UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu yhdeksäs jaosto)

12 päivänä helmikuuta 2020*

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka – Kongon demokraattisen tasavallan tilanteen johdosta toteutetut rajoittavat toimenpiteet – Varojen jäädyttäminen – Kantajan nimen säilyttäminen rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luettelossa – Perusteluvelvollisuus – Puolustautumisoikeudet – Neuvoston velvollisuus ilmoittaa uudet seikat, joiden vuoksi rajoittavien toimenpiteiden uusiminen on perusteltua – Oikeudellinen virhe – Ilmeinen arviointivirhe – Omistusoikeus – Oikeus yksityis- ja perhe-elämän suojaan – Oikeasuhteisuus – Syyttömyysolettama – Lainvastaisuusväite – Vaatimusten tarkistaminen

Asiassa T-170/18,

**Alex Kande Mupompa**, kotipaikka Kinshasa (Kongon demokraattinen tasavalta), edustajinaan asianajajat T. Bontinck, P. De Wolf, M. Forgeois ja A. Guillerme,

kantajana,

vastaan

**Euroopan unionin neuvosto**, asiamiehinään J.-P. Hix, S. Lejeune ja H. Marcos Fraile,

vastaajana,

jossa on kyseessä SEUT 263 artiklaan perustuva kanne, jossa vaaditaan kumoamaan Kongon demokraattista tasavaltaa koskevista rajoittavista toimenpiteistä annetun päätöksen 2010/788/YUTP muuttamisesta 11.12.2017 annettu neuvoston päätös (YUTP) 2017/2282 (EUVL 2017, L 328, s. 19), Kongon demokraattista tasavaltaa koskevista rajoittavista toimenpiteistä annetun päätöksen 2010/788/YUTP täytäntöönpanosta 12.4.2018 annettu neuvoston täytäntöönpanopäätös (YUTP) 2018/569 (EUVL 2018, L 95, s. 21) ja tiettyjen rajoittavien erityistoimenpiteiden käyttöönotosta Kongon demokraattista tasavaltaa koskevaa aseidenvientikieltoa rikkovia henkilöitä vastaan annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1183/2005 9 artiklan täytäntöönpanosta 12.4.2018 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/566 (EUVL 2018, L 95, s. 9) siltä osin kuin nämä toimet koskevat kantajaa,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu yhdeksäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Gervasoni sekä tuomarit L. Madise, R. da Silva Passos (esittelevä tuomari), K. Kowalik-Bańczyk ja C. Mac Eochaidh,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Ramette,

ottaen huomioon asian kirjallisessa vaiheessa ja 4.7.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

on antanut seuraavan

**tuomion** [1] [2]

## Asian tausta

1 Kantaja Alex Kande Mupompa on Kongon demokraattisen tasavallan kansalainen.

2 Käsiteltävä asia liittyy Euroopan unionin neuvoston käyttöön ottamiin rajoittaviin toimenpiteisiin, joiden avulla on tarkoitus saavuttaa kestävä rauha Kongon demokraattisessa tasavallassa ja painostaa henkilöitä ja yhteisöjä, jotka rikkovat kyseistä maata koskevaa aseidenvientikieltoa.

3 Neuvosto antoi 18.7.2005 EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklan nojalla asetuksen (EY) N:o 1183/2005 tiettyjen rajoittavien erityistoimenpiteiden käyttöönotosta Kongon demokraattista tasavaltaa koskevaa aseidenvientikieltoa rikkovia henkilöitä vastaan (EUVL 2005, L 193, s. 1).

4 Myöhemmin 20.12.2010 neuvosto antoi SEU 29 artiklan nojalla päätöksen 2010/788/YUTP Kongon demokraattista tasavaltaa koskevista rajoittavista toimenpiteistä ja yhteisen kannan 2008/369/YUTP kumoamisesta (EUVL 2010, L 336, s. 30).

5 Tämän jälkeen neuvosto antoi 12.12.2016 SEUT 215 artiklan nojalla asetuksen (EU) 2016/2230 asetuksen N:o 1183/2005 muuttamisesta (EUVL 2016, L 336 I, s. 1).

6 Samana päivänä neuvosto antoi SEU 29 artiklan nojalla päätöksen (YUTP) 2016/2231 päätöksen 2010/788 muuttamisesta (EUVL 2016, L 336 I, s. 7).

7 Päätöksen 2016/2231 johdanto-osan toisesta neljänteen perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

> ”(2) Neuvosto antoi 17 päivänä lokakuuta 2016 päätelmät, joissa se ilmaisi vakavan huolensa Kongon demokraattisen tasavallan poliittisen tilanteen vuoksi. Neuvosto tuomitsi erityisen jyrkästi 19 ja 20 päivänä syyskuuta Kinshasassa tapahtuneet äärimmäiset väkivaltaisuudet sekä totesi, että kyseiset teot kärjistivät entisestään umpikujaa, johon maa on joutunut sen vuoksi, ettei presidentinvaaleja järjestetty perustuslain mukaisessa määräajassa eli 20 päivään joulukuuta 2016 mennessä.
>
> (3) Neuvosto korosti, että jotta ilmapiiri olisi vuoropuhelulle ja vaalien järjestämiselle otollinen, Kongon demokraattisen tasavallan hallituksen on sitouduttava selvästi varmistamaan, että ihmisoikeuksia kunnioitetaan ja oikeusvaltioperiaatetta noudatetaan, ja lopetettava kaikenlainen oikeuslaitoksen käyttäminen poliittisena välineenä. Lisäksi se kehotti kaikkia sidosryhmiä pidättymään väkivallan käytöstä.
>
> (4) Neuvosto ilmoitti myös olevansa valmis käyttämään hyväksi kaikkia saatavillaan olevia keinoja, mukaan lukien rajoittavat toimenpiteet niitä kohtaan, jotka ovat vastuussa vakavista ihmisoikeusloukkauksista, yllyttävät väkivaltaan tai yrittävät estää kriisin ratkaisemisen yhteisymmärrykseen perustuvalla ja rauhanomaisella tavalla, joka kunnioittaa Kongon demokraattisen tasavallan kansan toivetta valita omat edustajansa.”

1 Tästä tuomiosta on otettu tähän vain kohdat, joiden julkaisemista unionin yleinen tuomioistuin pitää aiheellisena.

2 Tästä tuomiosta on otettu tähän vain kohdat, joiden julkaisemista unionin yleinen tuomioistuin pitää aiheellisena. Pois jätettyjen kohtien osalta viitataan unionin yleisen tuomioistuimen … antamaan tuomioon … v.… (T-…, EU:..).

8 Päätöksen 2010/788, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2016/2231, 3 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäljempänä 4 artiklan 1 kohdassa sekä 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt rajoittavat toimenpiteet kohdistetaan henkilöihin ja yhteisöihin, jotka

a) estävät yhteisymmärrykseen perustuvan ja rauhanomaisen ratkaisun vaalien järjestämiseksi Kongon demokraattisessa tasavallassa muun muassa väkivaltaisuuksilla, sortotoimilla tai väkivaltaan yllyttämällä taikka horjuttamalla oikeusvaltiota;

b) osallistuvat sellaisten tekojen suunnitteluun, johtamiseen tai toteuttamiseen, jotka ovat vakavia ihmisoikeusloukkauksia tai -rikkomuksia Kongon demokraattisessa tasavallassa;

c) ovat lähellä a ja b alakohdassa tarkoitettuja henkilöitä ja yhteisöjä

ja jotka luetellaan liitteessä II.”

9 Päätöksen 2010/788, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2016/2231, 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet estääkseen 3 artiklassa tarkoitettujen henkilöiden pääsyn alueelleen ja kauttakulun alueensa kautta”. Sen 4 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”edellä oleva 1 kohta ei velvoita jäsenvaltiota kieltämään omien kansalaistensa pääsyä alueelleen”.

10 Päätöksen 2010/788, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2016/2231, 5 artiklan 1, 2 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäädytetään kaikki varat, muu rahoitusomaisuus ja taloudelliset resurssit, jotka ovat liitteessä I ja II lueteltujen, 3 artiklassa tarkoitettujen henkilöiden tai yhteisöjen suorassa tai välillisessä omistuksessa tai määräysvallassa taikka heidän suoraan tai välillisesti omistamiensa tai määräysvallassaan olevien yhteisöjen hallussa taikka heidän puolestaan tai johdollaan toimivien henkilöiden tai yhteisöjen hallussa.

2. Varoja, muuta rahoitusomaisuutta tai taloudellisia resursseja ei saa asettaa 1 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden tai yhteisöjen saataville suoraan tai välillisesti tai siten, että ne hyötyisivät niistä.

– –

5. Jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden ja yhteisöjen osalta antaa luvan tiettyjen jäädytettyjen varojen tai taloudellisten resurssien vapauttamiseen taikka tiettyjen varojen tai taloudellisten resurssien asettamiseen saataville asianmukaisiksi katsominsa ehdoin ja todettuaan, että kyseiset varat tai taloudelliset resurssit:

a) ovat tarpeen henkilöiden ja yhteisöjen sekä kyseisten luonnollisten henkilöiden huollettavina olevien perheenjäsenten perustarpeiden tyydyttämiseksi, mukaan luettuina menot, jotka aiheutuvat elintarvikkeiden hankinnasta, vuokrasta tai asuntolainasta, lääkkeistä ja sairaanhoidosta, veroista, vakuutusmaksuista ja julkisten palvelujen käytöstä;

b) on tarkoitettu yksinomaan oikeudellisten palvelujen antamiseen liittyvien kohtuullisten palkkioiden maksamiseen ja näistä palveluista aiheutuneiden kulujen korvaamiseen;

– –

d) ovat tarpeen poikkeuksellisia menoja varten edellyttäen, että toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja komissiolle vähintään kaksi viikkoa ennen erityisen luvan antamista perusteet, joiden nojalla se katsoo, että lupa olisi annettava."

11 Päätöksen 2010/788, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2016/2231, 6 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"2. Neuvosto vahvistaa liitteessä II olevan luettelon ja muuttaa sitä jäsenvaltion tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksesta."

12 Päätöksen 2010/788, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2016/2231, 7 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"2. Neuvosto antaa 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun päätöksen ja luetteloon merkitsemisen perustelut tiedoksi asianomaiselle henkilölle tai yhteisölle joko suoraan, jos osoite on tiedossa, tai julkaisemalla ilmoituksen ja antaa kyseiselle henkilölle tai yhteisölle mahdollisuuden esittää huomautuksia.

3. Jos huomautuksia tehdään tai jos esitetään olennaista uutta näyttöä, neuvosto tarkastelee päätöstään uudelleen ja ilmoittaa tästä asianomaiselle henkilölle tai yhteisölle."

13 Päätöksen 2010/788, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2016/2231, 9 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: "Edellä 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä sovelletaan 12 päivään joulukuuta 2017 saakka. Niiden voimassaoloa jatketaan tai niitä muutetaan tarvittaessa, jos neuvosto katsoo, ettei niiden tavoitteita ole saavutettu."

14 Asetuksen N:o 1183/2005, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2016/2230, 2 b artiklassa puolestaan säädetään seuraavaa:

"1. Liitteessä I a luetellaan luonnolliset henkilöt, oikeushenkilöt, yhteisöt tai elimet, jotka neuvosto on nimennyt millä hyvänsä seuraavista perusteista:

– –

b) ne ovat mukana vakavien ihmisoikeusloukkausten tai -rikkomusten suunnittelussa, johtamisessa tai toteuttamisessa Kongon demokraattisessa tasavallassa."

15 Neuvosto antoi 29.5.2017 muun muassa SEU 31 artiklan 2 kohdan ja päätöksen 2010/788 6 artiklan 2 kohdan nojalla täytäntöönpanopäätöksen (YUTP) 2017/905 päätöksen 2010/788 täytäntöönpanosta (EUVL 2017, L 138 I, s. 6). Samana päivänä neuvosto antoi täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2017/904 asetuksen (EY) N:o 1183/2005 9 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanosta (EUVL 2017, L 138 I, s. 1).

16 Täytäntöönpanoasetuksen 2017/904 ja täytäntöönpanopäätöksen 2018/905 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Neuvosto antoi 12 päivänä joulukuuta 2016 asetuksen (EU) 2016/2230 vastauksena vaaliprosessin estämiseen ja siihen liittyviin ihmisoikeusloukkauksiin Kongon demokraattisessa tasavallassa. Neuvosto antoi 6 päivänä maaliskuuta 2017 päätelmät, joissa se ilmaisee syvän huolestumisensa Kongon demokraattisen tasavallan poliittisesta tilanteesta, sillä 31 päivänä joulukuuta 2016 tehdyn osallistavan poliittisen sopimuksen täytäntöönpano ei edisty ja monilla alueilla turvallisuustilanne on huolestuttava ja voimankäyttö suhteetonta."

17 Kantajan nimi lisättiin päätöksen 2010/788 liitteessä II olevaan henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon (jäljempänä riidanalainen luettelo) täytäntöönpanopäätöksellä 2017/905 ja asetuksen N:o 1183/2005 liitteessä I a olevaan henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon täytäntöönpanoasetuksella 2017/904.

18 Päätöksen 2010/788, sellaisena kuin se on muutettuna täytäntöönpanopäätöksellä 2017/905, liitteessä II ja asetuksen N:o 1183/2005, sellaisena kuin se on muutettuna täytäntöönpanoasetuksella 2017/904, liitteessä I a neuvosto perusteli kantajaa koskevien rajoittavien toimenpiteiden käyttöönoton seuraavilla syillä:

”Keski-Kasain kuvernöörinä Alex Kande Mupompa on vastuussa jatkuvasta suhteettomasta voimankäytöstä, väkivaltaisista tukahduttamistoimista ja laittomista teloituksista, joihin turvallisuusjoukot ja Kongon kansallinen poliisi (PNC) ovat Keski-Kasaissa syyllistyneet vuodesta 2016 lähtien, mukaan lukien Kamiuna Nsapun puolisotilaallisten joukkojen jäsenten ja siviilien väitetyt laittomat teloitukset Mwanza Lombassa Keski-Kasaissa helmikuussa 2017.

Alex Kande Mupompa osallistui näin ollen Kongon demokraattisessa tasavallassa sellaisten tekojen suunnitteluun, johtamiseen tai toteuttamiseen, jotka ovat vakavia ihmisoikeusloukkauksia.”

19 Neuvosto julkaisi 30.5.2017 Euroopan unionin virallisessa lehdessä ilmoituksen henkilöille, joihin sovelletaan neuvoston päätöksessä 2010/788/YUTP, sellaisena kuin se on pantu täytäntöön neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (YUTP) 2017/905, ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1183/2005, sellaisena kuin se on pantu täytäntöön Kongon demokraattista tasavaltaa koskevista rajoittavista toimenpiteistä annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2017/904, säädettyjä rajoittavia toimenpiteitä (EUVL 2017, C 169, s. 4). Tässä ilmoituksessa muun muassa tarkennettiin, että asianomaisilla henkilöillä oli mahdollisuus esittää 1.10.2017 mennessä neuvostolle pyyntö, että neuvosto harkitsisi uudelleen päätöstään sisällyttää heidät riidanalaiseen luetteloon ja asetuksen N:o 1183/2005 liitteessä I a olevaan luetteloon, ja pyynnön tueksi oli liitettävä asianmukaiset asiakirjat. Ilmoituksessa todettiin lisäksi, että mahdolliset vastaanotetut huomautukset otettaisiin huomioon neuvoston myöhemmässä tarkistuksessa päätöksen 2010/788 9 artiklan mukaisesti.

20 Kantaja ja seitsemän muuta henkilöä nostivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 22.8.2017 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa he pääasiallisesti vaativat täytäntöönpanoasetuksen 2017/904 ja täytäntöönpanopäätöksen 2017/905 kumoamista, siltä osin kuin ne koskevat heitä. Kanne kirjattiin asianumerolla T-582/17.

21 Riidanalaisten toimenpiteiden uudelleen tarkastelun toteutettuaan neuvosto antoi 11.12.2017 SEU 29 artiklan nojalla päätöksen (YUTP) 2017/2282 päätöksen 2010/788 muuttamisesta (EUVL 2017, L 328, s. 19). Kyseisen päätöksen 1 artiklalla korvattiin päätöksen 2010/788 9 artiklan teksti seuraavalla tekstillä:

”Edellä 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä sovelletaan 12 päivään joulukuuta 2018 saakka. Niiden voimassaoloa jatketaan tai niitä muutetaan tarvittaessa, jos neuvosto katsoo, ettei niiden tavoitteita ole saavutettu.”

**Päätöksen 2017/2282 antamisen jälkeen tapahtuneet tosiseikat**

22 Neuvosto antoi päätöksen 2017/2282 tiedoksi kantajalle 18.12.2017 päivätyllä kirjeellä. Samassa yhteydessä neuvosto ilmoitti kantajan edustajille, että se aikoi saattaa ajan tasalle kantajaa koskevat perustelut, ja antoi kantajalle mahdollisuuden esittää tältä osin huomautuksia.

23 Neuvosto antoi 12.4.2018 täytäntöönpanopäätöksen (YUTP) 2018/569 päätöksen 2010/788/YUTP täytäntöönpanosta (EUVL 2018, L 95, s. 21) ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/566 asetuksen N:o 1183/2005 9 artiklan täytäntöönpanosta (EUVL 2018, L 95, s. 9). Kantajan nimen merkitsemisen perusteita muutettiin seuraavasti:

”Keski-Kasain kuvernöörinä (lokakuuhun 2017 saakka) Alex Kande Mupompa on ollut vastuussa suhteettomasta voimankäytöstä, väkivaltaisista tukahduttamistoimista ja laittomista teloituksista, joihin turvallisuusjoukot ja Kongon kansallinen poliisi (PNC) ovat Keski-Kasaissa syyllistyneet elokuusta 2016 lähtien, mukaan lukien teloitukset Dibayan alueella helmikuussa 2017.

Alex Kande Mupompa osallistui näin ollen Kongon demokraattisessa tasavallassa sellaisten tekojen suunnitteluun, johtamiseen tai toteuttamiseen, jotka ovat vakavia ihmisoikeusloukkauksia.”

24 Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi edellä 20 kohdassa mainitun kanteen 26.3.2019 antamallaan tuomiolla Boshab ym. v. neuvosto (T-582/17, ei julkaistu, EU:T:2019:193).

## Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

25 Kantaja nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 8.3.2018 toimittamallaan kannekirjelmällä.

26 Kantaja esitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 5.6.2018 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 86 artiklaan perustuvan pyynnön kanteen tarkistamisesta siten, että sen vaatimukset ulotetaan koskemaan täytäntöönpanopäätöstä 2018/569 ja täytäntöönpanoasetusta 2018/566, siltä osin kuin ne koskevat kantajaa. Neuvosto esitti 6.7.2018 huomautuksensa kanteen tarkistamista koskevasta kirjelmästä.

27 Unionin yleisen tuomioistuimen yhdeksännen jaoston puheenjohtaja päätti 12.10.2018 tekemällään päätöksellä yhdistää käsiteltävän asian asioihin T-171/18, Boshab v. neuvosto, T-172/18, Akili Mundos v. neuvosto, T-173/18, Ramazani Shadary v. neuvosto, T-174/18, Mutondo v. neuvosto, T-175/18, Ruhorimbere v. neuvosto, T-176/18, Mende Omalanga v. neuvosto ja T-177/18, Kazembe Musonda v. neuvosto, asian käsittelyn kirjallista ja mahdollista suullista vaihetta varten.

28 Unionin yleinen tuomioistuin päätti esittelevän tuomarin ehdotuksesta aloittaa oikeudenkäynnin suullisen vaiheen. Unionin yleinen tuomioistuin siirsi asian 15.5.2019 laajennettuun yhdeksänteen jaostoon.

29 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 4.7.2019 pidetyssä istunnossa.

30 Kantaja vaatii unionin yleistä tuomioistuinta

– kumoamaan päätöksen 2017/2282, siltä osin kuin siinä pysytetään kantajan nimi päätöksen 2010/788/YUTP, sellaisena kuin se on muutettuna täytäntöönpanopäätöksellä 2018/569, liitteessä II ja asetuksen N:o 1183/2005/EY, sellaisena kuin se on muutettuna täytäntöönpanoasetuksella 2018/566, liitteessä I a

– velvoittamaan neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31 Neuvosto vaatii unionin yleistä tuomioistuinta

– hylkäämään kanteen

– toissijaisesti, mikäli päätös 2017/2282 tai täytäntöönpanopäätös 2018/569 kumotaan, pysyttämään kumotun päätöksen vaikutukset kantajaan nähden siihen saakka, kunnes määräaika unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta tehtävälle valitukselle on päättynyt, tai jos tässä ajassa tehdään valitus, siihen asti, kunnes valitus on hylätty

– velvoittamaan kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

[– –]

***Asiakysymys***

39 Kantaja esittää päätöksen 2017/2282 ja täytäntöönpanopäätöksen 2018/569 (jäljempänä yhdessä riidanalaiset päätökset) kumoamisvaatimuksensa tueksi neljä perustetta, joista ensimmäinen koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ja kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamista, toinen oikeudellista virhettä ja ilmeistä arviointivirhettä, kolmas yksityiselämää koskevan oikeuden, omistusoikeuden ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista ja neljäs päätöksen 2010/788 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja asetuksen N:o 1183/2005 2 a artiklan 1 kohdan b alakohdan lainvastaisuutta.

*Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ja kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamista*

40 Ensimmäinen kanneperuste jakautuu kahteen osaan, joista ensimmäinen koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ja toinen kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamista.

– *Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa*

41 Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisessä osassa kantaja väittää, että neuvosto on laiminlyönyt SEUT 296 artiklassa määrättyä velvollisuutta perustella asianomaiselle vastainen toimi. Kantajan mukaan riidanalaisten päätösten perustelut ovat erityisen suppeat, sillä neuvosto ei esitä mitään täsmällistä syytöstä eikä mitään nimenomaista ja yksilöitävissä olevaa tosiseikkaa, jonka perusteella kantajasta esitetyt väitteet voitaisiin ilman vakavaa epäilystä katsoa kantajan syyksi. Riidanalaiset päätökset perustuvat kantajan mielestä näin ollen pelkkiin oletuksiin, joita on mahdotonta varmistaa ja jotka asettavat hänelle velvollisuuden esittää negatiivista näyttöä siitä, etteivät häntä vastaan esitetyt yleisluonteiset seikat ole tosia, mikä tarkoittaa todistustaakan kääntymistä.

42 Neuvosto kiistää nämä väitteet.

43 Tässä yhteydessä on aluksi muistutettava, että asianomaiselle vastaisen toimen perusteluvelvollisuuden, sellaisena kuin siitä määrätään SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa, tarkoituksena on, että asianomainen saisi riittävät tiedot arvioidakseen, onko toimi asianmukainen vai onko siinä mahdollisesti sellainen virhe, jonka perusteella sen pätevyys voidaan riitauttaa unionin tuomioistuimissa, ja että viimeksi mainittu voi valvoa toimen laillisuutta. Näin muotoiltu perusteluvelvollisuus on unionin oikeuden keskeinen periaate, josta voidaan poiketa ainoastaan pakottavista syistä. Perustelut on näin ollen ilmoitettava asianomaiselle lähtökohtaisesti samaan aikaan kuin hänelle vastainen toimi, eikä perustelujen puuttumista voida korjata sillä, että asianomainen saa toimen perustelut tietoonsa unionin tuomioistuimissa käytävän oikeudenkäyntimenettelyn aikana (tuomio 7.12.2011, HTTS v. neuvosto, T-562/10, EU:T:2011:716, 32 kohta).

44 Lisäksi perusteluvelvollisuus määräytyy kyseisen toimen luonteen ja sen asiayhteyden mukaan, jossa se on tehty. Perusteluvelvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimenpiteen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä,

joille päätös on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, koska tutkittaessa, ovatko päätöksen tai muun toimenpiteen perustelut riittäviä, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. Asianomaiselle vastainen toimi on erityisesti riittävästi perusteltu silloin, kun se on tehty asianomaiselle tutussa asiayhteydessä, minkä vuoksi hän pystyy ymmärtämään itseensä kohdistuvan toimenpiteen ulottuvuuden (tuomio 15.11.2012, neuvosto v. Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, 54 kohta ja tuomio 14.10.2009, Bank Melli Iran v. neuvosto, T-390/08, EU:T:2009:401, 82 kohta).

45 Neuvostolla oleva perusteluvelvollisuus kattaa sekä toteutetun toimenpiteen oikeudellisen perustan ilmoittamisen että ne seikat, joiden nojalla voidaan katsoa, että jokin luetteloon merkitsemisen edellytyksistä täyttyy asianosaisten tapauksessa (tuomio 18.9.2014, Central Bank of Iran v. neuvosto, T-262/12, ei julkaistu, EU:T:2014:777, 86 kohta).

46 On siis tarkasteltava, onko riidanalaisen toimen perusteluissa nimenomaisesti mainittu riidanalainen merkitsemisperuste ja ovatko perustelut riittävät siihen, että kantaja voi varmistaa riidanalaisen toimen asianmukaisuuden ja puolustautua unionin yleisessä tuomioistuimessa ja että kyseinen tuomioistuin voi käyttää tuomioistuinvalvontaansa (ks. vastaavasti tuomio 18.9.2014, Central Bank of Iran v. neuvosto, T-262/12, ei julkaistu, EU:T:2014:777, 88 kohta).

47 Lopuksi rajoittavan toimenpiteen määräävän neuvoston toimen perusteluissa on paitsi yksilöitävä tämän toimenpiteen oikeudellinen perusta myös mainittava ne erityiset ja konkreettiset syyt, joiden perusteella neuvosto katsoo harkintavaltaansa käyttäessään, että asianomaiseen on kohdistettava tällainen toimenpide (tuomio 15.11.2012, neuvosto v. Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, 52 kohta ja tuomio 25.3.2015, Central Bank of Iran v. neuvosto, T-563/12, EU:T:2015:187, 55 kohta).

48 Käsiteltävässä asiassa on syytä korostaa, että päätöksellä 2017/2282 on tarkoitus jatkaa kantajan nimen sisällyttämistä riidanalaiseen luetteloon säilyttäen voimassa perustelut, jotka neuvosto antoi nimen luetteloon merkitsemisen yhteydessä täytäntöönpanopäätöksessä 2017/905, jolla muutettiin päätöstä 2010/788. Neuvosto saattoi täytäntöönpanopäätöksessä 2018/569 ajan tasalle perustelut kantajan nimen merkitsemiselle riidanalaiseen luetteloon.

49 Kantajan mukaan nämä perustelut ovat erityisen suppeat eikä neuvosto ole esittänyt mitään täsmällistä seikkaa, jonka perusteella kantajasta esitetyt väitteet voitaisiin katsoa kantajan syyksi.

50 Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että päätöksen 2010/788 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa, joka lisättiin päätöksellä 2016/2231, säädetään, että liitteeseen II on sisällytetty sellaiset henkilöt ja yhteisöt, joiden neuvosto on katsonut ”osallistuneen sellaisten tekojen suunnitteluun, johtamiseen tai toteuttamiseen, jotka ovat vakavia ihmisoikeusloukkauksia tai -rikkomuksia Kongon demokraattisessa tasavallassa”.

51 On myös muistutettava, että yhtäältä neuvoston päätöksessä 2010/788, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2017/2282, esittämät perustelut kantajan nimen merkitsemiselle riidanalaiseen luetteloon liittyvät tämän asemaan Keski-Kasain (Kongon demokraattinen tasavalta) kuvernöörinä ja turvallisuusjoukkojen osallistumiseen suhteettomaan voimankäyttöön, väkivaltaisiin tukahduttamistoimiin ja laittomiin teloituksiin kyseisessä maakunnassa vuodesta 2016 lähtien. Neuvosto viittaa tässä kohdin puolisotilaallisten joukkojen jäsenten ja siviilien laittomiin teloituksiin Mwanza Lombassa helmikuussa 2017 (ks. edellä 18 kohta). Toisaalta neuvosto muutti täytäntöönpanopäätöksessä 2018/569 edellä mainittua merkitsemisperustetta tarkentaen, että kantaja oli toiminut Keski-Kasain kuvernöörinä lokakuuhun 2017 asti, ja tuoden esiin teloitukset, jotka tapahtuivat helmikuussa 2017 Mwanza Lomban sijasta nyt Dibayan alueella (ks. edellä 23 kohta).

52 Näin ollen perusteluissa kantajan nimen merkitsemiselle riidanalaiseen luetteloon esitetään erityiset ja konkreettiset syyt, jotka liittyvät sekä kantajan ammatillisiin tehtäviin että kyseisen toimen luonteeseen, ja todetaan, että kantaja on osallistunut vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin Kongon demokraattisessa tasavallassa. Niistä ilmenee, että syyt, joiden vuoksi neuvosto on määrännyt kantajaan kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä, liittyvät kantajan väitettyyn vastuuseen Keski-Kasain kuvernöörinä lokakuuhun 2017 asti suhteettomasta voimankäytöstä, väkivaltaisista tukahduttamistoimista ja laittomista teloituksista, joihin turvallisuusjoukot ja Kongon kansallinen poliisi (PNC) ovat Keski-Kasaissa syyllistyneet elokuusta 2016 lähtien, mukaan lukien kyseisessä maakunnassa helmikuussa 2017 tapahtuneet teloitukset.

53 Kuten neuvosto aiheellisesti esittää, tällaisissa perusteluissa tuodaan esiin ne erityiset ja konkreettiset syyt, joiden vuoksi merkitsemisperusteita sovellettiin kantajaan, ja mainitaan yhtäältä selkeästi yksilöity oikeudellinen perusta, jossa viitataan merkitsemisperusteisiin, ja toisaalta kantajan toimintaan liittyvät seikat, joista kantaja voi ymmärtää, miksi hänen nimensä on merkitty riidanalaiseen luetteloon. Lisäksi kantaja tunsi olosuhteet, joissa riidanalaiset päätökset annettiin, sillä hän riitautti unionin yleisessä tuomioistuimessa nimensä alkuperäisen luetteloon merkitsemisen laillisuuden, kuten edellä 20 ja 24 kohdassa on muistutettu, ja luetteloon merkitsemisen perustelut ovat hyvin samankaltaiset riidanalaisissa päätöksissä. Sitä, että kantaja tunsi nämä olosuhteet, tukee myös kantajan neuvostolle 31.10.2017 lähettämä kirje, joka on liitetty kanteeseen liitteenä A.3.

54 Kantaja ei siis voinut kohtuudella olla tietämättä, että kun neuvosto vahvisti riidanalaisissa päätöksissä perustelut hänen nimensä merkitsemiselle riidanalaiseen luetteloon, josta päätettiin täytäntöönpanopäätöksellä 2017/905, neuvosto viittasi kantajan asemaan lokakuuhun 2017 asti Keski-Kasain kuvernöörinä, jolla oli tosiasiallisesti valtaa vaikuttaa suoraan turvallisuusjoukkoihin ja Kongon kansalliseen poliisiin kyseisessä maakunnassa, kun nämä osallistuivat aiemmin mainittuihin väkivaltaisiin toimiin.

55 Riidanalaiseen luetteloon merkitsemisen perustelujen kannalta kantaja saattoi tehokkaasti riitauttaa häneen kohdistettujen rajoittavien toimenpiteiden perusteltavuuden. Ja niin hän tekikin toisen kanneperusteen toisessa osassa, joka koskee ilmeistä arviointivirhettä.

56 Näin ollen riidanalaisten päätösten perustelut olivat riittävät siihen, että kantaja saattoi riitauttaa niiden pätevyyden ja unionin yleinen tuomioistuin saattoi käyttää tuomioistuinvalvontaansa. Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.

*– Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa*

57 Ensimmäisen kanneperusteen toisessa osassa kantaja väittää, että neuvosto on loukannut hänen oikeuttaan tulla kuulluksi. Hän katsoo, että vaikka varojen jäädyttämistoimenpiteen edellyttämän yllättävän vaikutuksen vuoksi neuvostolla ei ole velvollisuutta suorittaa kuulemista, ennen kuin henkilön tai yhteisön nimi ensimmäisen kerran merkitään rajoittavia toimenpiteitä koskevaan luetteloon, niin käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa, jossa on kyse tällaisen merkitsemispäätöksen uudelleentarkastelusta, yllättävä vaikutus ei ole enää perusteltu ja kontradiktorista periaatetta on noudatettava sekä siltä osin kuin on kyse perustelujen ilmoittamisesta ennen päätöksen tekemistä nimen säilyttämisestä riidanalaiseen luetteloon että siltä osin kuin on kyse oikeudesta tulla kuulluksi. Kantaja lisää, että hän on pyytänyt kuulemista neuvostolta mutta käsiteltävän kanteen nostamispäivänä neuvosto ei ollut ottanut kantaa hänen pyyntönsä.

58 Vastauksessaan kantaja yhtäältä väittää, että YK:n yhteinen ihmisoikeustoimisto Kongon demokraattisessa tasavallassa (BCNUDH) ei ole kertaakaan kuullut häntä, kun se on laatinut erilaisia raportteja, joihin neuvosto on vedonnut riidanalaisten päätöstensä tueksi, mikä on vastoin oikeuskäytännössä vahvistettuja kriteerejä ja osoittaa, että häntä olisi pitänyt kuulla ennen riidanalaisten päätösten antamista, etenkin kun hän oli toimittanut neuvostolle 31.10.2017 ja 15.2.2018

tietoja, jotka asettivat perustelujen hyväksyttävyyden kyseenalaiseksi. Toisaalta kantaja väittää, että neuvosto on vedonnut riidanalaisten päätösten antamiseksi todisteisiin, jotka ovat uusia suhteessa alkuperäiseen päätökseen hänen nimensä merkitsemisestä riidanalaiseen luetteloon.

59 Neuvosto kiistää nämä väitteet ja korostaa, että päätös 2017/2282 perustuu samoihin perusteisiin, joiden pohjalta kantajan nimi alun perin merkittiin riidanalaiseen luetteloon täytäntöönpanopäätöksellä 2017/905. Näin ollen neuvostolla ei ollut velvollisuutta kuulla kantajaa ennen päätöksen 2017/2282 antamista. Lisäksi neuvosto esittää kanteen tarkistamista koskevasta kirjelmästä esittämissään huomautuksissa, että kantajan kanteessa mainitsemia väitteitä ei voi saattaa koskemaan vaatimusten tarkistamista koskevaa pyyntöä, sillä täytäntöönpanopäätöksen 2018/569 antamiseen johtaneessa menettelyssä neuvoston ja kantajan edustajan välillä käytiin kirjeenvaihtoa, jossa hänellä oli mahdollisuus esittää huomautuksia neuvoston ehdottamasta uudesta perustelusta hänen nimensä merkitsemiseksi riidanalaiseen luetteloon.

60 Aluksi on syytä muistuttaa, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan jokaisella on oikeus tulla kuulluksi, ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti.

61 Oikeuskäytännön mukaan menettelyssä, jossa on kyse päätöksestä merkitä henkilön nimi rajoittavia toimenpiteitä koskevan asetuksen liitteessä olevaan luetteloon tai säilyttää se siinä, puolustautumisoikeuksien ja tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa koskevan oikeuden kunnioittaminen edellyttää, että unionin toimivaltainen viranomainen ilmaisee kyseessä olevalle henkilölle seikat, jotka tällä viranomaisella on käytössään kyseistä henkilöä vastaan päätöksensä perustaksi, jotta henkilö voi puolustaa oikeuksiaan parhain mahdollisin edellytyksin ja päättää kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena, onko asian saattaminen unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi tarkoituksenmukaista. Kyseisen ilmaisemisen yhteydessä unionin toimivaltaisen viranomaisen on annettava henkilölle mahdollisuus ilmaista tehokkaasti näkemyksensä häntä vastaan esitetyistä perusteista (tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 111 ja 112 kohta ja tuomio 12.12.2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. neuvosto, T-228/02, EU:T:2006:384, 93 kohta).

62 Varojen jäädyttämistä koskevassa ensimmäisessä toimessa neuvoston velvollisuutena ei ole ilmoittaa ennakolta asianomaiselle henkilölle tai yhteisölle syitä, joiden vuoksi se aikoo sisällyttää tämän nimen niiden henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon, joiden varat jäädytetään. Jotta tällaisen toimenpiteen tehokkuutta ei vaarannettaisi, sillä on nimittäin sen luonteen vuoksi oltava yllättävä vaikutus ja sitä on sovellettava välittömästi alkavin vaikutuksin. Tällaisessa tapauksessa riittää lähtökohtaisesti, että toimielin ilmoittaa asianomaiselle henkilölle tai yhteisölle syyt ja antaa oikeuden tulla kuulluksi silloin, kun toimielin tekee päätöksen varojen jäädyttämisestä tai välittömästi sen jälkeen (tuomio 21.12.2011, Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, 61 kohta).

63 Kun sen sijaan on kyse myöhemmästä varojen jäädyttämistä koskevasta päätöksestä, jolla varojen jäädyttämisen kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen luettelossa jo esiintyvän henkilön tai yhteisön nimi säilytetään, yllättävä vaikutus ei ole enää tarpeen toimenpiteen tehokkuuden varmistamiseksi, joten seikat, joihin aiotaan vedota kyseistä henkilöä tai yhteisöä vastaan, on lähtökohtaisesti ilmoitettava niille ja niille on annettava mahdollisuus tulla kuulluiksi ennen tällaisen päätöksen tekemistä (tuomio 21.12.2011, Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, 62 kohta).

64 Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on korostanut, että se suojatekijä, jonka tarjoavat vaatimus ilmoittaa seikat, joihin jotakuta vastaan vedotaan, sekä oikeus esittää huomautuksia ennen kuin annetaan päätös, jolla henkilön tai yhteisön nimi säilytetään rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen luettelossa, on perustavanlaatuinen ja olennainen tekijä puolustautumisoikeuksien kannalta. Tämä pitää sitäkin enemmän paikkansa siksi, että tällaisilla

rajoittavilla toimenpiteillä on tärkeä vaikutus kyseisten henkilöiden ja ryhmien oikeuksiin ja vapauksiin (tuomio 21.12.2011, Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, 64 kohta).

65 Oikeutta tulla kuulluksi ennen tällaisten päätösten antamista on kunnioitettava silloin, kun neuvosto vetoaa päätöksessä, jolla henkilön nimi säilytetään kyseisessä luettelossa, häntä koskeviin uusiin seikkoihin, eli seikkoihin, joita ei mainita alkuperäisessä päätöksessä, jolla henkilön nimi merkittiin kyseiseen luetteloon (ks. vastaavasti tuomio 18.6.2015, Ipatau v. neuvosto, C-535/14 P, EU:C:2015:407, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 7.4.2016, Central Bank of Iran v. neuvosto, C-266/15 P, EU:C:2016:208, 33 kohta).

66 Käsiteltävässä asiassa on totta, kuten neuvosto korostaa, että päätöksessä 2017/2282 tehty päätös kantajan nimen säilyttämisestä riidanalaisessa luettelossa perustuu pohjimmiltaan samoihin syihin, joiden nojalla annettiin alkuperäinen päätös kyseisten rajoittavien toimenpiteiden käyttöönotosta.

67 Tämä ei voi kuitenkaan itsessään tarkoittaa, ettei neuvoston olisi tarvinnut kunnioittaa kantajan puolustautumisoikeuksia ja erityisesti antaa kantajalle mahdollisuutta ilmaista tehokkaasti näkemystään tosiseikoista, joiden perusteella annettiin päätös 2017/2282 hänen nimensä säilyttämisestä riidanalaisessa luettelossa.

68 Sitä, onko puolustautumisoikeuksia loukattu, on nimittäin arvioitava kunkin yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden perusteella, muun muassa tarkastelemalla kyseessä olevan toimen luonnetta, sen antamisen asiayhteyttä ja asiaa koskevia oikeussääntöjä (ks. tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69 Tässä yhteydessä on korostettava, että rajoittavat toimenpiteet ovat ennalta ehkäiseviä ja jo määritelmällisesti luonteeltaan väliaikaisia toimenpiteitä, joiden pätevyys riippuu aina niiden antamiseen johtaneiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen vallitsemisesta edelleen sekä niiden pysyttämisen tarpeellisuudesta niihin liittyvän tavoitteen toteuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 21.3.2014, Yusef v. komissio, T-306/10, EU:T:2014:141, 62 ja 63 kohta). Tästä syystä päätöksen 2010/788, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2016/2231, 9 artiklan 2 kohdassa säädetään, että Kongon demokraattista tasavaltaa koskevia rajoittavia toimenpiteitä sovelletaan 12.12.2017 saakka ja ”niiden voimassaoloa jatketaan tai niitä muutetaan tarvittaessa, jos neuvosto katsoo, ettei niiden tavoitteita ole saavutettu”.

70 Edellä esitetystä seuraa, että neuvoston on rajoittavien toimenpiteiden säännöllisen uudelleentarkastelun yhteydessä tehtävä tilanteen ajantasaistettu arviointi ja selvitettävä toimenpiteiden vaikutukset voidakseen määritellä, onko toimenpiteillä onnistuttu saavuttamaan tavoitteet, joihin asianomaisten henkilöiden ja yhteisöjen alkuperäisellä merkitsemiselle riidanalaiseen luetteloon on pyritty, vai voidaanko kyseisistä henkilöistä ja yhteisöistä edelleen tehdä samat päätelmät.

71 Unionin yleinen tuomioistuin totesi tältä osin 27.9.2018 antamassaan tuomiossa Ezz ym. v. neuvosto (T-288/15, EU:T:2018:619, 316 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), että puolustautumisoikeuksien kunnioittamiseksi neuvoston on ennen kantajia koskevien rajoittavien toimenpiteiden jatkamista koskevan päätöksen antamista ilmoitettava kantajille, miten se on kyseisten toimenpiteiden säännöllisen uudelleentarkastelun yhteydessä saattanut ajan tasalle tiedot, joiden perusteella heidän nimensä on alun perin merkitty rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luetteloon.

72 Käsiteltävässä asiassa, kun otetaan huomioon Kongon demokraattista tasavaltaa koskevien rajoittavien toimenpiteiden alkuperäinen tavoite, eli otollisen ilmapiirin varmistaminen vaalien järjestämiselle ja kaikenlaisten ihmisoikeusrikkomusten lopettaminen (ks. edellä 7 kohta), on siis katsottava, että neuvostolla oli kantajaa koskevien rajoittavien toimenpiteiden säännöllisen uudelleentarkastelun

yhteydessä velvollisuus ilmoittaa kantajalle ne mahdolliset uudet seikat, joiden perusteella se saattoi ajan tasalle tiedot paitsi kantajan henkilökohtaisesta tilanteesta myös Kongon demokraattisen tasavallan poliittisesta ja turvallisuustilanteesta.

73 Asiakirja-aineistosta kuitenkin ilmenee, että neuvosto – kuten tämä istunnossa vahvisti vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen – otti päätöksen 2017/2282 antaessaan huomioon niiden tietojen lisäksi, jotka sillä oli, kun se alun perin merkitsi kantajan nimen riidanalaiseen luetteloon, myös 23.10.2017 päivätyn sisäisen asiakirjan COREU CFSP/1492/17 sisältämät tiedot. Ensinnäkin kyseisessä 23.10.2017 päivätyssä asiakirjassa mainittiin, ettei vaalien aikataulua ollut vielä julkaistu ja että riippumaton kansallinen vaalilautakunta oli 11.10.2017 ilmoittanut tarvitsevansa vähintään 504 päivää aikaa vaalien järjestämiseen. Toiseksi samassa asiakirjassa tuotiin esiin, että Yhdistyneiden kansakuntien vakauttamisoperaatio Kongon demokraattisessa tasavallassa (MONUSCO) oli raportoinut yhtäältä turvallisuustilanteen heikentyneen useissa Kongon demokraattisen tasavallan osissa ja toisaalta alueellisen epävakauden lisääntyneen siviilien paettua konfliktialueilta. Kolmanneksi kyseisessä asiakirjassa todettiin, että kokoontumis-, mielipiteen- ja sananvapautta edelleen rajoitettiin, mistä olivat osoituksena se, että mielenosoitukset vaalien aikataulun puuttumista vastaan olivat kiellettyjä ja että pääsy sosiaaliseen mediaan oli estetty elokuussa 2017 yleislakon julistamisen jälkeen.

74 Samaten 11.12.2017 annetuista neuvoston päätelmistä ilmenee, että neuvosto oli päätöksen 2017/2282 antaessaan tietoinen yhdestä muustakin uudesta seikasta, nimittäin vaalien aikataulua koskevasta ilmoituksesta, jonka mukaan 5.11.2017 oli päätetty järjestää presidentinvaalit 23.12.2018. Neuvosto kuitenkin katsoi tästä ilmoituksesta huolimatta, että tilanne pysyi ennallaan Kongon demokraattisessa tasavallassa.

75 Näin ollen, vaikka neuvosto säilytti päätöksellä 2017/2282 kantajaa koskevat rajoittavat toimenpiteet voimassa syistä, jotka olivat samanlaiset kuin ne, joiden perusteella se alun perin merkitsi kantajan nimen riidanalaiseen luetteloon täytäntöönpanopäätöksellä 2017/905, edellä 73 ja 74 kohdassa tarkoitetut ajantasaistamisen perustana olleet seikat olivat uusia tietoja, jotka neuvosto otti huomioon antaessaan päätöksen 2017/2282. Neuvoston olisi näin ollen pitänyt pyytää kantajaa esittämään huomautuksia näistä seikoista ennen päätöksen antamista, kuten edellä 72 kohdassa on todettu. On kuitenkin kiistatonta, ettei se tehnyt niin.

76 Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, että yhtäältä sen jälkeen, kun kantajan nimi oli ensimmäisen kerran merkitty riidanalaiseen luetteloon, Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistiin kyseisten toimenpiteiden kohteena oleville henkilöille tarkoitettu ilmoitus, jossa heitä kehotettiin esittämään neuvostolle uudelleentarkastelupyyntö ennen 1.10.2017, ja toisaalta, että kantaja käytti tätä mahdollisuutta vasta liian myöhään. Neuvosto ei nimittäin voi vapautua velvollisuudestaan kunnioittaa puolustautumisoikeuksia sillä perusteella, että rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevalla henkilöllä on mahdollisuus vaatia, ettei kyseisiä toimenpiteitä enää sovellettaisi häneen.

77 Ensinnäkin asiakirja-aineistosta ei ilmene, että kantaja saattoi ennakoida, että neuvosto päätyisi toteamaan tilanteen säilyneen ennallaan Kongon demokraattisessa tasavallassa ottaen huomioon edellä 73 ja 74 kohdassa esitetyt seikat, jotka liittyivät siihen, ettei vaalien aikataulua ollut julkaistu, turvallisuustilanne oli heikentynyt ja kansalaisvapauksia edelleen rajoitettiin monilla alueilla, ja joista seikoista kantaja ei ollut saanut mahdollisuutta esittää huomautuksia ennen päätöksen 2017/2282 antamista. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että rajoittavat toimenpiteet ovat luonteeltaan väliaikaisia (ks. edellä 69 kohta), mikä taataan itse päätöksen 2017/2282 säännöksillä (ks. edellä 21 kohta).

78 Näissä olosuhteissa on katsottava, että päätös 2017/2282 annettiin sellaisen menettelyn päätteeksi, jossa kantajan puolustautumisoikeuksia ei kunnioitettu.

79 Sama päätelmä koskee täytäntöönpanopäätöstä 2018/569. Vaikka on totta, että neuvosto tiedotti ennen tämän päätöksen tekemistä kantajalle aikomuksestaan saattaa ajan tasalle perusteet hänen nimensä merkitsemiselle riidanalaiseen luetteloon, asiakirja-aineistosta ei ilmene, että kyseisen päätöksen antamispäivänä kantajalle olisi ilmoitettu 23.10.2017 päivätyssä sisäisessä asiakirjassa COREU CFSP/1492/17 ja neuvoston 11.12.2017 antamissa päätelmissä mainitut uudet seikat.

80 Kaikesta edellä esitetystä ei kuitenkaan voida päätellä, että sen seurauksena, että neuvosto ei ilmoittanut kantajalle edellä 79 kohdassa mainittuja uusia seikkoja ja että kantaja ei saanut mahdollisuutta esittää näistä seikoista huomautuksia ennen kuin neuvosto antoi riidanalaiset päätökset, kyseiset päätökset olisi kumottava.

81 Unionin tuomioistuimien on nimittäin varmistettava silloin, kun on kyse puolustautumisoikeuksiin vaikuttavasta sääntöjenvastaisuudesta, olisiko kyseessä oleva menettely voinut asiaan erityisesti liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella johtaa toisenlaiseen tulokseen, jos kantaja olisi kyennyt varmistamaan puolustuksensa paremmin ilman todettua sääntöjenvastaisuutta (ks. vastaavasti tuomio 1.10.2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. neuvosto, C-141/08 P, EU:C:2009:598, 81, 88, 92, 94 ja 107 kohta ja tuomio 27.9.2018, Ezz ym. v. neuvosto, T-288/15, EU:T:2018:619, 325 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82 Asiakirja-aineistossa ei kuitenkaan ole mitään sellaista, mikä antaisi syytä olettaa, että jos kantajalle olisi ilmoitettu uudet seikat, joiden perusteella neuvosto saattoi ajan tasalle arvionsa Kongon demokraattisen tasavallan poliittisesta ja turvallisuustilanteesta, asianomaisia kantajaa koskevia rajoittavia toimenpiteitä ei välttämättä olisi säilytetty voimassa.

83 Tässä yhteydessä on syytä tuoda esiin, että kantaja ei ole mitenkään täsmällisesti väittänyt, että jos hän olisi voinut esittää huomautuksia edellä 73 ja 74 kohdassa kuvailluista uusista seikoista ennen riidanalaisten päätösten antamista, hän olisi voinut kyseenalaistaa niiden sisällön tai merkityksellisyyden hänen nimensä riidanalaisessa luettelossa säilyttämisen kannalta.

84 Unionin yleisen tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen antamassaan vastauksessa kantaja ei myöskään kiistänyt itsessään sitä, että tilanne oli säilynyt ennallaan Kongon demokraattisessa tasavallassa siitä lähtien, kun hänen nimensä päätettiin 29.5.2017 ensimmäisen kerran merkitä riidanalaiseen luetteloon, siihen asti, kun riidanalaiset päätökset asianomaisten rajoittavien toimenpiteiden jatkamisesta annettiin.

85 Näissä olosuhteissa ei voida katsoa, että menettelyn lopputulos olisi voinut olla erilainen, jos kantajalle olisi ilmoitettu edellä 73 ja 74 kohdassa mainitut seikat ennen riidanalaisten päätösten antamista. Se, että neuvosto otti huomioon tietyt uudet seikat, kun se jatkoi kantajaa koskevien rajoittavien toimenpiteiden voimassaoloa, ei siis tee riidanalaisista päätöksistä lainvastaisia.

86 Lisäksi siltä osin kuin kantaja vetoaa ensimmäisen kanneperusteen toisen osan tueksi siihen, ettei BCNUDH kuullut häntä laatiessaan raportteja, joihin neuvosto tukeutui riidanalaisissa päätöksissä, on riittävää todeta, etteivät unionin tuomioistuimet ole toimivaltaisia valvomaan, onko Yhdistyneiden kansakuntien (YK) elinten suorittamissa tutkinnoissa kunnioitettu perusoikeuksia (ks. vastaavasti tuomio 20.7.2017, Badica ja Kardiam v. neuvosto, T-619/15, EU:T:2017:532, 65 kohta).

87 Lopuksi kantajan väite, jonka mukaan neuvoston olisi pitänyt kuulla häntä, on hylättävä, sillä kantajalle ei myönnetä asiaa koskevissa säännöksissä eikä puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevan yleisen periaatteen nojalla oikeutta viralliseen kuulemiseen (ks. analogisesti tuomio 6.9.2013, Bank Melli Iran v. neuvosto, T-35/10 ja T-7/11, EU:T:2013:397, 105 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

88 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäisen kanneperusteen toinen osa ja näin ollen ensimmäinen kanneperuste kokonaisuudessaan on hylättävä perusteettomana.

*Toinen kanneperuste, joka koskee oikeudellista virhettä ja ilmeistä arviointivirhettä*

89 Toisessa kanneperusteessa kantaja väittää, että neuvosto teki virheitä, kun se totesi, että kantaja oli ”osallistunut Kongon demokraattisessa tasavallassa sellaisten tekojen suunnitteluun, johtamiseen tai toteuttamiseen, jotka ovat vakavia ihmisoikeusloukkauksia”.

90 Käsiteltävänä oleva kanneperuste jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa kantaja väittää, että neuvosto teki oikeudellisen virheen, kun se säilytti kantajan nimen riidanalaisessa luettelossa sellaisista syistä, joita ei enää ollut olemassa silloin, kun riidanalaiset päätökset annettiin. Toisessa osassa kantaja kiistää neuvoston arvioinnin kantajan tehtävistä sekä sen, että hänen nimensä säilyttäminen riidanalaisessa luettelossa olisi perusteltu riittävän tarkoilla ja konkreettisilla tosiseikoilla.

– *Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa*

91 Toisen kanneperusteen ensimmäisessä osassa kantaja väittää, että tosiseikat, joilla neuvosto on perustellut hänen nimensä merkitsemisen riidanalaiseen luetteloon, ovat vanhentuneet. Se, että päätöksen 2010/788, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2016/2231, 3 artiklan 2 kohdassa käytetään aikamuotona preesensiä, tarkoittaa nimittäin, että tosiseikkojen, joihin rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden tai yhteisöjen väitetään syyllistyneen, olisi vallittava edelleen silloin, kun toimenpiteet päätetään säilyttää voimassa. Kantaja ei kuitenkaan riidanalaisten päätösten antamispäivänä osallistunut tosiasiallisesti toimiin, joihin hänen väitettiin syyllistyneen, joten kyseiset rajoittavat toimenpiteet olivat vanhentuneet.

92 Kantaja lisää, että kun neuvosto säilytti kyseiset toimenpiteet voimassa sellaisten seikkojen perusteella, jotka eivät olleet enää ajankohtaisia, se todellisuudessa määräsi peitellyn rikosoikeudellisen seuraamuksen, vaikka rajoittavat toimenpiteet ovat luonteeltaan yksinomaan ennalta ehkäiseviä ja tarkoitettuja saamaan niiden kohteet muuttamaan käyttäytymistään.

93 Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että – kuten edellä 8 kohdassa muistutettiin – päätöksen 2010/788, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2016/2231, 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään, että rajoittavat toimenpiteet kohdistetaan henkilöihin ja yhteisöihin, jotka ”osallistuvat sellaisten tekojen suunnitteluun, johtamiseen tai toteuttamiseen, jotka ovat vakavia ihmisoikeusloukkauksia tai -rikkomuksia Kongon demokraattisessa tasavallassa”. Tämän nojalla kantajan nimi merkittiin riidanalaiseen luetteloon täytäntöönpanopäätöksellä 2017/905 sillä perusteella, että Keski-Kasain kuvernöörinä hän oli vastuussa suhteettomasta voimankäytöstä, väkivaltaisista tukahduttamistoimista ja laittomista teloituksista, joihin turvallisuusjoukot ja Kongon kansallinen poliisi syyllistyivät Keski-Kasaissa vuodesta 2016 lähtien, mukaan lukien teloitukset kyseisessä maakunnassa helmikuussa 2017 (ks. edellä 18 kohta). Päätöksellä 2017/2282 neuvosto säilytti kantajaa koskevat rajoittavat toimenpiteet voimassa 12.12.2018 asti aivan samoilla perusteilla kuin niillä, joilla kantajan nimi oli alun perin merkitty riidanalaiseen luetteloon (ks. edellä 21 kohta) ja jotka pysyivät hyvin samankaltaisina täytäntöönpanopäätöksen 2018/569 antamisen jälkeen (ks. edellä 23 kohta).

94 On kuitenkin niin, että ensinnäkin sen, että päätöksen 2010/788, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2016/2231 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa käytetään preesensiä, kun siinä kuvaillaan perusteita nimen merkitsemiselle riidanalaiseen luetteloon, ei voida katsoa tarkoittavan, että tosiseikkojen, joiden vuoksi henkilö tai yhteisö on merkitty luetteloon, olisi vallittava edelleen silloin, kun nimen merkitsemisestä tai säilyttämisestä päätetään. Unionin tuomioistuimissa on tosiaan jo todettu, että silloin kun on kyse nimien merkitsemisestä rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden tai yhteisöjen luetteloon, preesensiä käytetään juridisille määritelmille ominaisessa yleisessä merkityksessä eikä viittauksena tiettyyn aikajaksoon (ks. vastaavasti tuomio 23.10.2008, People’s Mojahedin Organization of Iran v. neuvosto, T-256/07, EU:T:2008:461, 108 kohta).

95 Toiseksi se, että kantajan nimen riidanalaiseen luetteloon merkitsemisen perusteluissa on viitattu tosiseikkoihin, jotka tapahtuivat ennen kuin riidanalaiset päätökset annettiin ja jotka olivat päättyneet kyseiseen päivään mennessä, ei välttämättä tarkoita, että hänen osaltaan riidanalaisilla päätöksillä voimassa säilytetyt rajoittavat toimenpiteet olisivat vanhentuneet. On selvää, että kun neuvosto päätti perustella kantajan nimen merkitsemisen riidanalaiseen luetteloon viittaamalla konkreettisiin tapahtumiin, joissa oli kyse Keski-Kasain poliisin toiminnasta silloin, kun kantaja toimi kyseisen maakunnan kuvernöörinä, toiminnan oli täytynyt tapahtua menneisyydessä. Tällaista viittausta ei siis voida pitää merkityksettömänä yksinomaan siitä syystä, että kyseessä oleva toiminta on tapahtunut enemmän tai vähemmän kaukaisessa menneisyydessä (ks. vastaavasti tuomio 22.4.2015, Tomana ym. v. neuvosto ja komissio, T-190/12, EU:T:2015:222, 236 kohta).

96 Tätä tulkintaa tukee päätöksen 2010/788, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2017/2282, 9 artiklan 2 kohdan toinen virke, jonka mukaan kyseisten rajoittavien toimenpiteiden voimassaoloa jatketaan tai niitä muutetaan tarvittaessa, jos neuvosto katsoo, ettei niiden tavoitteita ole saavutettu. Jotta tämä säännös ei menettäisi tehokasta vaikutustaan, on katsottava, että siinä mahdollistetaan sellaisten henkilöiden ja yhteisöjen nimien säilyttäminen riidanalaisessa luettelossa, jotka eivät ole tehneet mitään uusia ihmisoikeusrikkomuksia neuvoston suorittamaa uudelleentarkastelua edeltävällä kaudella, jos niiden säilyttäminen luettelossa on perusteltua kaikkien asian kannalta merkityksellisten seikkojen perusteella ja erityisesti siksi, että rajoittavien toimenpiteiden tavoitteita ei ole saavutettu (ks. analogisesti tuomio 23.10.2008, People's Mojahedin Organization of Iran v. neuvosto, T-256/07, EU:T:2008:461, 108 kohta).

97 Näin ollen, toisin kuin kantaja väittää, perustelut hänen nimensä merkitsemiselle riidanalaiseen luetteloon eivät muuta häntä koskevia ja riidanalaisilla päätöksillä voimassa pidettyjä rajoittavia toimenpiteitä rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi.

98 Toisen valitusperusteen ensimmäinen osa siis on hylättävä.

[– –]

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu yhdeksäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

**1) Kanne hylätään.**

**2) Alex Kande Mupompa velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Gervasoni Madise da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä helmikuuta 2020.

Allekirjoitukset