang som det erinras om i skälen 3 och 4 i beslut 2023/891. Enligt detta beslut har den moldaviska regeringen har gjort betydande framsteg när det gäller att stärka demokratin och rättsstaten och bekämpa korruptionen, men har behövt hantera flera kriser, och det riktas allt fler direkta hot mot landets stabilitet både från interna grupper med egenintressen och från Ryssland, och dessa konspirerar ofta för att få landet att avvika från sitt reformarbete. Det framgår även av skäl 6 i nämnda beslut att sådana destabiliseringsåtgärder, enligt rådets bedömning, krävde en omedelbar reaktion med hänsyn till den betydelse som stabiliteten i Republiken Moldavien hade i egenskap av kandidatland för anslutning till unionen som ligger vid unionens gränser.

55 Det var i detta sammanhang som rådet, i skäl 7 i beslut 2023/891, angav att de personer som var ansvariga för våldshandlingar utgjorde ett hot mot demokratin och rättsstatsprincipen samt mot stabiliteten och säkerheten i Republiken Moldavien.

56 Mot bakgrund av syftet med och innehållet i beslut 2023/891 framgår det således att detta beslut har ett direkt samband med de ändamål för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som anges i artikel 21.2 b FEU, eftersom beslutet i huvudsak syftar till att konsolidera och stödja demokratin och rättsstatsprincipen i Republiken Moldavien.

57 I detta sammanhang ska planering, ledning eller deltagande i våldsamma demonstrationer eller andra våldshandlingar anses kunna motivera en åtgärd från unionens sida inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som grundar sig på målet att befästa och stödja demokratin och rättsstatsprincipen i ett tredjeland.

58 I motsats till fredliga demonstrationer, som är en väsentlig del av demokratin i en rättsstat, kan våldsamma demonstrationer nämligen undergräva det berörda landets rättsliga och institutionella grundvalar och omfattas inte av den grundläggande rätten till frihet att delta i fredliga sammankomster som garanteras i artikel 11 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen) och i artikel 12.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

59 Härav följer att kriterium ii kunde införas i unionens rättsordning genom beslut 2023/891 och förordning 2023/888 med stöd av artikel 29 FEU respektive artikel 215.2 FEUF.

60 De argument sökanden har framfört föranleder inte någon annan bedömning.

61 För det första kan tribunalen inte godta argumentet att rådet, genom att försöka underlätta ett kandidatlands anslutning till unionen, eftersträvar ett mål som saknar samband med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

62 Iakttagandet av rättsstatsprincipen, som är ett grundläggande värde som unionen bygger på, är nämligen en förutsättning för anslutning till unionen, och artikel 21.2 b FEU ger rådet befogenhet att vidta restriktiva åtgärder för att bland annat stödja rättsstatsprincipen i ett tredjeland. Rådet har således befogenhet att anta restriktiva åtgärder som syftar till att stödja rättsstatsprincipen i ett tredjeland som ansöker om anslutning till unionen.

63 Sökanden kan inte heller vinna framgång med sitt argument om maktmissbruk. En rättsakt innebär nämligen enligt rättspraxis maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter framgår att den har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem för vilka befogenheten i fråga har tilldelats eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördragen, i syfte att komma till rätta med situationen i det konkreta fallet (se dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 208 och där angiven rättspraxis).

64 Sökanden har inte lagt fram några sådana uppgifter som kan styrka att rådet eftersträvade andra mål än det som framgick av beslut 2023/891. I synnerhet innebär inte enbart den omständigheten att rådet gav ett positivt svar på en begäran om stöd från unionen mot åtgärder som hotade att destabilisera Republiken Moldavien att de rättsakter som antagits på denna grund är behäftade med maktmissbruk. På samma sätt motsägs påståendet att de restriktiva åtgärderna hade utformats ”för att specifikt rikta in sig mot … [de] främsta oppositionsledarna” av den allmänna formuleringen av de aktuella kriterierna för upptagande i förteckningen, vilken gör att de kan tillämpas på andra kategorier av personer än politiker.

65 Eftersom det är utrett att rådet hade befogenhet att anta beslut 2023/891 och förordning 2023/888, bland annat för att stödja demokratin och rättsstatsprincipen i Republiken Moldavien i enlighet med artikel 21.2 b FEU, kan slutligen argumentet om åsidosättande av artiklarna 2, 8 och 21.1 i fördraget inte godtas.

66 I motsats till vad sökanden har gjort gällande i inlagan om justering av talan påverkas inte heller ovannämnda yrkanden av den omständigheten att rådet angav att det inte förfogade över några handlingar avseende Republiken Moldaviens begäran om stöd, till vilken det hänvisas i skäl 10 i beslut 2023/891.

67 Sökanden har i detta avseende inte förklarat hur avsaknaden av en handling avseende denna ansökan skulle göra det möjligt att fastställa att beslut 2023/891 och förordning 2023/888 på något sätt är rättsstridiga.

68 Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grundens första, fjärde och femte del.

– *Den första grundens andra del: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen*

69 Sökanden har gjort gällande att rådets tolkning av kriterium ii är oproportionerlig och att många politiker i unionen skulle kunna uppfylla detta kriterium. Enligt sökanden kan, med hänsyn till den grundläggande rätten till frihet att delta i fredliga sammankomster, endast demonstrationer som planeras uppsåtligen i syfte att begå våldshandlingar bli föremål för restriktiva åtgärder.

70 Rådet, med stöd av kommissionen, har bestritt denna argumentation.

71 Domstolen har, vad gäller domstolskontrollen av att proportionalitetsprincipen har iakttagits, slagit fast att unionslagstiftaren ska anses ha ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på områden där lagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social karaktär och där denne måste göra komplicerade bedömningar. Domstolen drog slutsatsen att en åtgärd på detta område endast kunde förklaras ogiltig om den var uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvade (se dom av den 28 mars 2017, Rosneft/rådet, C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 146 och där angiven rättspraxis).

72 I förevarande fall kan, i motsats till vad sökanden i huvudsak har hävdat, den personkrets som potentiellt kan bli föremål för restriktiva åtgärder som grundar sig på kriterium ii inte anses vara oproportionerlig.

73 Det framgår nämligen av själva ordalydelsen i artiklarna 1.1 a ii och 2.1 a ii i beslut 2023/891 att inte allt planerande, ledande eller deltagande i våldsamma demonstrationer eller andra våldshandlingar motiverar att restriktiva åtgärder vidtas.

74 För att restriktiva åtgärder ska kunna vidtas på grundval av detta kriterium krävs för det första att den berörda personens handlingar är ägnade att undergräva eller hota Republiken Moldaviens suveränitet och oberoende eller demokratin, rättsstatsprincipen, stabiliteten eller säkerheten i denna stat. Med andra ord måste dessa åtgärder kunna skada landets institutionella och rättsliga grundvalar (se, analogt, dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, punkt 101).

75 Såsom sökanden har påpekat innebär användningen av uttrycken ”våldsamma demonstrationer” och ”andra våldshandlingar” med nödvändighet att restriktiva åtgärder inte kan vidtas mot personer som är ansvariga för att planera, leda eller delta i demonstrationer som omfattas av rätten till frihet att delta i fredliga sammankomster enligt artikel 11 i Europakonventionen och artikel 12.1 i stadgan.

76 Det följer av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna avseende artikel 11 i Europakonventionen, vilken ska beaktas vid tillämpning av artikel 52.3 i stadgan för att fastställa innebörden och räckvidden av rätten till frihet att delta i fredliga sammankomster enligt artikel 12.1 i stadgan, att varje demonstration i vilken våld har konstaterats inte kan motivera att restriktiva åtgärder vidtas mot arrangörerna av demonstrationen.

77 Enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna är rätten till frihet att delta i fredliga sammankomster tillämplig på alla sammankomster, med undantag för sådana där de som planerar eller deltar i den har våldsamma avsikter, uppviglar till våld eller på annat sätt förnekar det demokratiska samhällets grundvalar (se Europadomstolen, 15 oktober 2015, Kudrevičius m.fl. mot Litauen, CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, punkt 92 och där angiven rättspraxis). En person upphör inte heller att åtnjuta rätten till frihet att delta i fredliga sammankomster till följd av sporadiska våldshandlingar eller andra klandervärda handlingar som begås av andra personer under demonstrationen, förutsatt att den berörda personens avsikter eller uppträdande förblir fredligt (se Europadomstolen, 5 januari 2016, Frumkin mot Ryssland, CE:ECHR:2016:0105JUD007456812, punkt 99 och där angiven rättspraxis).

78 Slutligen finns det ett rimligt samband mellan kriterium ii och de mål som eftersträvas med beslut 2023/891 och förordning 2023/888. I den mån rådet bland annat avsåg att stödja demokratin och rättsstatsprincipen i Republiken Moldavien genom att förhindra att destabiliserande åtgärder som vidtas av externa aktörer hotar att hindra detta lands anslutning till

unionen, svarar nämligen den strategi som består i att rikta in sig på de personer som är ansvariga för att planera, leda eller delta i våldsamma demonstrationer eller andra våldshandlingar som kan äventyra anslutningen på ett konsekvent sätt mot dessa mål.

79 Mot bakgrund av det ovan anförda framstår kriterium ii inte som uppenbart olämpligt i förhållande till de mål som rådet eftersträvar.

80 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grundens andra del.

– *Den första grundens tredje del: Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen*

81 Sökanden har gjort gällande att rådet åsidosatte rättssäkerhetsprincipen på grund av att de kriterier som anges i beslut 2023/891 och förordning 2023/888 gör det omöjligt för en person som omfattas att undgå de restriktiva åtgärderna, oavsett personens beteende. I sitt svar av den 13 maj 2024 på den ansökan om tillgång till handlingar som sökanden ingett med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) angav rådet att ett utlämnande av de förberedande rättsakterna till de angripna rättsakterna riskerade att frånta de restriktiva åtgärderna deras ändamålsenliga verkan genom att visa hur de berörda personerna lättare skulle kunna undgå systemet med restriktiva åtgärder, vilket skulle vara oförenligt med rättssäkerhetsprincipen.

82 Vidare syftar kriterium ii till att retroaktivt utdöma straffrättsliga påföljder på grund av ett tidigare beteende och är inte tillräckligt tydligt.

83 Rådet, med stöd av kommissionen, har bestritt denna argumentation.

84 Rättssäkerhetsprincipen innebär att unionslagstiftningen ska vara otvetydig och att dess tillämpning ska vara förutsebar för de enskilda (se dom av den 17 februari 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl./rådet, T-14/14 och T-87/14, EU:T:2017:102, punkt 192 och där angiven rättspraxis). Denna lagstiftning ska vara så tydlig och precis att det är möjligt för rättssubjekt att otvetydigt utläsa sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet härmed (se dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 161 och där angiven rättspraxis).

85 I förevarande fall har sökanden för det första inte angett vilka aspekter av kriterium ii som han anser saknar klarhet och precision.

86 Vidare kan tribunalen inte godta påståendet att kriterium ii syftar till att straffa vissa personer på grund av deras tidigare beteende.

87 I allmänhet har de restriktiva åtgärderna inte samma verkan som en straffrättslig påföljd, eftersom de berörda medlen fryses som en försiktighetsåtgärd och därför är provisoriska.

88 I förevarande fall bekräftas de aktuella restriktiva åtgärdernas säkerhetskaraktär av skälen 4, 7 och 5–10 i beslut 2023/891, av vilka det framgår att de olika kriterier för upptagande i förteckningen som föreskrivs i beslutet syftar till att bekämpa destabiliserande handlingar som utgör ett ”hot” mot demokratin och rättsstatsprincipen i Republiken Moldavien.

89 Med andra ord straffas inte de personer som är ansvariga för sådana destabiliserande åtgärder på grund av sitt tidigare beteende, utan är föremål för restriktiva åtgärder, eftersom rådet ansåg att de, på grund av sitt agerande, vid tidpunkten för antagandet av dessa åtgärder utgjorde ett hot mot demokratin och rättsstatsprincipen i detta land.

90 Dessa åtgärder syftar huvudsakligen till att förebygga att sådana handlingar begås eller upprepas och grundas i större utsträckning på en bedömning av ett aktuellt eller framtida hot än på en bedömning av ett tidigare beteende (se, analogt, dom av den 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/rådet, T-256/07, EU:T:2008:461, punkt 110). Varje annan tolkning skulle få till följd att rådet endast var skyldigt att grunda sin bedömning på ageranden som ägt rum efter införandet av de aktuella kriterierna, vilket skulle innebära att de befogenheter som rådet tilldelats genom artikel 29 FEU och artikel 215 FEUF förlorade sin verkan.

91 Slutligen kan sökanden inte vinna framgång med sitt påstående att formuleringen av detta kriterium medför att det är omöjligt att undkomma de restriktiva åtgärderna.

92 De restriktiva åtgärdernas giltighet är nämligen alltid beroende av att de faktiska och rättsliga omständigheter som låg till grund för deras antagande består och att det är nödvändigt att behålla dem för att uppnå det mål som är knutet till dem. Således ankommer det på rådet att vid den regelbundna översynen av dessa restriktiva åtgärder göra en förnyad bedömning av situationen och att analysera effekterna av dessa åtgärder, för att fastställa huruvida de har gjort det möjligt att uppnå målen med det ursprungliga beslutet att uppföra de berörda personerna och enheterna i den omtvistade förteckningen eller om det fortfarande är möjligt att dra samma slutsatser avseende dessa personer och enheter (se dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 168 och där angiven rättspraxis).

93 Argumentet avseende innehållet i rådets svar av den 13 maj 2024 på den bekräftande ansökan om tillgång till handlingar som sökandens företrädare ingav med stöd av förordning nr 1049/2001 gör det inte heller möjligt att fastställa att beslut 2023/891 och förordning 2023/888 strider mot rättssäkerhetsprincipen.

94 Denna argumentation syftar nämligen i själva verket till att kritisera lagenligheten av rådets beslut av den 13 maj 2024 om delvis avslag på ansökan om tillgång till vissa handlingar. Eftersom detta beslut kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF, kan sökanden inte göra gällande att beslutet är rättsstridigt i förevarande mål (se, analogt, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 128 och där angiven rättspraxis).

95 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grundens tredje del.

96 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser någon del av den första grunden.

*Den tredje grunden: Oriktig bedömning*

97 Sökanden har gjort gällande att tidningsartiklarna i rådets bevishandlingar inte kan tillmätas något som helst bevisvärde, eftersom den moldaviska pressen inte är oberoende. Det är dessutom endast när rådet inte har utredningsbefogenheter i ett tredjeland som det kan grunda sin bedömning på sådana tidningsartiklar. I förevarande fall var unionens delegation i Republiken Moldavien enligt sökanden helt i stånd att genomföra undersökningar på plats.

98 Vidare kan sammankomsterna den 19 juni 2022 och den 12 mars 2023 inte kvalificeras som ”våldsamma” i den mening som avses i kriterium ii.

99 Enligt sökanden ägde dessa demonstrationer, som grundade sig på berättigade krav mot en sänkning av levnadsstandarden i Republiken Moldavien, rum på ett fredligt sätt och har inte något samband med försök att destabilisera detta land. Tvärtom återspeglar de endast det arbete som utförs av den demokratiskt valda oppositionen. Dessutom kan de enda våldshandlingar som konstaterades vid dessa sammankomster tillskrivas polisen, som fullständigt hindrade deltagarnas tillträde till möteslokalerna och utan motivering grep demonstranterna. Vidare är det inte rättsstridigt att betala personer för att delta i demonstrationer. Den finansiering som rådet hänvisade till syftade endast till att säkerställa demonstranternas resor och att de erbjöds mat och utrustning för att de skulle kunna delta i demonstrationerna. Sökanden har slutligen bestritt att han organiserat ”resor” till Turkiet för att utbilda unga moldavier i tekniker för att orsaka omfattande oordning vid demonstrationerna. Sökanden har gjort gällande att hans parti, som har erfarenhet av att planera evenemang, endast har hjälpt en ungdomsorganisation att boka ett hotell i Turkiet och planera aktiviteter.

100 Vad gäller rättsakterna om bibehållande har sökanden gjort gällande att de utredningar och rättsliga förfaranden som inletts i en kontext med omfattande korruption och utan att säkerställa iakttagandet av rätten till försvar inte kunde ge stöd åt att bibehålla hans namn i de aktuella förteckningarna. Sökanden har dessutom tillagt att artiklarna i handling WK 6381/2023 är mer än ett år gamla och att rådet inte har förklarat hur han, efter upplösningen av hans parti i juni 2023, fortsatte att anordna våldsamma demonstrationer i den mening som avses i kriterium ii.

101 Rådet, med stöd av kommissionen, har bestritt denna argumentation.

*– Den bevisning som rådet beaktade till stöd för sin bedömning att sökanden planerade och ledde våldsamma demonstrationer i den mening som avses i kriterium ii*

102 Vad för det första gäller frågan huruvida rådet kunde anta de angripna rättsakterna utan att själv göra kontroller på plats, erinrar tribunalen om att i avsaknad av utredningsbefogenheter i tredjeländer måste unionsmyndigheternas bedömning baseras på offentligt tillgängliga informationskällor, rapporter, tidningsartiklar, rapporter från underrättelsetjänster eller andra liknande informationskällor (se dom av den 20 mars 2024, Belshyna/rådet, T-115/22, EU:T:2024:187, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

103 I förevarande fall innebär inte den omständigheten att unionen har en delegation i Republiken Moldavien att den har utredningsbefogenheter i detta land. Denna delegation har nämligen inte befogenhet att genomföra utredningar i Moldavien i syfte att söka efter bevisning som kan ligga till grund för rådets antagande av restriktiva åtgärder.

104 Den omständigheten att det aktuella systemet med restriktiva åtgärder antogs som svar på en begäran om stöd från Republiken Moldavien och den omständigheten att det rör sig om ett kandidatland för anslutning till unionen påverkar inte konstaterandet att unionen saknar utredningsbefogenheter i detta tredjeland.

105 Rådet kunde således, för antagandet av de angripna rättsakterna, grunda sin bedömning på offentligt tillgängliga uppgifter, såsom länkar till webbplatser, tidningsartiklar och skärmbilder avseende de demonstrationer som sökanden och hans parti anordnade.

106 Vad för det andra gäller tillförlitligheten av den bevisning som rådet har grundat sin bedömning på för att anta de angripna rättsakterna, erinrar tribunalen om att den princip som gäller i unionsrätten är principen om fri bevisvärdering, av vilken det följer att när bevisning har erhållits lagligen är det enda relevanta kriteriet för att bedöma värdet av bevis som har framlagts lagligen deras trovärdighet (se dom av den 26 september 2018, Infineon Technologies/kommissionen, C-99/17 P, EU:C:2018:773, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

107 Det ankommer emellertid på sökanden att exakt identifiera den bevisning som skulle kunna ge upphov till tvivel beträffande dess tillförlitlighet (se dom av den 8 mars 2023, Assad/rådet, T-426/21, EU:T:2023:114, punkt 86 och där angiven rättspraxis).

108 I avsaknad av specifika argument avseende den bevisning som rådet grundade sin bedömning på för att anta de angripna rättsakterna med stöd av kriterium ii är sökandens allmänna redogörelse för det ”moldaviska medielandskapet” inte tillräcklig för att de tidningsartiklar som finns i dessa handlingar ska förlora sitt bevisvärde. Dessa härrör för övrigt inte bara från moldaviska källor, utan även från rumänska, engelska och amerikanska källor vars tillförlitlighet inte har ifrågasatts.

109 Som exempel har sökanden visserligen kritiserat det påstått bristande oberoendet hos webbplatserna antiorupție.md och deschide.md.

110 Var och en av handlingarna WK 6381/2023 och WK 2428/2024 innehåller emellertid en enda tidningsartikel från webbplatsen antiorupție.md och avser endast påståendena om sökandens olagliga finansiering av politiska partier, som skulle göra honom ansvarig för allvarlig ekonomisk misskötsamhet avseende offentliga medel i den mening som avses i kriterium iii. Dessa artiklar stöder således inte rådets bedömning att sökanden är ansvarig för att planera och leda våldsamma demonstrationer i den mening som avses i kriterium ii. De saknar således relevans för bedömningen av huruvida de angripna rättsakterna är lagenliga, eftersom de grundar sig på kriterium ii.

111 Vad vidare gäller kritiken mot webbplatsen deschide.md räcker det att konstatera att rådets bevishandlingar inte innehåller någon tidningsartikel från denna webbplats.

112 Under dessa omständigheter är argumentet att bevisningen i handlingarna WK 6381/2023 och WK 2428/2024 saknar bevisvärde verkningslöst.

*– Huruvida det fanns fog för de skäl som motiverade att sökandens namn upptogs och bibehölls i de aktuella förteckningarna med stöd av kriterium ii*

113 Det ska inledningsvis konstateras att sökanden inte har bestritt att hans parti anordnade flera demonstrationer i Chisinau mot regeringen under åren 2022 och 2023.

114 Mot bakgrund av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 76 ovan ska det, för att dessa demonstrationer ska kunna kvalificeras som ”våldsamma” i den mening som avses i kriterium ii, prövas huruvida rådet har uppfyllt sin bevisbörda genom att lägga fram en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som gör det möjligt att fastställa att sökanden, i egenskap av ledare för det parti som anordnade de aktuella demonstrationerna, drevs av våldsamma avsikter, uppmuntrade till våld eller på annat sätt förnekade grundvalarna för det demokratiska samhället.

115 För det första framgår det av bevis nr 9 och nr 17 i handling WK 6381/2023, det vill säga artiklar som publicerades den 7 mars 2023 på webbplatsen hotnews.ro respektive den 17 april 2023 på tidningen *Times* webbplats, att sökandens parti, mellan den 3 och den 6 mars 2023, organiserade en resa till Belek (Turkiet) för att utbilda cirka 80 personer i teknik som gjorde det möjligt att orsaka omfattande oordning vid demonstrationer, bland annat genom att uppmuntra sammandrabbningar med polisen genom att försöka bryta sig igenom vägspärrar och kasta sten eller rökbomber.

116 Sökanden har i detta avseende inte förnekat att det förekommit en resa till Turkiet som planerats med hjälp av hans parti. Han har emellertid gjort gällande att det rörde sig om semesterresor för medlemmar i en ungdomsorganisation och att hans parti endast hjälpte dem att boka hotellet och planera aktiviteter, eftersom han hade ”mer erfarenhet av att anordna sådana evenemang”.

117 Detta påstående stöds emellertid inte av några uppgifter i handlingarna i målet.

118 Sökanden har i synnerhet inte lagt fram någon uppgift som gör det möjligt för tribunalen att bedöma huruvida hans partis inblandning i anordnandet av denna resa var begränsad till att boka ett hotell och arrangera aktiviteter eller, mer allmänt, huruvida hans parti tidigare hade arrangerat andra resor av detta slag. I detta avseende framgår det inte av stadgarna för hans parti, vilka återfinns i bilaga A.7 till ansökan, att hans parti exempelvis har som verksamhetsföremål att arrangera semesterresor utomlands, vilket innebär att påståendet att hans parti har erfarenhet av att arrangera denna typ av evenemang förlorar sin trovärdighet.

119 Härav följer att angivelsen i skälen till de angripna rättsakterna att sökanden deltog i att utbilda personer i syfte att framkalla oordning och oroligheter under demonstrationerna i Republiken Moldavien inte är behäftad med en oriktig bedömning.

120 För det andra framgår det av flera bevis på ett konkret, precist och samstämmigt sätt att ett stort antal personer har valts ut och avlönats av sökandens parti för att delta i de aktuella demonstrationerna. Av detta framgår särskilt att sökanden hade för avsikt att låta vissa personer med en särskild profil delta i demonstrationerna för att framkalla oordning och oroligheter under demonstrationerna, i syfte att skrämma regeringen.

121 I bevis nr 13 i handling WK 6381/2023, det vill säga en artikel som publicerades den 3 oktober 2022 på webbplatsen Zdg.md, hänvisas det till en utredning som genomförts av journalister som infiltrerat en demonstration som anordnats av sökandens parti.

122 För det första belyser denna artikel den komplexa planeringen hos sökandens parti för att välja ut personer, föra dem till minibussar på platsen för demonstrationerna och betala dem en ersättning på mellan 200 och 400 moldaviska lei (MDL) (cirka 10–20 euro) i utbyte mot deltagande i demonstrationerna under några timmar. Enligt denna artikel fick andra personer betalt med upp till 200 US-dollar (USD) (cirka 185 euro) för att campa två nätter i tält som var placerade vid Moldaviens parlament.

123 Därefter beskrivs i denna artikel de tekniker som partiets företrädare använde för att dölja sitt upplägg. För det första använde de sig av ett kodat språk när de kommunicerade med varandra om den ersättning som betalades till de personer som de rekryterade. För det andra gav de, för det fall de kontrollerades av polisen, varje person en bussbiljett för att kunna göra gällande att han eller hon hade försökt besöka demonstrationerna på egen hand och att sökandens partis minibuss hade hämtat honom eller henne på vägen.

124 Slutligen framgår det av denna artikel att företrädarna för sökandens parti gav de närvarande instruktioner att aktivt demonstrera. De som visade mindre entusiasm fick för övrigt reprimander.

125 Förekomsten av en ersättning till personer som rekryterats för att delta i demonstrationerna stöds av bevis nr 20 i handling WK 6381/2023, det vill säga en artikel som publicerades den 28 oktober 2022 på tidningen *Washington Posts* webbplats, i vilken det anges att 24 personer, däribland medlemmar i sökandens parti, greps och att 20 väskor fyllda med sedlar till ett belopp på sammanlagt 3,5 miljoner MDL (cirka 183 000 euro) som var avsedda att användas för att finansiera demonstrationerna beslagtogs.

126 Den omständigheten att en del av de personer som var närvarande vid demonstrationerna valdes ut av sökandens parti stöds även av bevis nr 18 och nr 19 i handling WK 6381/2023, det vill säga artiklar som publicerades den 17 februari 2023 på tidningen *Times* webbplats.

127 I dessa artiklar förklaras nämligen, bland annat genom att de återger ett uttalande från en av de journalister som infiltrerat demonstrationerna, att sökanden valde ut medlemmar i paramilitära grupper och tidigare soldater och poliser för att skapa social oro vid dessa sammankomster.

128 Av det ovan anförda följer, i motsats till vad sökanden har hävdat, att anordnandet av demonstrationerna gick längre än att endast ställa transportmedel till förfogande för att bege sig dit.

129 I synnerhet visar den bevisning som rådet har lagt fram att partiet har utbildat och valt ut personer med en mycket speciell profil för att orsaka våld och delta i demonstrationer av delvis ekonomiska skäl som således inte har något samband med demonstrationernas syfte. Det kan därför inte anses att dessa personer avsåg att utöva sin rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster genom att delta i de demonstrationer som anordnades av sökandens parti. De deltog nämligen mot ersättning och inte för att uttrycka sina personliga övertygelser och åsikter.

130 Den omständigheten att sökanden och hans parti avlönade personer för att delta i demonstrationerna vittnar för övrigt om att den oordning som eftersträvades var konstlad.

131 Av detta följer att uppgiften i skälen i de angripna rättsakterna att sökandens parti planerade våldsamma demonstrationer och sammankomster, huvudsakligen i huvudstaden Chisinau, med hjälp av demonstranter som hans parti avlönade åren 2022 och 2023, inte är behäftad med en oriktig bedömning.

132 För det tredje finns det flera bevis som visar att sökanden genom sina uttalanden har uppmuntrat till våld mot den politiska oppositionen.

133 Bevis nr 14 i handling WK 6381/2023, det vill säga ett pressmeddelande som publicerats på sökandens partis webbplats, innehåller följande uttalande:

> ”Slutligen försöker denna makt övertyga oss om att orsaken till de pågående kriserna är konflikten i Ukraina. Detta är en lögn. Fram till dess att krisen bröt ut hade det moldaviska folket det allt sämre. I dag förklarar vi fullt krig mot den nuvarande regimen och uppmanar alla att kämpa för att få bort den från makten. I dag säger vi stopp. Vårt budskap är följande: Antingen ger sig Maia Sandu av på egen hand, med hela sin klick, eller så tar vi dem i öronen och för dem dit de hör hemma, till fängelset och dårhuset.”

134 Sökandens Facebook-konto innehåller andra videoklipp av samma slag som uppmanar till våld mot den politiska oppositionen, såsom framgår av bevis nr 2 i handling WK 6381/2023, det vill säga en artikel som publicerades i januari 2019 på webbplatsen moldovacurata.md, som återger följande uttalande om en politiker från ett annat parti än hans eget:

”Låt oss nu tala om mitt bälte, det är fyra år gammalt, min hustru gav det till mig, det är mitt lyckobälte, jag har burit det och jag kommer att bära det och med dess spänne ska jag knulla dig också Andrusa och [din] mamma. Och om journalister kan tillåta sig att skriva obscena saker om människor när jag kommer till makten, och det kommer ske snart, kommer jag straffa er. Sluta, annars kommer det att göra ont.”

135 Mot bakgrund av sökandens avsikter (se punkterna 115–131 ovan), ska sökandens egna uttalanden analyseras som uppmaningar att störta regeringen med våld.

136 Härav följer att angivandet i skälen i de angripna rättsakterna om att sökanden är inblandad i uppvigling till våld mot den politiska oppositionen inte är behäftad med en oriktig bedömning.

137 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att rådet har uppfyllt sin bevisbörda genom att åberopa en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som gör det möjligt att fastställa att sökanden, i egenskap av ledare för det parti som anordnade de aktuella demonstrationerna, hade våldsamma avsikter och hade uppmuntrat till våld, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 76 ovan.

138 Det återstår således att bedöma huruvida den omständigheten att sökanden har lett och planerat dessa våldsamma demonstrationer räcker för att hålla sökanden ansvarig för handlingar som undergräver eller hotar demokratin och rättsstatsprincipen i Republiken Moldavien i den mening som avses i artikel 1.1 a och artikel 2.1 a i beslut 2023/891.

139 Denna bedömning ska göras genom att bevisningen inte prövas isolerat, utan mot bakgrund av det sammanhang i vilket den ingår (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 april 2015, Anouba/rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

140 För det första framgår det av skälen 1–7 i beslut 2023/891 att Republiken Moldavien står inför destabiliserande åtgärder som dels syftar till att hindra landets anslutning till unionen, dels härrör från externa aktörer, såsom Ryska federationen, vars agerande har intensifierats sedan början av invasionskriget mot Ukraina.

141 Bevis nr 5, 6 och 10 i handling WK 6381/2023, det vill säga en artikel av den 19 februari 2023 som publicerats på webbplatsen rferl.org, ett pressmeddelande från United States Department of the Treasury (Förenta staternas finansministerium) av den 26 oktober 2022 och en artikel av den 15 mars 2023 som publicerats på webbplatsen G 4Media.ro, visar att Ryska federationens strategi är att utnyttja svagheterna i vissa mälländer för att där inrätta en prorysk regering som ska ansluta sig till dess invasionskrig mot Ukraina.

142 Vad gäller de destabiliserande åtgärder från Ryska federationens sida som är i fråga i förevarande mål, framgår det av bevis nr 11, 18 och 20 i handling WK 6381/2023, det vill säga en artikel av den 3 november 2022 som publicerats på webbplatsen rferl.org, en artikel av den 17 februari 2023 som publicerats på tidningen *Times* webbplats och en artikel av den 28 oktober 2022 som publicerats

på tidningen *Washington Posts* webbplats, hur Ryska federationen försöker utnyttja Republiken Moldaviens beroende av rysk gas för att skapa oroligheter bland befolkningen och skrämma den nuvarande regeringen.

143 Dessa olika informationskällor visar i huvudsak att Ryska federationen försöker skapa de nödvändiga förutsättningarna för att öka befolkningens missnöje med den moldaviska regeringen i syfte att störta den och samtidigt försätta landet i en energikris.

144 För det andra stöds banden mellan Ryska federationen och sökanden av olika handlingar, såsom artikeln av den 19 februari 2023 som publicerats på webbplatsen rferl.org, artikeln av den 7 mars 2023 som publicerats på webbplatsen hotnews.ro och artikeln av den 12 april 2023 som publicerats på webbplatsen romania.europalibera.org.

145 Sökandens parti beskrivs nämligen som ”positivt inställt till ryssar” eller ”proryskt”. Sökanden själv beskrivs i flera artiklar ha nära anknytning till Ryska federationen, eller till och med vara ”betald” av den ryska federala säkerhetstjänsten.

146 Som exempel förklaras i den artikel som publicerades den 3 november 2022 på webbplatsen rferl.org och i pressmeddelandet från Förenta staternas finansministerium av den 26 oktober 2022 att sökanden försökte bilda en allians med ryssar för att kontrollera det moldaviska parlamentet i syfte att stödja lagförslag som gynnar ryska intressen och sabotera omröstningen om ansökan om att beviljas status som kandidatland för anslutning till unionen. I artikeln av den 3 november 2022 anges även att i samband med ett besök av medlemmar av sökandens parti i Ryssland lovordade ordföranden för utskottet för internationella frågor vid Gosudarstvennaja Duma Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii (statsduman i Ryska federationens parlament) sökanden och hans parti som ”pålitliga partner” till Ryska federationen. På samma sätt framgår det av bevis nr 7 i handling WK 6381/2023, det vill säga ett pressmeddelande som publicerades den 14 april 2023 på sökandens partis webbplats, att ordföranden för utskottet för internationella frågor vid statsduman i Ryska federationens parlament stödde sökandens partis kandidat till guvernörsvalet i Gagauzien.

147 Det framgår dessutom av sökandens egna uttalanden (se punkt 133 ovan) att sökanden har försökt tillskriva den moldaviska regeringen ansvaret för de ökade energikostnaderna, vilket bidrar till att förvärra folkets missnöje i syfte att störta denna regering.

148 För det tredje finns det flera bevis som styrker Ryska federationens försök att utnyttja de demonstrationer som anordnats av sökandens parti för att skapa oroligheter och destabilisera den moldaviska regeringen.

149 I rapporten av den 9 mars 2023 från kommissionens generaldirektorat för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder, med titeln ”Ukraina/Moldavien – Rysslands invasionskrig mot Ukraina”, som bifogats handling WK 6381/2023, förklaras att Ryska federationen fortsätter sina försök att destabilisera den politiska situationen i Republiken Moldavien genom att använda sig av olika hybridhot, bland annat demonstrationer anordnade av sökandens parti, i vilka demonstranter från Ryssland var närvarande.

150 I de artiklar som publicerades den 15 mars 2023 på webbplatsen G 4Media.ro, den 12 april 2023 på webbplatsen romania.europalibera.org respektive den 17 april 2023 på tidningen *Times* webbplats beskrivs närmare bestämt hur de moldaviska myndigheterna avvärjde ett försök av flera personer, som fick stöd av Ryska federationen, som hade utbildats för att uppmana till våld i samband med de demonstrationer som anordnades av sökandens parti, vilket gav upphov till sju gripanden.

151 Av det ovan anförda följer att de våldsamma demonstrationerna i fråga anordnades i Ryska federationens intresse och med Ryska federationens medverkan, vilket innebär att de helt och hållet ingår bland de åtgärder för att destabilisera den moldaviska regeringen som de aktuella restriktiva åtgärderna syftar till att bemöta.

152 Mot denna bakgrund gjorde rådet inte någon oriktig bedömning när det fann att de våldsamma demonstrationer som leddes och planerades av sökanden medförde att sökanden var ansvarig för handlingar som undergrävde eller hotade demokratin och rättsstatsprincipen i Republiken Moldavien i den mening som avses i artiklarna 1.1 a och 2.1 a i beslut 2023/891.

153 I motsats till vad sökanden har gjort gällande medförde inte den omständigheten att hans parti i juni 2023 förklarades vara grundlagsstridigt att de restriktiva åtgärder som vidtagits mot honom blev obsoleta.

154 I fråga om restriktiva åtgärder är nämligen den avgörande frågan vid prövningen av huruvida en persons namn ska behållas i de aktuella förteckningarna huruvida de faktiska omständigheterna, sedan upptagandet av personens namn eller sedan den föregående översynen, har förändrats på ett sådant sätt att det inte längre går att dra samma slutsats beträffande personens inblandning i den verksamhet som de restriktiva åtgärderna avser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 april 2021, rådet/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

155 Den omständigheten att sökandens parti har förklarats grundlagsstridigt och följaktligen upplösts innebär visserligen att sökanden fråntas vissa möjligheter att planera sådana våldsamma demonstrationer som dem som motiverade att hans namn togs upp i de aktuella förteckningarna.

156 Fullföljandet av sådana åtgärder är emellertid inte i sig beroende av att det politiska parti som han var ordförande för finns.

157 Sökandens ledande roll i planeringen av våldsamma demonstrationer – inbegripet rekrytering och utbildning av avlönade personer för att delta i dessa demonstrationer – som ledde till att han upptogs i de aktuella förteckningarna (se punkterna 119, 120 och 127 ovan), den omständigheten att dessa våldsamma demonstrationer ingår i försöken att destabilisera den politiska situationen i Republiken Moldavien (se punkterna 149–151 ovan) samt sökandens uttalanden och aktivitet på sociala medier som visar att han hade för avsikt att framkalla oordning och oroligheter bland befolkningen (se punkterna 133, 134 och 147 ovan) har gjort det möjligt för rådet att med giltig verkan anse att sökanden fortfarande, direkt eller indirekt, kunde planera, leda eller delta i våldsamma demonstrationer eller andra våldshandlingar.

158 Det förhållandet att skälen för att uppta sökanden i de aktuella förteckningarna hänvisar till faktiska omständigheter som inträffat innan de ursprungliga rättsakterna antogs och som nyligen ändrats, medför inte nödvändigtvis att de restriktiva åtgärder som vidtagits mot honom genom dessa rättsakter blivit obsoleta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 153 och där angiven rättspraxis).

159 Denna tolkning stöds av artikel 8 andra stycket i beslut 2023/891, enligt vilken de aktuella restriktiva åtgärderna ska förlängas eller vid behov ändras, om rådet bedömer att målen för åtgärderna inte har uppnåtts, och av artikel 13.4 i förordning 2023/888, enligt vilken förteckningen i bilaga I ska ses över regelbundet och minst var tolfte månad. För att dessa bestämmelser inte ska förlora sin ändamålsenliga verkan, ska de anses göra det möjligt att bibehålla namnen på de personer och enheter som inte har gjort sig skyldiga till någon destabilisering av Republiken Moldavien i de aktuella förteckningarna under perioden före översynen, om det är motiverat att bibehålla dem i de aktuella förteckningarna mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter och, i synnerhet, mot bakgrund av att de mål som eftersträvas med de restriktiva åtgärderna inte har uppnåtts (se, analogt, dom av den 27 april 2022, Ilunga Luyoyo/rådet, T-108/21, EU:T:2022:253, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

160 Trots att rådet inte har styrkt att sökanden, direkt eller indirekt, planerat, lett eller deltagit i våldsamma demonstrationer eller andra våldshandlingar sedan hans namn upptogs i de aktuella förteckningarna, och med hänsyn till att rådet i skäl 3 i beslut 2024/1244 har ansett att det hot mot demokratin och rättsstaten samt mot Republiken Moldaviens stabilitet och säkerhet som förelåg kvarstår, räcker det inte med att sökandens parti upplöses för att de restriktiva åtgärder som vidtagits mot honom ska bli obsoleta.

161 För övrigt innehåller bevis nr 3 i handling WK 2428/2024, det vill säga en tidningsartikel som publicerades den 11 oktober 2023 på webbplatsen hotnews.ro, bland annat ett uttalande från sökanden om att en ny politisk konstellation vid namn Ș.OR Bloc skulle skapas och att detta skulle vara anslutet till det politiska partiet Chance, omedelbart efter det att hans eget parti hade upplösts i juni 2023. Denna uppgift stöds av bevis nr 5 i handling WK 2428/2024, det vill säga en tidningsartikel som publicerades den 3 november 2023 på webbplatsen ”moldova.europalibera.org”, av vilken det enligt en annan förklaring från sökanden framgår att denne finansierar partiet Chance.

162 Bevis nr 1 i handling WK 2428/2024, det vill säga en tidningsartikel som publicerades den 22 september 2023 på webbplatsen Zdg.md, och artikeln av den 3 november 2023 som publicerades på webbplatsen moldova.europalibera.org, stämmer dessutom överens med varandra vad gäller den omständigheten att banden mellan sökanden och Ryska federationen, vilka beskrivs i punkterna 144–147 ovan, inte försvann enbart på grund av att hans parti upplöstes i juni 2023.

163 Av det ovan anförda följer att det sammanhang som låg till grund för det ursprungliga upptagandet av sökandens namn i de aktuella förteckningarna inte har utvecklats på ett sådant sätt att det hindrade rådet från att bibehålla sökandens namn i dessa förteckningar med tillämpning av kriterium ii med stöd av samma bevisning som den som låg till grund för det ursprungliga upptagandet av hans namn, såsom den kompletterats med bevisningen i handling WK 2428/2024.

164 Argumentet att artiklarna i handlingen WK 6381/2023 är äldre än ett år kan inte medföra att rättsakterna om bibehållande ogiltigförklaras.

165 Med undantag för en artikel som publicerades i januari 2019 publicerades nämligen all bevisning i handling WK 6381/2023 på internet mellan den 21 mars 2022 och den 18 april 2023. Den tid som förflöt mellan, å ena sidan, offentliggörandet av de uppgifter som låg till grund för det ursprungliga upptagandet av sökandens namn och, å andra sidan, antagandet av rättsakterna om bibehållande den 26 april 2024, kan inte anses vara betydande.

166 Dessa olika bevis var således fortfarande relevanta för bedömningen av huruvida sökandens namn skulle behållas i de aktuella förteckningarna.

167 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

*Den fjärde grunden: Åsidosättande av grundläggande rättigheter*

168 Sökanden anser att vidtagandet av individuella restriktiva åtgärder mot honom är oproportionerligt, eftersom det kränker hans näringsfrihet och hans rätt till egendom. Sökanden har i detta avseende gjort gällande att frysningen av hans tillgångar hindrade honom från att vidta finansiella åtgärder och att genomföra transaktioner avseende fast och lös egendom. Det är omöjligt för honom att ta emot donationer eller ha utgifter för en valkampanj och därmed delta i det politiska livet i Moldavien. Enligt sökanden är ingreppet i hans rätt till egendom varken lämpligt eller nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med beslut 2023/891. Dessa restriktiva åtgärder kränker dessutom hans rätt till föreningsfrihet och yttrandefrihet. Målet att försvara rättsstatsprincipen i Moldavien kan inte uppnås genom att restriktiva åtgärder vidtas mot medlemmar av politiska oppositionspartier.

169 Rådet anser att denna grund inte kan tas upp till sakprövning, på grund av dess bristande klarhet. Under alla omständigheter anser rådet, i likhet med kommissionen, att denna argumentation saknar grund.

170 Eftersom rådet kunde bemöta de argument som anförts till stöd för denna grund i sak, kan invändningen om rättegångshinder avseende en påstådd brist på klarhet i sökandens inlagor inte godtas.

171 I sak ska det erinras om att de grundläggande rättigheterna, såsom dem som sökanden har åberopat, inte är absoluta rättigheter och att utövandet av dessa rättigheter kan bli föremål för inskränkningar som är motiverade av mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen, under förutsättning att dessa inskränkningar faktiskt tillgodoser de allmänintressen som eftersträvas och att de, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte utgör ett oproportionerligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar kärnan i de på detta sätt garanterade rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 november 2018, National Iranian Tanker Company/rådet, C-600/16 P, EU:C:2018:966, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

172 För att vara förenlig med unionsrätten ska en inskränkning av de ifrågavarande grundläggande rättigheterna således vara föreskriven i lag, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rättigheterna, eftersträva ett mål av allmänintresse som erkänns som sådant av unionen och inte vara oproportionerlig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juli 2022, France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkt 222 och där angiven rättspraxis).

173 Dessa fyra villkor är uppfyllda i förevarande fall.

174 För det första är de restriktiva åtgärderna i fråga ”föreskrivna i lag”, eftersom de fastställs i rättsakter som har allmän giltighet och en tydlig rättslig grund i unionsrätten och är tillräcklig förutsebara.

175 För det andra ska de angripna rättsakterna tillämpas under en bestämd period och ses över kontinuerligt, såsom föreskrivs i artikel 8 andra stycket i beslut 2023/891. Eftersom dessa åtgärder är tillfälliga och reversibla ska de inte anses kränka det väsentliga innehållet i de

åberopade friheterna. I beslut 2023/891 och förordning 2023/888 föreskrivs dessutom en möjlighet att bevilja undantag från de restriktiva åtgärder som tillämpas. Vad särskilt gäller frysning av tillgångar följer det av artikel 2.3 och 2.4 i beslut 2023/891, och i artiklarna 3.1, 4.2, 5.1 och 6.1 i förordning 2023/888, att det finns en möjlighet dels att göra frysta penningmedel tillgängliga för att tillgodose grundläggande behov eller för att uppfylla vissa förpliktelser, dels att bevilja särskilda tillstånd för att frigöra penningmedel, andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser.

176 För det tredje eftersträvar de aktuella restriktiva åtgärderna ett mål av allmänintresse som erkänns som sådant av unionen, vilket kan motivera att negativa följder, även betydande sådana, uppstår för vissa aktörer. De syftar nämligen till att bistå de moldaviska myndigheterna i förhållande till de destabiliserande åtgärder som de står inför och som kan utgöra hinder för denna stats anslutning till unionen, bland annat genom att rikta in sig på personer som genom sitt våld utgör ett hot mot demokratin och rättsstatsprincipen i Republiken Moldavien.

177 Vad för det fjärde gäller frågan huruvida de aktuella restriktiva åtgärderna är lämpliga, påpekar tribunalen att de, med hänsyn till så grundläggande mål av allmänintresse som de som anges i punkt 176 ovan, inte i sig kan anses olämpliga. Sökanden har inte heller gjort gällande att mindre ingripande åtgärder skulle ha gjort det möjligt att lika effektivt uppnå de eftersträvade målen.

178 De olägenheter som sökanden har orsakats kan i detta sammanhang inte anses vara orimliga i förhållande till betydelsen av de mål som eftersträvas med de angripna rättsakterna.

179 Tribunalen godtar inte argumentet att antagandet av restriktiva åtgärder mot medlemmar i oppositionspartier inte skulle kunna stödja rättsstatsprincipen i Republiken Moldavien. De aktuella restriktiva åtgärderna vidtogs nämligen inte på grund av att sökanden var medlem i ett politiskt oppositionsparti, utan på grund av att han hade planerat våldsamma demonstrationer och uppmuntrat till våld mot den politiska oppositionen, vilket gjorde honom ansvarig för handlingar som undergräver eller hotar Republiken Moldaviens suveränitet och oberoende samt demokratin, rättsstaten, stabiliteten och säkerheten i denna stat.

180 De restriktiva åtgärder som vidtagits mot sökanden utgör för övrigt inte ett oåterkalleligt hinder för honom att bedriva politisk oppositionsverksamhet i Republiken Moldavien, i förekommande fall genom att anordna demonstrationer mot den nuvarande regeringen, under förutsättning att demonstrationerna är ”fredliga” i den mening som avses i artikel 11 i Europakonventionen och artikel 12.1 i stadgan och att de inte ingår i destabiliseringsåtgärder som vidtas av externa aktörer, såsom Ryska federationen.

181 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden. Mot bakgrund av det ovan anförda ska yrkandet om ogiltigförklaring ogillas.

### *Skadeståndsyrkandet*

182 Sökanden har yrkat att tribunalen ska förplikta rådet att ersätta den skada som åsamkats hans anseende till följd av antagandet av de ursprungliga rättsakterna genom att preliminärt betala honom ett belopp på 100 000 euro. Sökanden har preciserat att hans namn numera offentligt associeras med ett beteende som anses vara skadligt för freden, säkerheten och den demokratiska processen i Republiken Moldavien, vilket med nödvändighet vållar honom skada.

183 Rådet, med stöd av kommissionen, har bestritt denna argumentation.

184 Tribunalen erinrar om att unionen endast kan ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar om sökanden faktiskt har lidit en ”faktisk och säker” skada. Det ankommer härvid på den berörde att lägga fram övertygande bevisning för såväl förekomsten som omfattningen av den påstådda skadan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 maj 2017, Safa Nicu Sepahan/rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punkterna 61 och 62).

185 I förevarande fall har sökanden, i punkt 267 i ansökan och i punkt 46 i sitt yttrande över kommissionens interventionsinlaga, endast gjort gällande att de ursprungliga rättsakterna har skadat hans anseende, utan att lägga fram något *prima facie*-bevis för förekomsten och omfattningen av en sådan skada.

186 Vad gäller den omständigheten att sökandens namn numera förknippas med ett beteende som är oförenligt med den demokratiska processen i Republiken Moldavien, räcker det att konstatera att det framgår av det ovan anförda att upptagandet och bibehållandet av sökandens namn i de aktuella förteckningarna på grundval av kriterium ii inte på något sätt är rättsstridigt.

187 Skadeståndsyrkandet ska således ogillas.

188 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan ogillas i sin helhet, utan att det är nödvändigt att pröva lagenligheten av upptagandet och bibehållandet av sökandens namn i de aktuella förteckningarna på grundval av kriterium iii eller att pröva de yrkanden om åtgärder för processledning som sökanden har begärt, eftersom tribunalen har tillräckliga upplysningar genom handlingarna i målet för att avgöra målet.

## Rättegångskostnader

189 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska de medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader.

190 I förevarande mål har rådet yrkat att sökanden ska bära sina rättegångskostnader och förpliktas att ersätta rådets rättegångskostnader. Eftersom sökanden har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas. Kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

följande:

**1) Talan ogillas.**

**2) Ilan Mironovich Shor ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska unionens råds rättegångskostnader.**

**3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Svenningsen Mac Eochaidh Stancu

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 december 2024.

Underskrifter