Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjunde avdelningen)

den 27 april 2022 *

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder som vidtagits med hänsyn till situationen i Demokratiska republiken Kongo – Frysning av tillgångar – Restriktioner vad gäller tillträde till medlemsstaternas territorier – Beslut att låta sökanden kvarstå i förteckningarna över de personer som omfattas av åtgärderna – Bevis för att det finns skäl för att uppta och låta sökanden kvarstå i förteckningarna – Faktiska och rättsliga omständigheter som var för handen när de restriktiva åtgärderna beslutades fortbestår”

I mål T-108/21,

**Ferdinand Ilunga Luyoyo**, Kinshasa (Demokratiska republiken Kongo), företrädd av advokaterna T. Bontinck, P. De Wolf, A. Guillerme och T. Payan,

sökande,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrätt av M.-C. Cadilhac och H. Marcos Fraile, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen),

sammansatt av ordföranden R. da Silva Passos samt domarna I. Reine och L. Truchot,

justitiesekreterare: E. Coulon,

efter den skriftliga delen av förfarandet,

med beaktande av att ingen av parterna tre veckor efter delgivningen av underrättelsen om att det skriftliga förfarandet avslutats hade inkommit med någon begäran om muntlig förhandling och av att tribunalen således, med tillämpning av artikel 106.3 i tribunalens rättegångsregler, har beslutat att avgöra målet på handlingarna,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

## Dom

1 Sökanden, Ferdinand Ilunga Luyoyo, har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat ogiltigförklaring dels av rådets beslut (Gusp) 2020/2033 av den 10 december 2020 om ändring av beslut 2010/788/Gusp om restriktiva åtgärder mot Demokratiska republiken Kongo (EUT L 419, 2020, s. 30), dels av rådets genomförandeförordning (EU) 2020/2021 av den 10 december 2020 om genomförande av artikel 9 i förordning (EG) nr 1183/2005 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot personer som bryter vapenembargot mot Demokratiska republiken Kongo (EUT L 419, 2020, s. 5), (nedan kallade de angripna rättsakterna), i den mån dessa rättsakter berör honom.

## Bakgrund

### *Sammanhanget för de restriktiva åtgärderna*

2 Sökanden, som är medborgare i Demokratiska republiken Kongo, innehade vid Police nationale congolaise (den nationella kongolesiska polisen), (nedan kallad PNC), ställning som befälhavare för Légion nationale d'intervention (en nationell insatsstyrka), (nedan kallad LNI), och därefter som befälhavare för Unité de protection des institutions et hautes personnalités (Skyddsenheten för institutioner och betydelsefulla personer), (nedan kallad UPIHP).

3 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.

### *Åtgärder som unionen självständigt har antagit*

4 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).

5 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).

6 Den 17 oktober 2016 antog rådet slutsatser, enligt vilka det först redogjorde för Europeiska unionens starka oro över situationen i Demokratiska republiken Kongo, vilken hade förvärrats av ”extrema våldshandlingar som [hade] ägt rum den 19 och den 20 september 2016, särskilt i Kinshasa [(Demokratiska republiken Kongo)]”, och erinrade om ”det stora ansvar myndigheterna i [Demokratiska republiken Kongo] har vid anordnandet av val”. Rådet angav därefter att Demokratiska republiken Kongo, för att säkerställa ett klimat som främjar dialog och anordnande av val, tydligt måste ta i åtagande att säkerställa respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen samt upphöra med all manipulering av rättskipningen. Rådet påpekade vidare att unionen krävde att alla politiska fångar skulle friges och att de politiskt motiverade rättsliga förfarandena mot oppositionen och det civila samhället skulle upphöra samt att personer som dömts i politiska syften skulle rehabiliteras. Rådet preciserade även att förbudet mot fredliga demonstrationer samt hot och trakasserier mot oppositionen, det civila samhället och medierna inte gjorde det möjligt att förbereda en smidig övergång till demokrati. Slutligen meddelade rådet att ”[u]nionen [skulle] använda alla tillgängliga medel, inbegripet individuella

restriktiva åtgärder mot dem som [hade] gjort sig skyldiga till allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna, uppmana[t] till våld eller förhindra[t] en fredlig lösning på krisen i samförstånd och med respekt för den kongolesiska befolkningens önskan att själv välja sina ledare”.

7 Den 12 december 2016 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).

8 Samma dag 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).

9 I skälen 2–4 i beslut 2016/2231 återges de slutsatser som rådet antog den 17 oktober 2016 och som nämnts ovan i punkt 6.

10 Den 6 mars 2017 antog rådet slutsatser i vilka det, för det första, redogjordes för unionens oro över den politiska situationen i Demokratiska republiken Kongo, bland annat till följd av säkerhetsförhållandena i flera av landets regioner, präglade av oproportionerlig våldsanvändning. Rådet fördömde de allvarliga kränkningarna av de mänskliga rättigheterna och förtydligade att kampen mot straffrihet var ett av de nödvändiga villkoren för en smidig övergång och en varaktig stabilisering av landet. Slutligen uppgav rådet att unionen beklagade uppkomsten av våldsutbrott i de tre provinserna Kasaï och Kongo Central (Demokratiska republiken Kongo) och uttryckte oro över de allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och humanitära rättigheter som lokal milis i Kasaï gjort sig skyldig till, bland annat genom olaglig rekryteringen och användning av barnsoldater samt mord på civila som medlemmar av republikens säkerhetsstyrkor gjort sig skyldiga till.

11 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).

### *Kriterier som tillämpas för att anta restriktiva åtgärder mot Demokratiska republiken Kongo*

12 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,

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

i enlighet med förteckningen i bilaga II.”

13 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”.

14 I artikel 5.1 och 5.2 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.”

15 Vad beträffar förordning nr 1183/2005 har artikel 2b.1, i dess lydelse enligt förordning nr 2016/2230, följande lydelse:

”Bilaga Ia ska omfatta de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som av rådet uppförts på förteckningen på någon av följande grunder:

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) planerar, leder eller utför handlingar som utgör allvarliga brott mot eller kränkningar av de mänskliga rättigheterna i [Demokratiska republiken Kongo],

c) har kopplingar till de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som avses i leden a och b.”

16 I artikel 2 i förordning nr 1183/2005, i dess lydelse enligt förordning nr 2016/2230, föreskrivs följande:

”1. Alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, förvaras eller kontrolleras, antingen direkt eller indirekt, av en fysisk eller juridisk person, en enhet eller ett organ som förtecknas i bilaga I eller bilaga Ia, inbegripet av en tredje part som agerar på dess vägnar eller på deras uppdrag, ska frysas.

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

### *Den inledande giltighetstiden för de restriktiva åtgärderna*

17 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”.

***Det ursprungliga uppförandet av sökandens namn i förteckningarna över personer som omfattas av restriktiva åtgärder***

18 Genom beslut 2016/2231 och förordning 2016/2230 upptogs sökanden i förteckningarna över personer och enheter som omfattas av de restriktiva åtgärderna i bilaga II till beslut 2010/788 och i bilaga Ia till förordning nr 1183/2005 (nedan tillsammans kallade de omtvistade förteckningarna).

19 Rådet motiverade upptagandet i förteckningen med följande skäl:

”Som befälhavare över den kongolesiska nationella polisens kravallstyrka [LNI] var Ferdinand Ilunga Luyoyo ansvarig för den oproportionella våldsanvändningen och brutala repressionen i september 2016 i Kinshasa. I denna egenskap var Ferdinand Ilunga Luyoyo därför involverad i planeringen, ledningen eller utförandet av handlingar som utgör allvarliga brott mot mänskliga rättigheter i Demokratiska republiken Kongo.”

20 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 6 mars 2017 väckte sökanden talan, vilken registrerades under målnummer T-143/17, om ogiltigförklaring av förordning 2016/2230, i den del denna avsåg honom. Målet avfördes från tribunalens register genom beslut av den 7 december 2018, Ilunga Luyoyo/rådet (T-143/17, ej publicerat, EU:T:2018:987), efter det att sökanden återkallat sin talan.

***De tre första förlängningarna av de restriktiva åtgärderna mot sökanden***

21 Genom rådets beslut (Gusp) 2017/2282 av den 11 december 2017 om ändring av beslut 2010/788/Gusp (EUT L 328, 2017, s. 19), fastställdes att de restriktiva åtgärder som vidtagits mot sökanden, av samma skäl, skulle kvarstå till och med den 12 december 2018.

22 Sökanden väckte genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 mars 2018 talan, vilken registrerades under målnummer T-166/18, mot beslut 2017/2282 i den del detta avsåg honom. Talan ogillades genom dom av den 12 februari 2020, Ilunga Luyoyo/rådet (T-166/18, ej publicerad, EU:T:2020:50).

23 Den 10 december 2018 antog rådet beslut (Gusp) 2018/1940 om ändring av beslut 2010/788 (EUT L 314, 2018, s. 47) och genomförandeförordning (EU) 2018/1931 om genomförande av artikel 9 i förordning nr 1183/2005 (EUT L 314, 2018, s. 1). Enligt dessa rättsakter kvarstod sökandens namn på de omtvistade förteckningarna fram till och med den 12 december 2019. Skälen för att ta upp sökandens namn i de omtvistade förteckningarna hade uppdaterats med den informationen att Ferdinand Ilunga Luyoyo i ”juli 2017 utnämndes … till befälhavare för [UPIHP] inom den kongolesiska nationella polisen …”.

24 Sökande väckte genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 20 februari 2019 talan, vilken registrerades under målnummer T-124/19, mot beslut 2018/1940 och genomförandeförordning 2018/1931, i den del dessa rättsakter avsåg honom. Talan ogillades genom dom av den 3 februari 2021, Ilunga Luyoyo/rådet (T-124/19, ej publicerad, EU:T:2021:63).

25 Den 9 december 2019 antog rådet beslut (Gusp) 2019/2109 om ändring av beslut 2010/788 (EUT L 318, 2019, s. 134) och genomförandeförordning (EU) 2019/2101 om genomförande av artikel 9 i förordning nr 1183/2005 (EUT L 318, 2019, s. 1). Enligt dessa rättsakter kvarstod sökandens namn på de omtvistade förteckningarna fram till och med den 12 december 2020.

Rådet utvecklade där skälen för ett sådant upptagande genom att, efter hänvisningen till hans befattning som befälhavare vid UPIHP, ange att han ”i denna egenskap, [var] ansvarig för PNC:s människorättskränkningar under senare tid”.

26 Genom skrivelse av den 10 december 2019 delgav rådet sökanden beslut 2019/2109 och preciserade att för det fall han önskade yttra sig på nytt skulle detta yttrande inkomma före den 1 september 2020.

27 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 19 februari 2020 väckte sökanden talan, vilken registrerades under målnummer T-101/20, mot beslut 2019/2109 och genomförandeförordning 2019/2101, i den del dessa rättsakter avsåg honom. Talan ogillades genom dom av den 15 september 2021, Ilunga Luyoyo/rådet (T-101/20, ej publicerad, EU:T:2021:575).

### *Översyn*

28 Genom skrivelse av den 4 juni 2020 ingav sökandens advokater en begäran till rådet om tillgång till handlingarna i ärendet och ansökte om att fristen för att inkomma med uppgifter till stöd för en begäran om översyn av upptagandet av hans namn i de omtvistade förteckningarna skulle skjutas fram till den 1 oktober 2020.

29 Rådet underrättade genom skrivelse av den 7 juli 2020 sökandens advokater om att deras ansökan om att fristen för att inkomma med en begäran om översyn skulle skjutas upp till den 1 oktober 2020 bifölls.

30 Genom skrivelse av den 23 juli 2020 översände rådet åtta arbetsdokument till sökandens advokater.

31 Den 1 oktober 2020 översände sökandens advokater formellt en begäran om översyn till rådet, i vilken de bland annat gjorde gällande att rådet hade gjort en oriktig bedömning. De anförde i detta avseende att sökandens ställning hade förändrats, eftersom han sedan december år 2019 inte längre hade någon riktig befattning inom den kongolesiska polisen. Även om han behöll sin generalsgrad och därtill hörande lönegrad hade han under år 2020 inte haft några arbetsuppgifter eller varit inblandad i några politiska, militära eller administrativa åtgärder i Demokratiska republiken Kongo. Istället utövade han privat rollen som ordförande för Fédération congolaise de boxe (det kongolesiska boxningsförbundet) (nedan kallat boxningsförbundet).

32 Som bilagor till en skrivelse till sökandens advokater översände rådet den 30 oktober 2020 fyra arbetsdokument avseende upptagandet av sökandens namn i de omtvistade förteckningarna.

33 I skrivelsen av den 30 oktober 2020 angav rådet att dessa uppgifter hade föranlett en uppdatering av skälen i sökandens fall med det klargörandet att han hade varit befälhavare vid UPIHP ”till och med december 2019”. Även uppgiften att han ”[hade] behållit sin grad som general och fortfarande [var] offentligt aktiv i Demokratiska republiken Kongo” lades till.

34 Rådet preciserade vidare att för det fall sökanden önskade inkomma med nya synpunkter skulle dessa ha skickats före den 20 november 2020.

35 Sökandens advokater yttrade sig genom skrivelse av den 20 november 2020 till rådet över de handlingar som avses i punkt 32 ovan och hävdade att ingen av dem motiverade en förlängning av de aktuella åtgärderna. De påpekade särskilt att även om en av de omständigheter som rådet hade åberopat i bilagan till sin skrivelse av den 30 oktober 2020 visade att sökanden hade en ny roll som ordförande för boxningsförbundet, bestred de att detta skäl var välgrundat för att motivera att hans namn på nytt bibehölls i de omtvistade förteckningarna.

### *Den fjärde förlängningen av de restriktiva åtgärderna mot sökanden*

36 Den 10 december 2020 antog rådet de angripna rättsakterna, enligt vilka sökandens namn kvarstod i de omtvistade förteckningarna fram till den 12 december 2021. Skälen för upptagandet hade hädanefter följande lydelse:

”Ferdinand Ilunga Luyoyo var befälhavare över den kongolesiska nationella polisens kravallstyrka [LNI] till och med 2017 och befälhavare för [UPIHP] inom [PNC] till och med december 2019. Han var därmed ansvarig för den oproportionerliga våldsanvändningen och brutala repressionen i september 2016 i Kinshasa och bär ansvar för de människorättskränkningar som PNC begått.

Ferdinand Ilunga Luyoyo har därför varit involverad i planeringen, ledningen eller utförandet av handlingar som innebär allvarliga kränkningar av eller brott mot mänskliga rättigheter i [Demokratiska republiken Kongo].

Ferdinand Ilunga Luyoyo har behållit sin grad som general och är fortfarande offentligt aktiv i [Demokratiska republiken Kongo].”

37 Genom skrivelse av den 11 december 2020 delgav rådet sökanden beslut 2020/2033 och erinrade om att kränkningarna av de mänskliga rättigheterna fortgick.

38 I samma skrivelse klargjorde rådet att sökandens situation vid tidpunkten för antagandet av de angripna rättsakterna motiverade att hans namn kvarstod i de omtvistade förteckningarna. Han var nämligen ”i egenskap av befälhavare för PNC:s antikravallstyrka fram till år 2017 och befälhavare för [UPIHP] inom PNC fram till december 2019, ansvarig för den oproportionerliga våldsanvändningen och brutala repressionen i september 2016 i Kinshasa och [bar] ansvar för de efterföljande människorättskränkningar som PNC hade begått”. Rådet anförde även att ”trots att han inte längre [hade] någon befattning inom PNC, behöll han sin grad som general och … för[blev] offentligt aktiv i [Demokratiska republiken Kongo], vilket framgick av de handlingar som [hade] delgetts honom”.

39 Rådet tillade att för det fall sökanden önskade inkomma med nya synpunkter skulle dessa ha skickats före den 1 september 2021.

## Parternas yrkanden

40 Sökanden väckte talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 19 februari 2021. Han har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara de angripna rättsakterna i de delar som avser honom, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

41 Rådet har yrkat att tribunalen, i första hand, ska

– ogilla talan, och

– i andra hand, för det fall de angripna rättsakterna ogiltigförklaras, låta rättsverkningarna av beslut 2020/2033 bestå ”till dess att den delvisa ogiltigförklaringen av genomförandeförordning 2020/2021 träder i kraft”, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

## Rättslig bedömning

42 Sökanden har åberopat två grunder till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av de angripna rättsakterna. Den första grunden avser åsidosättande av rätten att höras och den andra grunden avser oriktiga bedömningar. Tribunalen anser att det finns anledning att först pröva den andra grunden.

### *Den andra grunden: Oriktig bedömning*

43 Sökanden har, för det första, gjort gällande att rådet gjorde en uppenbart oriktig bedömning i samband med översynen av den demokratiska och politiska situationen i Demokratiska republiken Kongo innan förlängningen av de restriktiva åtgärderna mot honom ägde rum.

44 Sökanden har, för det andra, bestritt att de angripna rättsakterna är välgrundade i den mån hans namn kvarstod i de omtvistade förteckningarna, trots att han vid tidpunkten för antagandet av dessa rättsakter inte kunde anses vara inblandad i allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna i Demokratiska republiken Kongo.

45 Sökanden har kritiserat rådet för att ha behållit hans namn i de omtvistade förteckningarna på grund av tidigare händelser och de befattningar som han inte längre innehade vid tidpunkten för antagandet av de angripna rättsakterna, i strid med kriteriet för det nuvarande upptagandet i förteckningen.

46 Sökanden har i detta avseende gjort gällande att han, sedan han lämnade LNI vid PNC år 2017, inte längre innehar någon ställning som befälhavare inom PNC och att han sedan december 2019 inte längre är befälhavare vid UPIHP. Han har understrukit att även om han behöll sin grad som general, har han inte längre någon offentlig ställning.

47 Vidare har sökanden bestritt de omständigheter som rådet har åberopat med hänvisning till hans ställning som ordförande för boxningsförbundet. Detta ordförandeskap, som han utövar i egenskap av privatperson, innebär nämligen inte att han kan antas vara fortsatt inblandad i verksamhet som motiverar att de restriktiva åtgärderna mot honom kvarstår. Sökanden har särskilt bestritt relevansen och bevisvärdet, på grund av upphovsmannens partiskhet, av en artikel daterad den 8 oktober 2020 som publicerats på webbplatsen desc-wondo.org, av vilken det framgår att han fortfarande har politiskt inflytande på grund av detta ordförandeskap.

48 Rådet har gjort gällande att de mål som eftersträvas med de restriktiva åtgärderna, vilka bland annat omfattar främjande av rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna, inte hade uppnåtts vid tidpunkten för antagandet av de angripna rättsakterna, i synnerhet eftersom de

allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna som anställda vid PNC gjort sig skyldiga till hade fortsatt under den aktuella översynsperioden. Rådet har dessutom anfört att den regim som styrs av den tidigare presidenten endast delvis ändrades år 2019, genom utnämningen av den nya presidenten i Demokratiska republiken Kongo, och att denna politiska situation fortsatte under år 2020. Rådet har vidare understrukit att sökanden inte har lagt fram några bevis eller indicier som styrker att han tog avstånd från den tidigare regimen. Rådet anser således att det - i avsaknad av tillräckligt djupgående förändringar av den politiska situationen och säkerhetsförhållandena i Demokratiska republiken Kongo vid tidpunkten för antagandet av de angripna rättsakterna - var sökandens nuvarande ställning som var relevant för att bedöma huruvida de faktiska och rättsliga omständigheter som låg till grund för antagandet av de restriktiva åtgärderna bestod samt huruvida det var nödvändigt att bibehålla dem för att deras syfte skulle uppnås.

49 Rådet har i detta avseende påpekat att även om sökanden upphörde att tjänstgöra som befälhavare vid UPIHP från och med december år 2019, efter att ha avstängts på grund av våld och angrepp mot en advokat, behåller han sin generalsgrad och är fortsatt offentligt aktiv i Demokratiska republiken Kongo, särskilt på grund av sin nya ställning som ordförande för boxningsförbundet, vilken är mycket politiserad och innebär att han kan upprätthålla sina starka band till de politiska aktörer som styr landet.

50 Till dessa konstateranden har rådet tillagt att sökanden, vid tidpunkten för antagandet av de angripna rättsakterna, inte förrän i december år 2019, det vill säga knappt ett år innan antagandet, hade upphört att tjänstgöra som befälhavare vid UPIHP. Han var dessutom delaktig i handlingar som utgjorde allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna i september år 2016 och i de handlingar som senare begicks av PNC, samt våldshandlingar i december år 2019. Rådet anser således ha fog för sin bedömning att det var nödvändigt att bibehålla de restriktiva åtgärderna gentemot sökanden för att uppnå de mål som eftersträvas med dessa och att rådet hade samstämmig och trovärdig bevisning som gjorde det möjligt att, med avseende på sökanden, dra de slutsatser som uppdateras genom de angripna rättsakterna.

51 Tribunalen erinrar inledningsvis om att för att den domstolsprövning som garanteras i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska vara effektiv krävs enligt rättspraxis bland annat att unionsdomstolen försäkrar sig om att det beslut genom vilket restriktiva åtgärder har antagits eller bibehållits, som är individuellt i förhållande till den berörda personen eller enheten, grundas på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut. Detta förutsätter en kontroll av de faktiska omständigheter som har angetts i den redogörelse för skälen som ligger till grund för nämnda beslut, vilket betyder att domstolsprövningen inte är begränsad till en abstrakt bedömning av huruvida de angivna skälen sannolikt är korrekta, utan avser huruvida dessa skäl, eller åtminstone ett skäl som i sig anses utgöra tillräckligt stöd för beslutet, är väl underbyggda (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 119).

52 Det är rådet som, vid ett eventuellt bestridande, ska visa att det finns grund för de skäl som har åberopats mot den berörda personen, och inte den berörda personen som ska bevisa motsatsen, det vill säga att det saknas grund för skälen (se, för ett liknande resonemang, 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 121, och dom av den 28 november 2013, Conseil/Fulmen och Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punkt 66).

53 Härvid krävs det inte att rådet vid unionsdomstolen förebringar samtliga de uppgifter och bevis som är knutna till de skäl som anförs i den rättsakt som det yrkats ogiltigförklaring av. Däremot är det viktigt att de uppgifter och den bevisning som inges stöder de skäl som har åberopats mot den berörda personen (se, för ett liknande resonemang, 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 122, och dom av den 28 november 2013, rådet/Fulmen och Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punkt 67).

54 Rådets bedömning av huruvida det föreligger ett tillräckligt underlag för de åberopade omständigheterna ska företas genom att bevisning och uppgifter inte granskas isolerat, utan mot bakgrund av sitt sammanhang. Rådet har nämligen fullgjort sin bevisbörda om det vid unionsdomstolen redogör för en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som gör det möjligt att fastställa en tillräcklig anknytning mellan den enhet som avses med en åtgärd avseende frysning av penningmedel och den regim eller den allmänna situation som ska bekämpas (se dom av den 20 juli 2017, Badica och Kardiam/rådet, T-619/15, EU:T:2017:532, punkt 99 samt där angiven rättspraxis).

55 Tribunalen erinrar vidare om att de aktuella restriktiva åtgärderna är av säkerhetskaraktär och, per definition, provisoriska, där giltigheten alltid är beroende av att vissa faktiska och rättsliga omständigheter som var för handen när åtgärden beslutades består, och att det är nödvändigt att behålla åtgärderna för att uppnå det eftersträvade målet. 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 (dom av den 12 februari 2020, Amisi Kumba/rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, punkterna 58 och 59).

56 Det var i detta sammanhang som tribunalen slog fast att rådet kunde besluta att behålla namn i de omtvistade förteckningarna genom att fortsatt ange samma skäl som avsåg handlingar i förfluten tid, vilka angetts i tidigare beslut rörande de berörda personerna, trots att dessa personer inte hade gjort sig skyldiga till nya kränkningar av de mänskliga rättigheterna under perioden före översynen. En förutsättning för detta är dock att det med hänsyn till samtliga relevanta omständigheter, i synnerhet till den omständigheten att de mål som eftersträvas med de restriktiva åtgärderna inte har uppnåtts, förblir motiverat att låta namnen kvarstå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2020, Amisi Kumba/rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, punkterna 82–84 och där angiven rättspraxis).

57 I förevarande fall framgår det av skäl 3 och 4 i beslut 2016/2231 att de aktuella restriktiva åtgärderna mot vissa kategorier av personer, särskilt dem som är ansvariga för allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna, bland annat hade till syfte att göra det möjligt att stabilisera situationen i Demokratiska republiken Kongo genom att uppmana regeringen att åstadkomma en miljö som främjar en demokratisk dialog, att säkerställa iakttagandet av mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen samt att upphöra att använda rättssystemet för sina egna syften, för att de som gjort sig skyldiga till allvarliga kränkningar av dessa rättigheter ska kunna ställas inför rätta vid en oberoende domstol (se punkterna 6-11 ovan). Åtgärderna syftade i detta avseende till att utöva påtryckningar på personer som ansågs ansvariga för de instabila säkerhetsförhållandena i Demokratiska republiken Kongo.

58 Det var av denna anledning som sökandens namn upptogs i de omtvistade förteckningarna, genom beslut 2016/2231 och förordning 2016/2230, med motiveringen att han var befälhavare vid LNI, en enhet i PNC som var delaktig i den oproportionerliga våldsanvändningen och brutala repressionen av demonstrationer i Kinshasa i september år 2016. Tribunalen har redan konstaterat att denna motivering är väl underbyggd i dom av den 12 februari 2020, Ilunga Luyoyo/rådet (T-166/18, ej publicerad, EU:T:2020:50, punkterna 87–136), och dom av den 3 februari 2021, Ilunga Luyoyo/rådet (T-124/19, ej publicerad, EU:T:2021:63, punkterna 96–144), avseende den första respektive den andra förlängningen av upptagandet av sökandens namn i de omtvistade förteckningarna.

59 Vid antagandet av beslut 2019/2109 och genomförandeförordning 2019/2101, varigenom en tredje förlängning av upptagandet av sökandens namn i de omtvistade förteckningarna fastställdes, angav rådet dessutom i motiveringen till ett sådant upptagande den uppgiften att sökanden, som sedan juli år 2017 blev befälhavare vid UPIHP i PNC, bar ansvar för de kränkningar av de mänskliga rättigheterna som PNC gjort sig skyldig till i Demokratiska republiken Kongo. Till följd av att talan väcktes gentemot dessa rättsakter konstaterade tribunalen att rådet i tillräcklig utsträckning hade styrkt att det fanns ett samband mellan sökanden och dessa kränkningar (se för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2021, Ilunga Luyoyo/rådet, T-101/20, ej publicerad, EU:T:2021:575, punkterna 156–160).

60 I de angripna rättsakterna, vars lydelse återges i punkt 36 ovan, fortsätter rådet att hänvisa till de faktiska omständigheter som beskrivs i punkterna 58 och 59 ovan, vilka avser sökandens delaktighet i kränkningar av de mänskliga rättigheterna i egenskap av befälhavare, först vid LNI fram till år 2017 och därefter vid UPIHP. Rådet uppdaterade emellertid redogörelsen för de skäl som hade åberopats mot sökanden och angav dels att han hade varit befälhavare vid UPIHP fram till december år 2019, dels att han behöll sin grad som general och förblev offentligt aktiv i Demokratiska republiken Kongo.

61 Sökanden har bestritt att det fanns grund för att låta de aktuella restriktiva åtgärderna mot honom kvarstå, vilket beslutades i de angripna rättsakterna. Vid tidpunkten för antagandet av dessa rättsakter hade han nämligen inte längre någon ställning inom PNC och hans nya roll som ordförande för boxningsförbundet innebar inte att det kunde styrkas att det fanns ett samband mellan honom och säkerhetsförhållandena i Demokratiska republiken Kongo. Det ska således prövas huruvida rådet, i enlighet med den rättspraxis som angetts i punkterna 55 och 56 ovan, efter sin uppdaterade bedömning av situationen i samband med översynen av de aktuella restriktiva åtgärderna kunde fortsätta att hänvisa till handlingar i det förflutna som redan åberopats i tidigare beslut avseende sökanden för att motivera att de restriktiva åtgärderna kvarstod gentemot honom.

62 Vad gäller säkerhetsförhållandena i Demokratiska republiken Kongo vid tidpunkten för antagandet av de angripna rättsakterna, konstaterar tribunalen att rådet förfogade över en rad uppgifter från olika källor, enligt vilka det, trots presidentvalet den 30 december 2018, fortfarande förelåg en oroande situation vad avser respekten för rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna i landet. Den konstaterade tendensen till en ökning av kränkningar av de mänskliga rättigheterna under den aktuella översynsperioden, särskilt de kränkningar av det demokratiska utrymmet som PNC:s anställda gjort sig skyldiga till, underbyggs nämligen av de uppgifter som rådet översände till sökanden, i bilagor till sin skrivelse av den 30 oktober 2020.

Härvid avses särskilt de tre meddelandena från Förenta nationernas gemensamma kontor för mänskliga rättigheter (BCNUDH) om de huvudsakliga tendenserna för kränkningarna av de mänskliga rättigheterna mellan januari och juni år 2020, samt i juli och augusti år 2020.

63 Rådet hade således tillräckligt underlag för att anse att villkoren i artikel 3.2 b i beslut 2010/788 och artikel 2b.1 b i förordning nr 1183/2005 var uppfyllda.

64 Vad gäller sökandens personliga situation vid tidpunkten för antagandet av de angripna rättsakterna, är det för det första ostridigt mellan parterna att sökanden sedan december år 2019 inte längre hade någon ställning inom PNC. Rådet hade vidare redan tillgång till dessa uppgifter vid tidpunkten för översynen av de restriktiva åtgärderna mot sökanden. Detta framgår av den skrivelse som rådet översände till sökanden den 30 oktober 2020, i vilken det underrättade honom om sin avsikt att beakta dessa uppgifter vid uppdateringen av de skäl som åberopats mot honom.

65 Under dessa omständigheter ska tribunalen pröva de skäl som anges i de angripna rättsakterna, enligt vilka det vid tidpunkten för antagandet av de angripna rättsakterna fortfarande var motiverat att behålla sökandens namn i de omtvistade förteckningarna av den anledningen att han, trots sin delaktighet i olika kränkningar av de mänskliga rättigheterna mellan september 2016 och december 2019, hade behållit sin generalsgrad och erhållit en ny ställning som ordförande för boxningsförbundet, vilket möjliggjorde hans politiska inflytande.

66 Tribunalen konstaterar för det första att rådet inte har åberopat några omständigheter som kan styrka att det föreligger ett samband mellan kränkningar av de mänskliga rättigheterna och sökanden efter december år 2019, det vill säga nästan ett år före antagandet av de angripna rättsakterna.

67 Det framgår visserligen av en artikel av den 18 december 2019 på webbplatsen actualite.cd, med rubriken ”[Demokratiska republiken Kongo]: General Ilunga Luyoyo avstängd från polisen för att ha attackerat en advokat i Lubumbashi”, som rådet har ingett som bilaga till skrivelsen av den 30 oktober 2020, att sökanden var personligen inblandad i ett angrepp på en advokat. Det var emellertid just till följd av denna händelse som sökanden stängdes av från sin tjänst vid PNC. I denna artikel anges dessutom att det aktuella angreppet ägde rum till följd av en incident mellan sökanden och en person som var verksam som advokat på grund av skäl hänförliga till deras privatliv, utan samband med den andres yrke. Det varken framgår av rådets handlingar i ärendet eller har anförts av rådet att sökanden, vid tidpunkten för antagandet av de angripna rättsakterna, nästan ett år efter dessa händelser ägde rum, återfick sin tidigare ställning inom PNC eller någon annan befattning som hade samband med säkerhetsförhållandena i Demokratiska republiken Kongo, eller att detta kunde bli aktuellt.

68 Den omständigheten att sökanden, efter det att han förlorade sin ställning inom PNC i december 2019, behöll sin grad som general innebär inte i sig att han hade någon som helst roll inom säkerhetsstyrkorna i Demokratiska republiken Kongo. Det är för övrigt inte vad rådet har hävdat, då det endast konstaterade att sökanden behöll sin generalsgrad, trots att han i sin ansökan uttryckligen har gjort gällande att han inte längre har ”någon särskild ställning”.

69 Vad för det tredje gäller sökandens ställning som ordförande för boxningsförbundet, har rådet grundat sig på tre artiklar, nämligen en artikel från webbplatsen Matininfos.net av den 9 september 2020, med rubriken ”Boxning: Ilunga Makabu kommer att försvara sin titel från [World Boxing Council (världsboxningsrådet), nedan kallad WBC] i november i Kinshasa”, en

artikel från webbplatsen Scoop.rdc av den 5 februari 2020, med rubriken ”Krönt till världsmästare i boxning ’WBC’ golden: Junior Makabu Ilungas mottagande av Fatshi!” och en artikel av den 8 oktober 2020 från webbplatsen desc-wondo.org, med rubriken ”Europeiska unionen ska förlänga de restriktiva åtgärderna mot före detta kollaboratörer med Joseph Kabila” (nedan kallad artikeln av den 8 oktober 2020).

70 Det är riktigt att det i artikeln av den 8 oktober 2020 anges att ”sökanden fortsatt innehar en i högsta grad politiserad ställning”.

71 Trots att artikeln av den 8 oktober 2020 är tillförlitlig, vilket sökanden har bestritt på grund av att dess upphovsman påstås vara partisk, innehåller den inte någon konkret uppgift som kan styrka det politiska inflytande som ordföranden för det nationella boxningsförbundet skulle kunna ha över säkerhetsförhållandena i Demokratiska republiken Kongo.

72 I de två andra artiklarna som nämns i punkt 69 ovan anges dessutom att sökanden, under den aktuella översynsperioden, hade haft kontakt med den politiska makten i Demokratiska republiken Kongo inom ramen för sitt ordförandeskap för boxningsförbundet, under en hedersmottagning som anordnats av landets president för en ung professionell boxare som hade blivit världsmästare och i samband med en ansökan om ekonomiskt stöd som denne boxare ingett till idrotts- och nöjesministeriet för att främja sin idrottsutövning.

73 Det framgår emellertid inte av dessa omständigheter att sökanden har överskridit den normala rollen som ordförande för ett nationellt idrottsförbund. Ordförandeskapet kan nämligen omfatta att stötta professionella atleter inom denna idrottsgren genom att bistå ansökningar om ekonomiskt stöd till det ministerium som är särskilt ansvarig för denna sektor och att göra dem sällskap vid offentliga tillställningar.

74 De artiklar som redogjorts för ovan i punkt 72 kan således inte styrka de uppgifter som anges i artikeln av den 8 oktober 2020, enligt vilka sökanden i egenskap av ordförande för boxningsförbundet hade en ”i högsta grad politiserad ställning”.

75 Av det ovan anförda följer dels att sökanden under en väsentlig tidsperiod på nästan ett år som föregick antagandet av de angripna rättsakterna inte längre hade någon ställning med anknytning till PNC, dels att rådet inte i tillräcklig utsträckning har styrkt att sökanden kunde utöva inflytande över Demokratiska republiken Kongos säkerhetspolitik.

76 Mot denna bakgrund kan de uppgifter som anges i de angripna rättsakterna, enligt vilka sökanden behöll sin generalsgrad och var fortsatt offentligt aktiv, inte läggas till grund för slutsatsen att det fortfarande var motiverat att bibehålla de restriktiva åtgärderna gentemot honom i syfte att uppnå de mål som eftersträvas med dessa åtgärder, närmare bestämt att främja förbättringen av situationen för de mänskliga rättigheterna i denna stat.

77 När det slutligen gäller rådets möjlighet att åberopa den omständigheten att sökanden inte hade tagit öppet avstånd från den tidigare regimen i Demokratiska republiken Kongo, ska det påpekas att rådet under vissa omständigheter i varje enskilt fall kan anse att den omständigheten att den berörda personen inte har tagit avstånd från regimen utgör en omständighet som ska beaktas till stöd för att restriktiva åtgärder ska bibehållas gentemot denna person.

78 I förevarande fall framgår det emellertid av det ovan anförda att sökanden inte längre innehade de olika befattningar som motiverade det ursprungliga upptagandet av hans namn i de omtvistade förteckningarna, och de successiva förlängningarna av ett sådant upptagande, sedan en väsentlig tidsperiod på nästan ett år innan de angripna rättsakterna antogs. Det framgår även att rådet i god tid underrättades om att han hade förlorat dessa befattningar. Trots dessa omständigheter har rådet inte lagt fram tillräcklig bevisning för att det vid slutet av den aktuella översynsperioden fortfarande förelåg ett tillräckligt samband mellan sökanden och de säkerhetsförhållanden som låg till grund för kränkningarna av de mänskliga rättigheterna i Demokratiska republiken Kongo. Under dessa omständigheter kan rådet, till stöd för bibehållandet av de restriktiva åtgärderna gentemot sökanden, inte med framgång stödja sig på den omständigheten att han inte tog avstånd från den tidigare regimen i Demokratiska republiken Kongo. Under de omständigheter som är utmärkande för förevarande mål är ett sådant argument således inte tillräckligt för att motivera de angripna rättsakterna.

79 I ljuset av sökandens invändningar har rådet följaktligen inte kunnat visa att det fanns grund för att de restriktiva åtgärderna mot honom skulle kvarstå.

80 Härav följer att rådet gjorde en oriktig bedömning när det i de angripna rättsakterna slog fast att upptagandet av sökandens namn i de omtvistade förteckningarna alltjämt var motiverat av det skälet att han genom planering, ledning eller utförande hade bidragit till handlingar som utgjorde allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller brott mot dessa rättigheter i Demokratiska republiken Kongo.

81 Talan ska således vinna bifall såvitt avser den andra grundens andra del, utan att det är nödvändigt att pröva sökandens övriga argument eller den första delen av denna grund.

82 Av ovan anförda överväganden följer att de angripna rättsakterna ska ogiltigförklaras i den del de avser sökanden. Det saknas härvid anledning att pröva sökandens första grund.

### *Rättsverkningar i tiden av en delvis ogiltigförklaring av beslut 2020/2033*

83 Vad gäller det yrkande som rådet framställt i andra hand i sitt svaromål, om att verkningarna av beslut 2020/2033 ska bestå till dess att den delvisa ogiltigförklaringen av genomförandeförordning 2020/2021 gentemot sökanden får verkan, erinrar tribunalen om att rådet genom detta beslut från och med den 12 december 2020 till och med den 12 december 2021 hade bibehållit sökandens namn i förteckningen över personer som omfattas av de restriktiva åtgärderna i bilaga II till beslut 2010/788.

84 Genom sitt beslut (Gusp) 2021/2181 av den 9 december 2021 om ändring av beslut 2010/788 (EUT L 443, 2021, s. 75), uppdaterade rådet förteckningen över personer som omfattas av de restriktiva åtgärderna i bilaga II till beslut 2010/788 genom att bibehålla sökandens namn till och med den 12 december 2022.

85 Även om ogiltigförklaringen av beslut 2020/2033, i den mån det avser sökanden, innebär en ogiltigförklaring av upptagandet av hans namn i förteckningen i bilaga II till beslut 2010/788 för perioden från den 12 december 2020 till den 12 december 2021, kan en sådan ogiltigförklaring däremot inte påverka lagenligheten av detta upptagande avseende tiden därefter, eftersom beslut 2021/2181 inte berörs av förevarande talan.

86 Eftersom sökanden numera är föremål för nya restriktiva åtgärder, har rådets andrahandsyrkande om verkningarna i tiden av den delvisa ogiltigförklaringen av beslut 2020/2033, som det erinrats om i punkt 83 ovan, följaktligen förlorat sitt föremål.

**Rättegångskostnader**

87 Enligt artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, ska sökandens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

följande:

1) **Rådets beslut (Gusp) 2020/2033 av den 10 december 2020 om ändring av beslut 2010/788/Gusp om restriktiva åtgärder mot Demokratiska republiken Kongo och rådets genomförandeförordning (EU) 2020/2021 av den 10 december 2020 om genomförande av artikel 9 i förordning (EG) nr 1183/2005 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot personer som bryter vapenembargot mot Demokratiska republiken Kongo ogiltigförklaras i den del dessa rättsakter avser Ferdinand Ilunga Luyoyo.**

2) **Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.**

da Silva Passos Reine Truchot

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 april 2022.

Underskrifter