Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
YVESA BOTA
od 8. siječnja 2015.[1]

Predmeti C-605/13 P i C-630/13 P

Issam Anbouba
protiv

Vijeća Europske unije

„Žalba – Mjere ograničavanja protiv Sirije – Mjere protiv osoba i subjekata koji imaju koristi od režima ili koji ga podupiru – Zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora – Kriterij za uvrštavanje – Široka margina prosudbe Vijeća – Teret dokazivanja“

1. Od ožujka 2011. u Siriji traje protivljenje predsjedniku Bašaru Al-Asadu i režimu kojim upravlja. Vladajući režim na to protivljenje uglavnom odgovara represijom, zbog čega je u zemlji došlo do građanskog rata.

2. Suočena s nasiljem koje je počinio režim Bašara Al-Asada, Europska unija odlučila je provesti mjere ograničavanja. Svrha je tih mjera izvršavanje pritiska na taj režim kako bi se zaustavilo nasilje nad civilnim stanovništvom. One imaju i opći doseg, s obzirom na to da se odnose, na primjer, na zabranu izvoza određenih proizvoda u Siriju, i pojedinačan doseg, s obzirom na to da se odnose, među ostalim, na zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora fizičkih i pravnih osoba koje su povezane sa sirijskim režimom.

3. Stoga, iako su mjere ograničavanja službeno usmjerene protiv država, njima se zapravo utječe na fizičke i pravne osobe koje se ili smatraju izravno odgovornima za situaciju protiv koje se Unija želi boriti ili joj pridonose ili mogu otežati njezino rješavanje[2].

4. Mjere ograničavanja protiv sirijskog režima bile su postupne. U početku su se odnosile na određene osobe zbog njihovih službenih dužnosti u državnom aparatu. Nakon što je utvrdila da se, unatoč tom prvom paketu mjera, represija protiv civilnog stanovništva nastavila, Unija je proširila doseg mjera na druge dijelove stanovništva, među kojima je bilo nekoliko rukovoditelja poduzeća.

5. Tim se proširenjem područja osobne primjene mjera ograničavanja postavlja pitanje dokazivanja povezanosti osoba uvrštenih na popise za zamrzavanje financijskih sredstava s režimom treće zemlje protiv koje su te mjere usmjerene.

6. Upravo se ta problematika nalazi u srži ovih predmeta.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Vidjeti Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2014., str. 445.

7. Svojim dvjema žalbama I. Anbouba traži od Suda da ukine dvije presude Općeg suda Europske unije Anbouba/Vijeće[3], kojima je Opći sud odbio njegove tužbe za poništenje više odluka o zamrzavanju financijskih sredstava protiv njega.

8. U tim je presudama Opći sud presudio da je, zbog toga što je smatralo da se rukovoditelji glavnih sirijskih poduzeća mogu okvalificirati kao osobe povezane sa sirijskim režimom s obzirom na to da se poslovanje spomenutih poduzeća ne bi moglo uspješno razvijati ako ne bi uživalo naklonost navedenog režima i ako mu ti poduzetnici u zamjenu ne bi pružali određenu potporu, Vijeće Europske unije namjeravalo je primijeniti presumpciju potpore sirijskom režimu na rukovoditelje glavnih poduzeća u Siriji.

9. Opći sud smatrao je da se na temelju svih činjenica takva presumpcija može primijeniti na I. Anboubu.

10. U granicama žalbenog postupka od Suda se traži da odluči je li Opći sud svojim presudama povrijedio pravila o teretu dokazivanja u području mjera ograničavanja koja proizlaze iz sudske prakse Suda.

11. U ovom mišljenju, predložit ćemo, nakon navođenja novije sudske prakse Suda kojom su uspostavljena takva pravila, da se predmetne žalbe odbiju.

12. Naime, iako nam se obrazloženje rasuđivanja Općeg suda u pogledu pojma presumpcije čini spornim, iznijet ćemo razloge zbog kojih smatramo da je Opći sud mogao s pravom zaključiti da je Vijeće ispunilo svoju obvezu u pogledu tereta dokazivanja u području mjera ograničavanja, uzimajući u obzir, posebno, kriterij za uvrštavanje predviđen općim pravilima o mjerama ograničavanja protiv sirijskog režima, za čije određivanje Vijeće raspolaže širokom marginom prosudbe, postojanje niza općepoznatih i nespornih činjenica, obilježja tog režima kao i okolnosti građanskog rata u Siriji.

I – **Činjenice iz kojih proizlazi spor**

13. Opći sud u pobijanim presudama opisuje činjenice iz kojih proizlazi spor kako slijedi:

„1 Vijeće [...] donijelo je 9. svibnja 2011., na temelju članka 29. UEU-a, Odluku 2011/273/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL L 121, str. 11.). U članku 4. stavku 1. spomenute odluke određeno je da se zamrzavaju sva financijska sredstva i gospodarski izvori koji pripadaju, koji su u vlasništvu, koje drže ili nadziru osobe odgovorne za nasilnu represiju protiv civilnog stanovništva Sirije te s njima povezane fizičke i pravne osobe i subjekti, koji su uvršteni u popis iz Priloga navedenoj odluci. Načini tog zamrzavanja definirani su u drugim stavcima istog članka. U skladu s člankom 5. stavkom 1. Odluke 2011/273, Vijeće utvrđuje navedeni popis.

2 Odlukom 2011/522/ZVSP od 2. rujna 2011. o izmjeni Odluke 2011/273 (SL L 228, str. 16.) Vijeće je, među ostalim, proširilo područje primjene članka 4. stavka 1. potonje odluke na sva financijska sredstva i gospodarske izvore koji pripadaju, koji su u vlasništvu, koje drže ili nadziru osobe odgovorne za nasilnu represiju protiv civilnog stanovništva u Siriji, osobe i subjekti koji imaju koristi od režima ili ga podupiru te s njima povezane osobe i subjekti, koji su uvršteni u popis iz Priloga. Ime žalitelja Issama Anboube tada je uvršteno na taj popis. Razlozi tog uvrštavanja, navedeni u odgovarajućem stupcu navedenog popisa, jesu sljedeći: ‚Predsjednik Issam Anbouba Est. for agro-industry[4]. Financijski podupire sirijski režim'.

3 — T-563/11, EU:T:2013:429, u daljnjem tekstu: presuda T-563/11 i T-592/11, EU:T:2013:427, u daljnjem tekstu: presuda T-592/11 (u daljnjem tekstu, zajedno nazvane: pobijane presude)

4 — U daljnjem tekstu: SAPCO

3 Uredba Vijeća (EU) br. 442/2011 od 9. svibnja 2011. o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji (SL L 121, str. 1.) donesena je na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a[5] i Odluke 2011/273. Članak 4. stavak 1. te uredbe određuje zamrzavanje svih financijskih sredstava i gospodarskih izvora koji pripadaju, koji su u vlasništvu, koje drže ili ih nadziru fizičke ili pravne osobe, subjekti i tijela, navedeni u njezinu Prilogu II. Uredbom Vijeća (EU) br. 878/2011 od 2. rujna 2011. o izmjeni Uredbe br. 442/2011 (SL L 228, str. 1.) izmijenjen je, među ostalim, Prilog II. Uredbi br. 442/2011 te je ime tužitelja uvršteno na popis osoba, subjekata i tijela na koje se odnose sporne mjere. Razlozi za njegovo uvrštavanje na popis iz navedenog priloga istovjetni su onima navedenima u Prilogu Odluci 2011/522.

4 U Odluci Vijeća 2011/628/ZVSP od 23. rujna 2011. o izmjeni Odluke 2011/273 (SL L 247, str. 17.) i Uredbi Vijeća (EU) br. 1011/2011 od 13. listopada 2011. o izmjeni Uredbe br. 442/2011 (SL L 269, str. 18.) ime tužitelja zadržano je na popisu navedenom u prethodnoj točki 3., a dodani su i podaci o mjestu i datumu njegova rođenja.

5 Dana 7. listopada 2011. tužitelj je Vijeću podnio zahtjev za preispitivanje odluke kojom je njegovo ime uvršteno na predmetni popis, na koji je Vijeće 14. studenoga 2011. odgovorilo negativno.

6 Odlukom Vijeća 2011/684/ZVSP od 13. listopada 2011. o izmjeni Odluke 2011/273 (SL L 269, str. 33.) na popis osoba, subjekata i tijela na koje se odnose predmetne mjere uvršteno je ime novog subjekta te su sadržajno izmijenjene određene odredbe Odluke 2011/273. Odlukom Vijeća 2011/735/ZVSP od 14. studenoga 2011. o izmjeni Odluke 2011/273 (SL L 296, str. 53.) uvedene su dodatne mjere ograničavanja u pogledu osoba s tog popisa.

7 Vijeće je 14. listopada 2011. objavilo obavijest za osobe i subjekte na koje se primjenjuju mjere ograničavanja predviđene Odlukom 2011/273, koja je izmijenjena Odlukom 2011/684 i Uredbom br. 442/2011, koja je izmijenjena Uredbom br. 1011/2011 (SL C 303, str. 5.).

8 Nakon donošenja novih dodatnih mjera Odluka 2011/273 stavljena je izvan snage i zamijenjena Odlukom Vijeća 2011/782/ZVSP od 1. prosinca 2011. o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL L 319, str. 56.), kojom se tužiteljevo ime zadržalo na popisu osoba, subjekata i tijela na koje se odnose te mjere.

9 Provedbenom odlukom Vijeća 2012/37/ZVSP od 23. siječnja 2012. o provedbi Odluke 2011/782 (SL L 19, str. 33.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 4., str. 190.) na predmetni popis uvrštene su dodatne osobe i subjekti, a Odlukom Vijeća 2012/122/ZVSP od 27. veljače 2012. o izmjeni Odluke 2011/782 (SL L 54, str. 14.) predviđene su nove mjere protiv osoba uvrštenih na taj popis.

10 Uredba Vijeća (EU) br. 36/2012 od 18. siječnja 2012. o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji i o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 442/2011 (SL L 16, str. 1.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 10., str. 205.) i sama je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 168/2012 od 27. veljače 2012. (SL L 54, str. 1.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 14., str. 61.), kojom su dodatna imena uvrštena na popis osoba, subjekata i tijela na koje se odnose te mjere te su predviđene nove mjere protiv osoba uvrštenih na taj popis. Provedbenom uredbom Vijeća (EU) br. 410/2012 od 14. svibnja 2012. o provedbi članka 32. stavka 1. Uredbe (EU) br. 36/2012 (SL L 126, str. 3.) (SL posebno izdanje na

5 — Primjećujem, međutim, da se u uvodnim izjavama Uredbe br. 422/2011 navodi članak 215. UFEU-a, međutim bez točnog navođenja jesu li donesene mjere obuhvaćene stavkom 1. ili stavkom 2. tog članka.

hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 9., str. 267.) izmijenjeni su podaci o datumu i mjestu rođenja tužitelja kao i razlozi njegova uvrštavanja na popis iz Priloga II. Uredbi br. 36/2012, na sljedeći način:

‚Pruža financijsku potporu represivnom aparatu i paravojnim skupinama koje provode nasilje nad civilnim stanovništvom Sirije. Osigurava imovinu (prostorije, skladišta) za improvizirane centre za zadržavanje. Financijski odnosi s visokim sirijskim dužnosnicima'."

II – **Tužbe pred Općim sudom**

14. I. Anbouba podnio je Općem sudu dvije tužbe za poništenje.

15. Akti čije se poništenje tražilo u prvoj tužbi (predmet T-563/11) ili u početnoj tužbi ili u podnesku za preinaku tužbenog zahtjeva bili su sljedeći:

— Odluka 2011/522;

— Odluka 2011/628;

— Odluka 2011/782;

— Uredba br. 878/2011 i

— Uredba br. 36/2012,

u dijelovima u kojima se ime I. Anboube pojavljivalo na popisu osoba na koje se primjenjuju mjere ograničavanja donesene s obzirom na stanje u Siriji.

16. Akti čije se poništenje tražilo u drugoj tužbi (predmet T-592/11) ili u početnoj tužbi ili u podnesku za preinaku tužbenog zahtjeva bili su sljedeći:

— Odluka 2011/684;

— Odluka 2011/782;

— Uredba br. 1011/2011;

— Uredba br. 36/2012 i

— Provedbena uredba br. 410/2012,

u dijelovima u kojima se ime I. Anboube pojavljivalo na popisu osoba na koje se primjenjuju mjere ograničavanja donesene s obzirom na stanje u Siriji.

III – **Pobijane presude**

17. U prvoj tužbi (predmet T-563/11) I. Anbouba istaknuo je šest tužbenih razloga za poništenje, ali je odustao od tri. Opći je sud ispitao tri preostala tužbena razloga, odnosno drugi, koji se temelji na povredi pravila o dokazivanju i na očitim pogreškama u ocjeni u pogledu razloga uvrštenja I. Anboube na popis osoba koje podliježu mjerama ograničavanja, treći, koji se temelji na povredi prava na obranu i četvrti, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja.

18. U drugoj tužbi (predmet T-592/11) I. Anbouba istaknuo je šest tužbenih razloga za poništenje, ali je odustao od dva posljednja. Opći je sud ispitao četiri preostala tužbena razloga, odnosno prvi, koji se temelji na povredi načela pretpostavke nedužnosti i na prebacivanju tereta dokazivanja, drugi, koji se temelji na očitim pogreškama u ocjeni u pogledu razloga uvrštavanja I. Anboube na popis osoba koje podliježu sankcijama Unije, treći, koji se temelji na povredi prava na obranu i četvrti, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja.

19. U obje tužbe, nakon ispitivanja i odbijanja svakog od tužbenih razloga, Opći je sud odbio tužbe i naložio I. Anboubi snošenje troškova.

IV – **Zahtjevi stranaka pred Sudom**

20. U predmetima C-605/13 P i C-630/13 P I. Anbouba od Suda zahtijeva da:

1) ukine pobijane presude;

2) odlučujući na temelju novih odredbi proglasi i odluči:

   — da je odluka o uvrštavanju I. Anboube na popis osoba i subjekata na koje se primjenjuju gospodarske sankcije nezakonita;

   — da se poništavaju sporne odluke i uredbe pobijane u predmetima T-563/11 i T-592/11 i

   — da se Vijeću nalaže snošenje troškova obaju postupaka.

21. Vijeće od Suda zahtijeva da:

— odbije žalbe;

— po potrebi i podredno odbije tužbe protiv predmetnih akata i

— naloži I. Anboubi snošenje troškova žalbi.

22. Komisija od Suda zahtijeva da:

— odbije žalbe i

— naloži I. Anboubi snošenje troškova.

V – **Žalbe**

23. Svaka od dvije žalbe temelji se na dva ista žalbena razloga.

24. Prvim žalbenim razlogom I. Anbouba osporava primjenu, od strane Općeg suda, presumpcije povezanosti sa sirijskim režimom na njega, a drugim, nedostatak uobičajenog nadzora, od strane Općeg suda, predmetnih odluka i uredbi.

25. Žalbe su usmjerene protiv sljedećih točaka pobijanih presuda.

26. Točke 32. i 33. presude T-563/11 (koje su, u biti, istovjetne točkama 42. i 43. presude T-592/11) glase kako slijedi:

„32 Iz uvodnih izjava Odluke 2011/522 proizlazi da je Vijeće smatralo da je, s obzirom na to da mjerama ograničavanja usvojenima u Odluci 2011/273 nije zaustavljena represija sirijskog režima protiv [sirijskog] civilnog stanovništva, potrebno primijeniti spomenute mjere na dodatne osobe i subjekte koji imaju koristi od režima ili ga podupiru, posebno na one koji financiraju režim ili mu pružaju logističku potporu, ponajprije sigurnosnom aparatu, ili koji potkopavaju nastojanja da se osigura mirna tranzicija prema demokraciji. Odlukom 2011/522 mjere ograničavanja proširene su na glavne sirijske poduzetnike jer je Vijeće smatralo da se [rukovoditelji glavnih sirijskih poduzeća] mogu okvalificirati kao osobe povezane sa sirijskim režimom s obzirom na to da se poslovanje [navedenih] poduzeća ne bi moglo uspješno razvijati ako ne bi uživalo naklonost navedenog režima i ako mu ti poduzetnici u zamjenu ne bi pružali određenu potporu. Vijeće je na taj način namjeravalo primijeniti presumpciju potpore sirijskom režimu na rukovoditelje glavnih poduzeća u Siriji.

33 Što se tiče tužitelja, iz spisa proizlazi da je Vijeće na njega primijenilo takvu presumpciju zbog njegovih položaja predsjednika [SAPCO-a], velikog poduzeća u poljoprivredno-prehrambenoj industriji[, koje među ostalim ima tržišni udio od 60% u sektoru sojinog ulja], rukovoditelja nekoliko društava aktivnih u području nekretnina i obrazovanja, osnivačkog člana upravnog odbora [...] Cham Holding[, najvažnijeg privatnog društva u Siriji], osnovanog 2007. i glavnog tajnika trgovačke i industrijske komore grada Homsa (Sirija).“

27. Kako bi provjerio je li Vijeće primjenom presumpcije počinilo pogrešku koja se tiče prava, Opći sud je u točki 35. presude T-563/11 i točki 45. presude T-592/11 uputio na sudsku praksu iz područja prava tržišnog natjecanja prema kojoj se institucije mogu služiti presumpcijama koje odražavaju mogućnost administracije na kojoj je teret dokazivanja da donese zaključke na temelju pravila općeg iskustva koja proizlaze iz uobičajenog razvoja događaja[6]. U točki 36. presude T-563/11 i u točki 46. presude T-592/11 podsjetio je da se presumpcija, čak i kad je teško oboriva, nalazi u granicama dopuštenog ako je proporcionalna legitimnom cilju kojem se teži, ako postoji mogućnost podnošenja dokaza o protivnome i ako je osigurano pravo na obranu[7].

28. Opći sud je u istim točkama uputio na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava prema kojoj članak 6. stavak 2. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., nije neutralan kad je riječ o činjeničnim ili zakonskim presumpcijama, nego državama nalaže da ih razumno ograniče, pri čemu trebaju uzeti u obzir važnost uloga u pitanju i osigurati pravo na obranu[8].

29. U točki 37. presude T-563/11 i u točki 47. presude T-592/11 Opći sud je također uputio na točku 69. presude Tay Za/Vijeće[9], iz koje proizlazi da, kad se radi o odlukama u području zamrzavanja financijskih sredstava, primjena presumpcija nije isključena ako su one bile predviđene spornim aktima i ako su u skladu s ciljem tog propisa.

30. Primjenjujući te elemente sudske prakse na ovaj slučaj, Opći sud je, kao prvo, u točki 38. presude T-563/11 i u točki 48. presude T-592/11 presudio da je, s obzirom na autoritarnu narav sirijskog režima i strogu kontrolu koju država provodi nad gospodarstvom Sirije, Vijeće moglo smatrati da činjenica da se djelatnosti jednog od glavnih poslovnih ljudi u Siriji nisu mogle uspješno razvijati ako on nije uživao naklonost spomenutog režima i ako mu u zamjenu nije pružio određenu potporu čini pravilo općeg iskustva.

6 — Opći sud posebno je uputio na presudu Akzo Nobel i dr./Komisija (C-97/08 P, EU:C:2009:536, t. 60. do 63.).

7 — Opći sud uputio je na presudu Elf Aquitaine/Komisija (C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 62. i navedenu sudsku praksu).

8 — Opći sud uputio je na presude Salabiaku/Francuska (7. listopada 1988., serija A br. 141-A, t. 28.) i Klouvi/Francuska (br. 30754/03, t. 41.).

9 — C-376/10 P, EU:C:2012:138

31. Opći sud je, kao drugo, ispitao je li ta presumpcija bila proporcionalna cilju kojem Vijeće teži, je li bila oboriva i je li osigurala pravo na obranu I. Anboube.

32. U točki 40. presude T-563/11 i u točki 50. presude T-592/11 Opći sud je podsjetio na ciljeve Odluke 2011/522, pri čemu je napomenuo da dostavljanje određenih dokaza zainteresiranim osobama može biti protivno zaštitnoj naravi usvojenih mjera i važnim razlozima koji se tiču sigurnosti ili vođenja međunarodnih odnosa Unije i njezinih država članica. Zaključio je da je presumpcija Vijeća proporcionalna.

33. U točki 41. presude T-563/11 i u točki 51. presude T-592/11, Opći sud je utvrdio da je presumpcija oboriva s obzirom na to da Vijeće mora osobe na koje se mjere ograničavanja odnose obavijestiti o razlozima njihova uvrštavanja na popis i da se te osobe mogu osloniti na činjenice i podatke kojima samo one mogu raspolagati kako bi dokazale da ne pružaju potporu vladajućem režimu.

34. U točki 43. presude T-563/11 i u točki 53. presude T-592/11 Opći sud je, kao treće, presudio da je presumpcija bila predviđena spornim aktima i da je omogućila ostvarenje njihovih ciljeva.

35. Uzimajući u obzir te elemente, Opći sud je zaključio u točki 44. presude T-563/11 i u točki 54. presude T-592/11 da Vijeće nije počinilo pogrešku koja se tiče prava time što je smatralo da je činjenica da je I. Anbouba važan poslovni čovjek u Siriji dovoljna za presumpciju da on financijski podupire sirijski režim.

36. Opći sud potom je ispitao, u okviru drugog tužbenog razloga, elemente koje je predočio I. Anbouba i čiji je cilj bio dokazati da je Vijeće počinilo pogrešku u ocjeni time što je smatralo da, zbog toga što je on važan poslovni čovjek u Siriji, pruža financijsku potporu sirijskom režimu. Slijedom takvog ispitivanja, Opći sud ocijenio je da I. Anbouba nije izložio nijedan element koji bi mogao oboriti presumpciju.

VI – **Argumenti stranaka**

A – *Prvi žalbeni razlog*

37. I. Anbouba tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava jer je smatrao da je Vijeće pravilno primijenilo presumpciju potpore sirijskom režimu na rukovoditelje glavnih poduzeća u Siriji, iako za tu presumpciju ne postoji pravni temelj, ona nije proporcionalna u odnosu na legitimni cilj kojem se teži i nije oboriva.

38. Kao prvo, I. Anbouba tvrdi da ne postoji pravni temelj za primjenu presumpcije. On tvrdi da, suprotno uvjetu predviđenom u sudskoj praksi Suda, sporni akti ne predviđaju primjenu presumpcije. Druga rečenica točke 32. presude T-563/11 i točke 42. presude T-592/11 tumačenje je Općeg suda Odluke 2011/522.

39. Kao drugo, I. Anbouba tvrdi da je presumpcija neproporcionalna u odnosu na cilj koji se nastoji ostvariti. Opći sud podržao je predrasudu Vijeća time što mu je dopustio da ne dokaže konkretnu povezanost između osoba na koje se primjenjuju mjere ograničavanja i sirijskog režima. I. Anbouba također osporava upućivanje Općeg suda na sudsku praksu iz područja tržišnog natjecanja. On tvrdi da su pojmovi „pravila općeg iskustva“ i „uobičajeni razvoj događaja“ iz točke 35. presude T-563/11 i točke 45. presude T-592/11 nejasni i da predmeti iz područja tržišnog natjecanja koji se odnose na ekonomske sankcije proizlaze iz sasvim drugih okolnosti u odnosu na one vezane za zamrzavanje financijskih sredstava. I. Anbouba zaključuje da presumpcija, zbog svojega izrazito općega karaktera, nije u granicama prihvatljivog jer nije proporcionalna u odnosu na legitimni cilj kojem se teži.

40. Konačno, I. Anbouba tvrdi da je sporna presumpcija neoboriva. Naime, s obzirom na to da on ne može poricati da je rukovoditelj poduzeća u Siriji i da mu je materijalnopravno nemoguće iznijeti negativan dokaz o potpori sirijskom režimu, jedina mogućnost za osporavanje presumpcije bila bi iznijeti dokaz o protivljenju navedenom režimu. On osporava činjenicu da ta presumpcija ne ostavlja prostor za osobe koje ne ulaze u kategoriju podupiratelja režima, ali niti ne pripadaju njegovim javnim protivnicima. Opći sud stoga je neosnovano odbio kao nedovoljne dokaze koje je podnio I. Anbouba o nepostojanju njegove potpore sirijskom režimu.

41. Vijeće podsjeća da, prije svega, raspolaže općom nadležnošću za donošenje mjera ograničavanja protiv članova režima u Siriji, koji je odgovoran za ozbiljne povrede ljudskih prava. Budući da su zaštitničke naravi, svrha tih mjera jedino je izvršiti pritisak na sirijske vlasti i osobe koje su s njima povezane kako bi okončale kampanju nasilne represije koja je bila uzrok tisuća smrtnih slučajeva u Siriji. Kako bi bile djelotvorne, one se moraju odnositi na osobe odgovorne za tu represiju i osobe koje su osumnjičene za povezanost s njima.

42. Vijeće, nadalje, ističe da cilj vanjske politike iz predmetnih slučajeva podrazumijeva široku diskrecijsku ovlast zakonodavca Unije te ograničeni sudski nadzor.

43. Upućujući na točku 40. mišljenja nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Tay Za/Vijeće [10], u kojem on razlikuje tri skupine osoba na koje se odnose mjere ograničavanja, odnosno, kao prvo, vođe, kao drugo, osobe povezane s tim vođama, a posebno osobe koje ostvaruju korist od gospodarskih politika i, kao treće, članove obitelji osoba koje ostvaruju korist od gospodarskih politika, Vijeće navodi da je I. Anbouba dio druge skupine obuhvaćenih osoba.

44. Vijeće podsjeća da je I. Anbouba važan poslovni čovjek koji je dio rukovodilačke gospodarske klase u Siriji, da je jedan od stupova trenutačne vlasti, da je dioničar Cham Holdinga, društva koje također podliježe mjerama ograničavanja, da je blizak s Ramijem Makhloufom, koji je i sam blizak režimu te da su oni oboje članovi upravnog odbora Cham Holdinga koji je pod nadzorom Ramija Makhloufa.

45. Vijeće ističe važnost koju obiteljski krugovi imaju u obnašanju vlasti u Siriji, kako u političkom tako i u gospodarskom smislu, i to već desetljećima. Studija političkog života u Siriji te obnašanja vlasti klana Assad [11] pokazuje raspodjelu vladajućih položaja u vlasti (vojska za klan Assad) i ključnih položaja u službi odavno centraliziranoga gospodarstva, koja se povijesno provodila među tim velikim obiteljima, uključujući međusobno povezane obitelji Anbouba i Makhlouf. Nakon smrti Hafeza Al-Assada i nakon vala djelomično provedene gospodarske liberalizacije te obitelji povezane s režimom, osim kontrole nad javnim gospodarskim sektorom, preuzele su kontrolu nad posve novim privatnim sektorom.

46. Vijeće tvrdi da Unija, u okviru odluke donesene na temelju članka 29. UEU-a, u skladu s međunarodnim pravom, može utvrditi presumpcije na kojima će temeljiti mjere ograničavanja protiv određene kategorije osoba ili subjekata. Vijeće ističe da se oslonilo na činjenicu da je I. Anbouba dio uske skupine koju čine najvažniji rukovoditelji poduzeća u Siriji kao i na činjenicu da su njegova poduzeća pod tim režimom uspješno poslovala, što je Opći sud utvrdio u točki 46. presude T-563/11 i u točki 64. presude T-592/11. Ta dva elementa stavljala su I. Anboubu u poseban položaj u odnosu na druge osobe.

47. Da bi oborio presumpciju, I. Anbouba trebao je dokazati ne da se protivi režimu, nego da nije u posebnom položaju u odnosu na druge osobe, što nije dokazao.

48. Što se tiče proporcionalnosti presumpcije, Vijeće upućuje na točku 50. presude T-592/11.

10 — C-376/10 P, EU:C:2011:786

11 — Vijeće upućuje, kao primjer, na djelo Haddada, B., *Business Networks in Syria – The political economy of authoritarian resilience*, Stanford University Press, 2012.

49. U svojim intervencijskim podnescima Komisija ispituje članak 4. Odluke 2011/522 u kojem se, prema njezinu mišljenju, razlikuju četiri kategorije osoba i subjekata na koje se mogu primijeniti mjere ograničavanja, odnosno one koji su odgovorni za nasilnu represiju, one koji imaju koristi od režima, one koji podržavaju režim i oni koji su povezani s prethodno navedenim osobama i subjektima. Komisija, nadalje, podsjeća na I. Anboubine dužnosti (rukovoditelj nekoliko društava, aktivan u više sektora, član upravnog odbora Cham Holdinga, kojim supredsjeda Rami Makhlouf, rođak predsjednika Bašara Al-Asada, glavni tajnik trgovačke i industrijske komore grada Homsa). Komisija tvrdi da se pravilo općeg iskustva ne odnosi na sve sirijske poduzetnike, nego na „glavne poslovne ljude u Siriji, aktivn[e] u brojnim sektorima“.

50. Komisija podsjeća da je presumpcija „pravni mehanizam koji se sastoji od izvođenja nesigurne činjenice iz sigurne činjenice. Taj se mehanizam upotrebljava onda kada je nesigurnu činjenicu zbog njezine prirode vrlo teško utvrditi te ona proizlazi iz činjenice koju je lakše utvrditi“ [12]. Njegovu je upotrebu dopustio Sud te Komisija, u tom pogledu, navodi presudu Aalborg Portland i dr./Komisija [13], u kojoj je Sud u točki 79. presudio da „[i]ako je zakonski teret dokazivanja na [...] Komisiji odnosno na predmetnom poduzeću ili udruženju, činjenični elementi koje ističe jedna stranka mogu biti takve prirode da obvezuju drugu stranku da predoči obrazloženje ili opravdanje, u nedostatku kojeg je dopušteno zaključiti da je obveza u pogledu tereta dokazivanja ispunjena“.

51. Prema mišljenju Komisije, presumpcija se može usporediti sa skupom indicija koje druga strana nije dovoljno opovrgnula. Europski sud za ljudska prava, uostalom, redovito navodi da dokaz „izvan svake razumne sumnje“ može „proizaći iz skupa indicija, ili neoborenih presumpcija, koje su dovoljno ozbiljne, precizne i dosljedne“ [14], izjednačujući time skup indicija i neoborene presumpcije.

52. Europski sud za ljudska prava prihvaća presumpcije u kaznenim predmetima. Prema mišljenju tog suda, člankom 6. stavkom 2. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda državama se nalaže da ih razumno ograniče, pri čemu trebaju uzeti u obzir važnost uloga u pitanju i osigurati pravo na obranu [15]. Isto tako, prihvaća ih i Sud u kaznenopravnom području [16]. Tim više treba prihvatiti presumpciju u području poput onog u predmetnom slučaju, u kojem se radi o mjeri vanjske politike i sigurnosti, koja je, uostalom, podvrgnuta kontroli koja mora biti ograničena.

53. Prema mišljenju Komisije, odluka se može temeljiti na informacijama, poput javnih izvještaja, novinskih članaka ili izvještaja obavještajnih službi, a ne na dokazima, posebno u slučaju nepostojanja istražnih ovlasti u trećim zemljama. Komisija ističe da je prikladnost primjene presumpcije činjenično pitanje i da se može podvrgnuti samo relativno iznimnom nadzoru u okviru žalbe.

54. Što se tiče navodnog nepostojanja pravnog temelja presumpcije, Komisija tvrdi, kao prvo, da čak i ako je druga rečenica točke 32. presude T-563/11 i točke 42. presude T-592/11 tumačenje Općeg suda Odluke 2011/522, kao što tvrdi I. Anbouba, nije jasno zašto bi takvo tumačenje bilo netočno. Komisija tvrdi, kao drugo, da je tvrdnja da presumpcija mora biti predviđena zakonom, pravno pogrešna. Naime, „činjenične“ presumpcije proizlaze iz dobro utvrđenih načela ocjene dokaza te ih je prihvatio i Europski sud za ljudska prava i Sud. Konačno, presuda Tay Za/Vijeće (EU:C:2012:138) odnosi se na posve drugu presumpciju o članovima obitelji poslovnog čovjeka, a iz primjedbe Suda, u točki 69. te presude, može se zaključiti da bi Sud bio spreman razmotriti dopuštenost takve presumpcije, da je ona bila predviđena barem u zajedničkom stajalištu ili spornoj uredbi, što nije bio slučaj. Komisija zaključuje da činjenica da presumpcija nije izričito predviđena relevantnim propisom nije važna jer činjenične presumpcije nisu, po definiciji, predviđene zakonom s obzirom na to da djeluju na spoznajnoj, a ne na normativnoj razini.

12 — Komisija upućuje na definiciju Cabrillaca, R., *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2. izdanje, Litec, Pariz, 2004., str. 301.

13 — C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, EU:C:2004:6

14 — Komisija navodi među ostalim presudu Öcalan/Turska [GC], br. 46221/99, t. 180., ESLJP 2005-IV.

15 — Gore navedena presuda Salabiaku/Francuska, t. 28.

16 — Presuda Spector Photo Group i Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, t. 43. i 44.)

55. Što se tiče navodno neproporcionalnoga karaktera presumpcije, Komisija osporava argument I. Anboube koji se temelji na presumpcijama u području prava tržišnog natjecanja. Komisija tvrdi da se dokazivanje uvijek sastoji od djelovanja na temelju pravila iskustva. Osim toga, argument I. Anboube zanemaruje da ni Vijeće ni Opći sud nisu isticali „opću" presumpciju koja bi se primjenjivala na sve režime. Opći sud oslanja se na posebne okolnosti sirijskog režima, koje se ne osporavaju u okviru žalbi. Komisija, osim toga, naglašava da Vijeće, što nije slučaj u pravu tržišnog natjecanja, nema ovlast istraživanja na sirijskom državnom području te se stoga mora temeljiti na indicijama, što opravdava šire prihvaćanje presumpcija u području koje nije kaznenopravno. Konačno, Komisija ističe da je Opći sud uzeo u obzir važnost uloga u pitanju (točka 40. presude T-563/11 i točka 50. presude T-592/11), u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava.

56. Što se tiče neoborivosti presumpcije, Komisija smatra da I. Anbouba iskrivljuje pobijane presude. Naime, Opći sud ne zahtijeva da on dokaže da je protivnik režima, nego da ne podupire režim ili da od njega nema koristi. Komisija ističe da žalbe ne dovode u pitanje ocjene u točkama 66. do 76. presude T-592/11. Činjenica da može biti teško iznijeti takav dokaz u slučaju važnog poslovnog čovjeka koji je aktivan u nekoliko sektora može također potvrditi prikladnost presumpcije (ona pretpostavlja pravilo općeg iskustva koje ima malo ili vrlo malo iznimaka), a ne suprotno.

57. U odgovoru na intervencijske podneske Komisije I. Anbouba ističe da Komisija razlikuje četiri kategorije osoba/subjekata koje podliježu mjerama ograničavanja, dok je nezavisni odvjetnik P. Mengozzi razlikovao samo tri u svojem mišljenju u predmetu Tay Za/Vijeće (EU:C:2011:786). On tvrdi da je Sud dužan nadzirati je li presumpcija pravno utemeljena s obzirom na to da je pravilo općeg iskustva utvrđeno na temelju navodno općepoznatih, ali neutemeljenih elemenata. I. Anbouba osporava, posebno, zaključke koje su Vijeće i Komisija izveli iz elemenata koji se odnose na njega:

— nije utvrđeno da je mogao utjecati na postupke za koje se optužuje Cham Holding i nije se uzela u obzir činjenica da je u travnju 2011. podnio ostavku u tom društvu, iako se uvrštavanje fizičke osobe, zbog njezine povezanosti s osobom ili subjektom koji je uvršten na popis, ne može temeljiti na presumpcijama koje nisu potkrijepljene ponašanjem predmetne osobe [17];

— što se tiče njegove funkcije glavnog tajnika trgovačke i industrijske komore grada Homsa (između 2005. i 2008. godine), I. Anbouba tvrdi da njegove prijašnje dužnosti ne mogu opravdati uvrštavanje na popis [18]. I. Anbouba osim toga pojašnjava da je bio izabran na taj položaj u kampanji protiv drugoga kandidata bliskog režimu;

— u odnosu na raznolikost njegovih ulaganja u nekoliko međusobno nepovezanih gospodarskih sektora, I. Anbouba tvrdi da to samo po sebi nije dokaz potpore režimu i

— što se tiče veza s obitelji sirijskog predsjednika, I. Anbouba tvrdi da Komisija vjerojatno upućuje na djelo koje navodi Vijeće, u kojem se aludira na neke važne obitelji povezane s klanom Assad; on ističe da je to djelo bilo navedeno tek tijekom žalbenog postupka i da u tom pogledu nije mogao ostvariti svoje pravo na obranu; u svakom slučaju, primjećuje da on nije naveden u predmetnom djelu.

58. Vijeće nije podnijelo očitovanja na intervencijske podneske koje je podnijela Komisija.

17 — Vidjeti presudu Sedghi i Azizi/Vijeće (T-66/12, EU:T:2014:347, t. 69.).

18 — Vidjeti presudu Alchaar/Vijeće (T-203/12, EU:T:2014:602, t. 155.).

B – *Drugi žalbeni razlog*

59. I. Anbouba tvrdi da je, u nedostatku presumpcije, Vijeće dužno predočiti dokaze na kojima temelji svoju odluku o uvrštavanju na popis osoba na koje se odnose mjere ograničavanja u Siriji. Time što je dopustio Vijeću da ne priopći dokaze ili razloge koji opravdavaju neobjavljivanje navedenih dokaza i time što mu je dopustio da svoju odluku utemelji samo na presumpciji koju međutim nije mogao zakonito primijeniti, Opći sud nije sankcionirao očitu povredu načela kontradiktornosti i njegova prava na obranu.

60. Na temelju presude Komisija i dr./Kadi [19] I. Anbouba smatra da, ako je Vijeće imalo mogućnost da mu ne priopći dokaze kojima raspolaže zbog važnih razloga koji se odnose na sigurnost ili međunarodne odnose, ipak ih je trebalo, s jedne strane, priopćiti Općem sudu kako bi ih on mogao ocijeniti i, s druge strane, opravdati postojanje razloga koji se protive tome da se ti dokazi priopće I. Anboubi.

61. Vijeće nije zauzelo stajalište o tom drugom žalbenom razlogu.

62. Komisija tvrdi da presumpcija zamjenjuje svrhu dokaza. Poznate činjenice odnosile su se na osobnu situaciju I. Anboube i obilježja sirijskog režima. Budući da te činjenice nisu bile osporene, nije bilo potrebno Općem sudu priopćiti dodatne dokaze.

63. Komisija ističe da presuda Komisija i dr./Kadi (EU:C:2013:518), na koju se poziva I. Anbouba, nije relevantna. Naime, predmet u kojem je donesena ta presuda odnosi se na terorizam, gdje su zahtjevi u pogledu dokaza različiti. U tom je predmetu, osoba na koju se odnose mjere ograničavanja, poricala sve činjenice, a Komisija se nije oslonila na podatke ili presumpcije čiji činjenični temelj proizlazi iz javnog područja ili ga je ta osoba prihvatila. Naprotiv, u presudi Vijeće/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft [20] bila je riječ o situaciji u kojoj dokazi o postojanju razloga istaknutih protiv predmetne pravne osobe nisu bili osporeni i proizlazili su iz javnih dokumenata. U tim uvjetima, kao što je Sud presudio, Vijeće nije bilo dužno dodatno dokazati aktivnosti društva Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (u daljnjem tekstu: Kala Naft) [21].

VII – **Ocjena**

64. Iako ih je I. Anbouba istaknuo odvojeno, dva su žalbena razloga koja je istaknuo u svakoj žalbi, prema mojem mišljenju, usko povezana.

65. Naime, prvim žalbenim razlogom I. Anbouba tvrdi da Vijeće nije moglo na njega primijeniti presumpciju potpore režimu Bašara Al-Asada samo na temelju toga što je on važan poslovni čovjek u Siriji. On smatra, a što je i predmet drugog žalbenog razloga, da je Vijeće trebalo predočiti dodatne dokaze u prilog njegovu uvrštavanju na popis osoba koje podliježu mjerama ograničavanja, kako bi dokazalo da on podupire sirijski režim.

66. Prema mišljenju I. Anboube, time što je samo utvrdilo činjenicu da je on važan poslovni čovjek u Siriji i nije zahtijevalo dodatne dokaze, Vijeće je prebacilo teret dokazivanja, nametnuvši njemu teret da iznese negativan dokaz da ne podupire režim Bašara Al-Asada.

19 — C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518

20 — C-348/12 P, EU:C:2013:776

21 — Točke 89. i 105.

67. Iako je u okviru predmetnih žalbi I. Anbouba naveo da ne osporava, kao takvo, korištenje presumpcije kao načina dokazivanja, ipak je pojasnio zašto se presumpcija potpore režimu Bašara Al-Asada ne može primijeniti na njega. Naime, prema njegovu mišljenju, takva je presumpcija lišena pravnog temelja, neproporcionalna i neoboriva.

68. Ukratko, svrha je dvaju žalbenih razloga koje je istaknuo I. Anbouba dovesti u pitanje način na koji je Opći sud ocijenio jesu li poštovana pravila o teretu dokazivanja u području mjera ograničavanja jer je priznao postojanje presumpcije potpore sirijskom režimu u pogledu njega te nije stoga od Vijeća tražio da predoči dodatne dokaze kako bi potkrijepio postojanje te potpore.

69. Uzimajući u obzir usku povezanost između dva žalbena razloga koja je istaknuo I. Anbouba u svakoj žalbi, ispitat ćemo ih zajedno.

70. Najprije, valja utvrditi što je u nadležnosti Suda u okviru žalbenog postupka.

71. Iz sudske prakse Suda proizlazi da je navodna povreda pravila koja se primjenjuju u području dokazivanja pravno pitanje koje je dopušteno u stadiju žalbe [22].

72. Konkretno, Sud je presudio da „ako se odnose na ocjenu Općeg suda dokaza koji su mu podneseni, prigovori žalitelja ne mogu se ispitati u okviru žalbe. Međutim, Sud je dužan utvrditi je li, tijekom te ocjene, Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava povređujući opća načela prava, poput pretpostavke nevinosti, i pravila koja se primjenjuju u području dokazivanja, poput onih o teretu dokazivanja“ [23].

73. Stoga, „pitanje podjele tereta dokazivanja, iako može utjecati na činjenična utvrđenja Općeg suda, predstavlja pravno pitanje“ [24].

74. S obzirom na tu sudsku praksu, Sud treba provjeriti, u okviru predmetnih žalbi, je li Opći sud povrijedio pravila koja uređuju podjelu tereta dokazivanja u području mjera ograničavanja.

75. Najprije ću podsjetiti, kroz ispitivanje triju presuda, na pravila o teretu dokazivanja u području mjera ograničavanja koja je utvrdio Sud. Nakon toga, ispitat ćemo, kao drugo, je li rasuđivanje Općeg suda u skladu sa sudskom praksom Suda.

A – *Pravila o teretu dokazivanja u području mjera ograničavanja*

76. U trenutačnom stadiju razvoja sporova koji se odnose na mjere ograničavanja, glavne naznake pravila o teretu dokazivanja nalazimo u presudama Tay Za/Vijeće (EU:C:2012:138), Komisija i dr./Kadi (EU:C:2013:518) i Vijeće/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

1. Presuda Tay Za/Vijeće

77. Presuda Tay Za/Vijeće (EU:C:2012:138) odnosi se na mjere ograničavanja uvedene protiv Republike Unije Mjanmar. Donesene su mjere zamrzavanja financijskih sredstava protiv osoba koje su ostvarivale korist od gospodarskih politika vlade. Ime tužitelja, uz podatak „Sin Tay Zaa“ i ime njegova oca, Tay Za, zajedno s obrazloženjem da je on bio rukovoditelj poduzeća, bili su uvršteni na popis osoba čija su financijska sredstva zamrznuta.

22 — Vidjeti posebno presudu Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

23 — Presuda Hüls/Komisija (C-199/92 P, EU:C:1999:358, t. 65.)

24 — Presuda BAI i Komisija/Bayer (C-2/01 P i C-3/01 P, EU:C:2004:2, t. 61.)

78. Tužitelj je osporavao da se samo činjenica da je član obitelji rukovoditelja poduzeća može smatrati dovoljnom kako bi se opravdalo njegovo uvrštavanje na popis.

79. S obzirom na to da su sporne mjere ograničavanja donesene na temelju članaka 60. i 301. UEZ-a, Sud je pojasnio uvjete pod kojima osoba može podlijegati mjerama zamrzavanja njezinih financijskih sredstava na temelju navedenih članaka.

80. U tom pogledu, Sud je podsjetio da je već presudio u presudi Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija [25] da „s obzirom na tekst članaka 60. i 301. UEZ-a, posebno izraze ‚u pogledu predmetnih [trećih] zemalja' i ‚s jednom ili više trećih zemalja' koji se nalaze u tim člancima, te odredbe odnose se na donošenje mjera protiv trećih zemalja, pri čemu potonji pojam može uključivati vođe takve zemlje kao i pojedince i subjekte koji su povezani s tim vođama ili koje oni izravno ili neizravno nadziru" [26].

81. Stoga je Sud u točki 55. svoje presude Tay Za/Vijeće (EU:C:2012:138) naveo da se „ne može isključiti da rukovoditelji određenih poduzeća mogu podlijegati mjerama ograničavanja donesenima na temelju članaka 60. i 301. UEZ-a *ako je utvrđeno da su povezani s vođama Republike Unije Mjanmar ili da su aktivnosti tih poduzeća ovisne o tim vođama*" [27].

82. U okviru predmeta u kojem je donesena ta presuda, na sina rukovoditelja poduzeća koji je bio na spornom popisu primijenile su se mjere zamrzavanja njegovih financijskih sredstava samo zato što je pripadao obitelji osobe koja se mogla smatrati povezanom s vođama Republike Unije Mjanmar. Naime, Opći sud presudio je da je dopušteno pretpostaviti da članovi obitelji rukovoditelja poduzeća ostvaruju korist od dužnosti koje izvršavaju ti rukovoditelji, tako da se može zaključiti da također ostvaruju korist od gospodarskih politika vlade. Opći sud također je presudio da se ta presumpcija može oboriti ako tužitelj uspije dokazati da nije usko povezan s rukovoditeljem koji je dio njegove obitelji.

83. Opći sud stoga je zaključio da su mjere ograničavanja, na temelju ciljanih i selektivnih sankcija koje utječu na određene kategorije osoba za koje je Vijeće utvrdilo da su povezane s predmetnim režimom, uključujući članove obitelji rukovoditelja važnih poduzeća u predmetnoj trećoj zemlji, obuhvaćene područjem primjene članaka 60. i 301. UEZ-a.

84. Sud je smatrao da je takvim rasuđivanjem Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava.

85. Iako je priznao da je u točki 166. presude Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (EU:C:2008:461) široko tumačio članke 60. i 301. UEZ-a, s obzirom na to da je u pojam „trećih zemalja" iz navedenih članaka uključio vođe tih država kao i pojedince i subjekte koji su povezani s tim vođama ili koje oni izravno ili neizravno nadziru, Sud je pojasnio da je takvo tumačenje bilo podložno uvjetima čija je svrha osigurati primjenu članaka 60. i 301. UEZ-a u skladu s njihovim ciljem.

86. Prema mišljenju Suda, mjere protiv fizičkih osoba trebaju obuhvatiti samo vođe navedenih zemalja i osobe koje su povezane s tim vođama, kako bi mogle biti donesene na temelju članaka 60. i 301. UEZ-a kao mjere ograničavanja koje utječu na treće zemlje.

87. Taj zahtjev osigurava, prema mišljenju Suda, postojanje dovoljne povezanosti između dotičnih osoba i treće zemlje koja podliježe mjerama ograničavanja koje je Unija donijela, čime se sprečava da se članci 60. i 301. UEZ-a preširoko tumače, što bi bilo protivno sudskoj praksi Suda.

25 — C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461

26 — Presuda Tay Za/Vijeće (EU:C:2012:138, t. 53. i navedena sudska praksa)

27 — Moje isticanje

88. Stoga je Sud prigovorio Općem sudu da je proširio kategoriju fizičkih osoba koje mogu podlijegati ciljanim mjerama ograničavanja time što je pretpostavio da članovi obitelji rukovoditelja važnih poduzeća također ostvaruju korist od gospodarskih politika vlade. U tom pogledu, prema mišljenju Suda, primjena tih mjera na fizičke osobe samo zbog njihove obiteljske veze s osobama povezanima s vođama dotične treće zemlje i neovisno o njihovom osobnom ponašanju protivi se sudskoj praksi Suda koja se odnosi na članke 60. i 301. UEZ-a.

89. Prema mišljenju Suda, naime, nije jednostavno dokazati povezanost, čak ni neizravnu, između nedostatka napretka prema demokratizaciji i neprestane povrede ljudskih prava u Mjanmaru te ponašanja članova obitelji rukovoditelja poduzeća. Osim toga, Sud je želio ograničiti kategorije fizičkih osoba koje mogu podlijegati ciljanim mjerama ograničavanja na one čija je povezanost s dotičnom trećom zemljom potpuno očita, odnosno na vođe trećih zemalja i na pojedince koji su s njima povezani.

90. Sud je dodao da se kriterij kojim se koristio Opći sud za uvrštavanje članova obitelji rukovoditelja poduzeća temeljio na presumpciji koja nije bila predviđena ni u Uredbi (EU) br. 194/2008 [28] ni u zajedničkim stajalištima 2006/318/ZVSP [29] i 2007/750/ZVSP [30], na koje upućuje Opći sud, i koja nije u skladu s ciljem tog propisa.

91. Sud je iz toga zaključio da se „mjera zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora koji pripadaju žalitelju može donijeti, u okviru uredbe čija je svrha sankcioniranje trećih zemalja na temelju članaka 60. i 301. UEZ-a, *samo na temelju točnih i konkretnih elemenata iz kojih je moguće utvrditi da navedeni žalitelj ostvaruje korist od gospodarskih politika vođa Republike Unije Mjanmara*“ [31].

92. Rasuđivanje Suda u presudi Tay Za/Vijeće (EU:C:2012:138) proizlazi iz pravnih temelja koji su tada bili na snazi, odnosno članaka 60. i 301. UEZ-a. Međutim, glavna razmatranja iz te presude čine mi se i dalje relevantnima.

93. Naime, točno je da je problem vezan uz opseg područja osobne primjene mjera donesenih protiv treće zemlje na temelju članaka 60. i 301. UEZ-a izgubio na važnosti od kada se člankom 215. stavkom 2. UFEU-a dopušta donošenje mjera ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba, skupina ili nedržavnih subjekata. Međutim, važnost razmatranja u navedenoj presudi, posebno u dijelu koji se odnosi na potrebu da Vijeće dokaže postojanje dovoljne povezanosti između uvrštene osobe i režima relevantne treće zemlje, nije u potpunosti nestala, s obzirom na to da je članak 215. stavak 1. UFEU-a u biti preuzeo sadržaj članka 301. UEZ-a.

94. Međutim, prema mojem mišljenju, ništa ne isključuje da ta posljednja odredba može služiti, kao što je to prethodno bio slučaj s člancima 60. i 301. UEZ-a, kao pravni temelj za donošenje mjera protiv vođa trećih zemalja kao i s njima povezanih osoba. Članak 215. stavak 2. UFEU-a odnosi se, dakle, na osobe koje se ne bi mogle smatrati povezanima s trećom zemljom, što je uostalom dosljedno tekstu te odredbe koji se odnosi na fizičke i pravne osobe kao i skupine i „nedržavne“ subjekte.

95. U predmetnom slučaju, sporne uredbe u ovim predmetima donesene su na temelju članka 215. UFEU-a a da nije pojašnjeno jesu li mjere zamrzavanja financijskih sredstava donesene protiv osoba koje se smatraju povezanima sa sirijskim režimom utemeljene na stavku 1. ili stavku 2. navedenog članka.

28 — Uredba Vijeća od 25. veljače 2008. o produljenju i pooštravanju mjera ograničavanja u pogledu Burme/Mjanmara i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 817/2006 (SL L 66, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 3., str. 81.)

29 — Zajedničko stajalište Vijeća od 27. travnja 2006. o obnovi mjera ograničavanja protiv Burme/Mjanmara (SL L 116, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 2., str. 107.)

30 — Zajedničko stajalište Vijeća od 19. studenoga 2007. o izmjeni Zajedničkog stajališta 2006/318 (SL L 308, str. 1.)

31 — Moje isticanje

96. U svakom slučaju, važno je uzeti u obzir da su ključni doprinosi presude Tay Za/Vijeće (EU:C:2012:138) i dalje relevantni, čak i nakon uvođenja novih pravnih temelja u članku 215. stavcima 1. i 2. UFEU-a.

97. Ta presuda stoga prikazuje činjenicu da je „glavna poteškoća koja se javlja u području pojedinačnih mjera ograničavanja koje se službeno primjenjuju na zemlju u definiciji kriterija povezanosti stvarnog pojedinačnog cilja sa službenim državnim ciljem“ [32].

98. U tom pogledu, ključni je doprinos navedene presude da je Vijeće dužno, ako se kriterij za uvrštavanje iz općih pravila o predmetnim mjerama ograničavanja temelji na povezanosti između jedne kategorije osoba i režima dotične treće zemlje, kao što je činjenica ostvarivanja koristi od gospodarskih politika koje vodi taj režim, kada primjenjuje taj kriterij za uvrštavanje, dokazati postojanje dostatne povezanosti između osobe koju je odlučilo uvrstiti i navedenog režima. Naime, pod tim se uvjetom uvrštavanje neke osobe na popis za zamrzavanje financijskih sredstava može smatrati prikladnim za postizanje političkog cilja kojem Vijeće teži.

99. Točnije, iako je Sud priznao da rukovoditelji određenih poduzeća mogu podlijegati mjerama ograničavanja, to je moguće pod uvjetom da je utvrđeno da su oni povezani s vođama dotične treće zemlje ili da je poslovanje njihovih poduzeća ovisno o tim vođama [33].

100. Sudu stoga nije dovoljna tvrdnja koja nije potkrijepljena informacijama i dokazima. Ako nedostaju precizni i konkretni dokazi koji omogućuju da se utvrdi da neka osoba ostvaruje korist od gospodarskih politika koje vode vođe treće zemlje, ne postoji dovoljna povezanost s režimom te stoga uvrštavanje na popis mora biti poništeno [34].

101. Kao što ću imati priliku detaljnije objasniti u nastavku, očito je da je, u okviru ovih žalbi, povezanost između I. Anboube i sirijskog režima znatno uža te se stoga ne može kritizirati na temelju istih elemenata kao što su oni koje je istaknuo Sud u presudi Tay Za/Vijeće (EU:C:2012:138). Suprotno onomu što je bio slučaj u predmetu u kojem je donesena ta presuda, Vijeće je dokazalo da je I. Anbouba obuhvaćen područjem primjene kriterija za uvrštavanje, odnosno da se ubraja, kao važan poslovni čovjek u Siriji, u kategoriju osoba koje imaju koristi od sirijskog režima ili ga podupiru [35].

2. Presuda Komisija i dr./Kadi

102. Presuda Komisija i dr./Kadi (EU:C:2013:518) odnosi se na mjere ograničavanja donesene protiv osoba i subjekata povezanih s Osamom bin Ladenom, mrežom Al-Quaida i talibanima.

103. Prema sudskoj praksi koja proizlazi iz te presude, učinkovitost sudskog nadzora koju jamči članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima osobito zahtijeva da se „u okviru nadzora nad zakonitošću razloga na kojima je utemeljena odluka o upisu ili zadržavanju imena osobe na [popisima osoba koje podliježu sankcijama], sud Unije uvjeri da se ta odluka [...] temelji na *dovoljno čvrstoj*

32 — Vidjeti Beaucillon, C., *op. cit.*, t. 131.

33 — Presuda Tay Za/Vijeće (EU:C:2012:138, t. 55.)

34 — Vidjeti Simon, D., „Mesures restrictives (Myanmar)“, *Revue Europe*, svibanj 2012., br. 5, kom. 174, gdje se navodi da je „učinak rješenja Suda ograničavanje kategorije osoba koje mogu biti obuhvaćene, time što se zahtijeva određeni intenzitet povezanosti“.

35 — – U točki 39. svojeg mišljenja u predmetu Tay Za/Vijeće (EU:C:2011:786) nezavisni odvjetnik P. Mengozzi opisao je na sljedeći način povezanost između oca žalitelja, koji je bio rukovoditelj poduzećâ, i režima predmetne treće zemlje: „U predmetnom slučaju, već je jasno, prema ocjeni Vijeća koju nije potrebno dovoditi u pitanje, da je otac žalitelja povezan s burmanskim režimom, iako ne pripada samoj vladi. Njegovo svojstvo ‚osobe povezane’ s burmanskim režimom proizlazi iz stvarnih koristi koje dva poduzeća kojima upravlja imaju od burmanskih gospodarskih politika te se u tom smislu povezanost s navedenim režimom čini dovoljnom. Neovisno o tome, kada je riječ o ocu žalitelja, ta je povezanost, iako dovoljna, prije svega neizravna s obzirom na to da je on opisan kao pasivni korisnik gospodarskih politika o kojima ne odlučuje.“

činjeničnoj osnovi [...]. To podrazumijeva provjeru navedenih činjenica u obrazloženju koje podupire spomenutu odluku [...], uz posljedicu da sudski nadzor ne bude ograničen na ocjenu apstraktne vjerojatnosti navedenih razloga, nego da obuhvaća i pitanje *jesu li ti razlozi*, ili barem jedan od njih za koji se smatra da je dovoljan da se na njemu temelji ta odluka, *dokazani*“ [36].

104. Na nadležnom tijelu Unije jest da u slučaju osporavanja utvrdi osnovanost razloga istaknutih protiv osobe koje se to tiče, a ne na njoj samoj da pruži negativan dokaz o neosnovanosti spomenutih razloga. Važno je međutim da pruženi podaci ili dokazi podrže razloge protiv dotične osobe. Ako ti elementi ne omogućavaju da se utvrdi osnovanost nekog razloga, sud Unije neće ga uzeti u obzir kao temelj odluke o upisu ili zadržavanju predmetnog upisa [37].

105. Isto tako, „poštovanje [prava na obranu i prava na djelotvornu sudsku zaštitu] [...] podrazumijeva da u slučaju osporavanja pred sudom sud Unije nadzire osobito jesu li razlozi navedeni u obrazloženju [u prilog odluci o upisu ili zadržavanju upisa] dovoljno precizni i konkretni kao i, ako je potrebno, *materijalnu utemeljenost činjenica* koje odgovaraju dotičnom razlogu s obzirom na elemente koji su bili priopćeni“ [38].

106. Kada je takav zahtjev prenesen na situaciju važnih poslovnih ljudi u autoritarnom režimu, on se nadovezuje, prema mojem mišljenju, na zahtjev koji je Sud izrazio u točki 55. svoje presude Tay Za/Vijeće (EU:C:2012:138), odnosno da „nije isključeno da rukovoditelji određenih poduzeća mogu podlijegati mjerama ograničavanja [...] *ako je utvrđeno* da su povezani s vođama [dotične treće zemlje] ili da su aktivnosti tih poduzeća ovisne o tim vođama“ [39].

107. U tom pogledu, da bi se smatrao dovoljnim, dokaz povezanosti između uvrštene osobe i režima dotične treće zemlje mora se temeljiti na dovoljno čvrstoj činjeničnoj osnovi.

108. Kao što ćemo vidjeti u nastavku, činjenična osnova, u okviru predmeta u kojima su podnesene ove žalbe, sastoji se i od općepoznatih činjenica i nespornih činjenica, tako da se postojanje dovoljne povezanosti između I. Anboube i sirijskog režima može smatrati utvrđenim.

3. Presuda Vijeće/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft

109. Valja navesti presudu Vijeće/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776) jer se u njoj primjenjuju, u području mjera ograničavanja koje se odnose na treću zemlju, razmatranja sadržana u presudi Komisija i dr./Kadi (EU:C:2013:518) koja su se odnosila na protuterorističku mjeru.

110. Ta važna presuda značajna je i zato što u njoj nije bila samo utvrđena preventivna priroda mjera ograničavanja a da u tom pogledu nisu doneseni zaključci, već se prilikom ispitivanja osnovanosti osporene mjere zamrzavanja financijskih sredstava ta priroda u cijelosti uzela u obzir.

111. Preventivna, a ne represivna priroda mjera ograničivanja utječe na prirodu, način i intenzitet dokazanosti koja se može zahtijevati od Vijeća.

36 — Točka 119. Moje isticanje

37 — Točke 121. do 123.

38 — Točka 136. Moje isticanje

39 — Moje isticanje

112. Predmet se odnosio na uvrštavanje Kala Nafta na popis osoba i subjekata čija su financijska sredstva zamrznuta jer su osiguravali potporu za nuklearne aktivnosti Islamske Republike Irana koje su predstavljale rizik od širenja nuklearnog oružja ili razvoja sustava ispaljivanja nuklearnog oružja. Kala Naft je iransko društvo u vlasništvu društva National Iranian Oil Company (u daljnjem tekstu: NIOC) koje djeluje kao središnje nabavno tijelo za naftne, plinske i petrokemijske djelatnosti grupe NIOC.

113. U mišljenju koje sam iznio u okviru tog predmeta naglasio sam preventivnu prirodu mjera ograničavanja koje se odnose na Islamsku Republiku Iran i na posljedice koje iz njih trebaju proizaći u smislu dokazivanja. U pogledu ocjene osnovanosti obrazloženja tvrdio sam da kada na temelju svih elemenata iz spisa i okvira kojim raspolaže, sud Unije može utvrditi da je rizik koji predstavlja neka osoba ili subjekt u pogledu borbe protiv širenja nuklearnog oružja dovoljno dokazan, može se valjano smatrati da ta osoba ili taj subjekt podupiru širenje nuklearnog oružja te da se stoga protiv nje ili njega može odrediti mjera zamrzavanja financijskih sredstava.

114. Čini mi se da je Sud u presudi imao isti pristup.

115. U svojoj je presudi Sud prvo ispitao način na koji je Opći sud utvrdio i tumačio opća pravila iz primjenjivih propisa, nakon čega je detaljnije razmotrio način na koji je izvršio nadzor nad obrazloženjem i osnovanošću spornih akata.

116. Što se tiče općih pravila, Sud je polazio od sljedećeg dvostrukog utvrđenja. S jedne strane, tim je općim pravilima utvrđena povezanost između nabave zabranjene robe i tehnologije, u predmetnom slučaju nabave ključne opreme i tehnologija za ključne grane naftne industrije i industrije prirodnog plina u Iranu, te širenja nuklearnog oružja [40].

117. S druge strane, opća pravila, kao kriterij za uvrštavanje, obuhvaćala su sudjelovanje, izravnu povezanost ili potporu nuklearnim aktivnostima Irana koje predstavljaju rizik od širenja nuklearnog oružja. U tom pogledu, Sud je presudio da „pojam ‚potpora' podrazumijeva manji stupanj povezanosti s iranskim nuklearnim aktivnostima nego pojmovi ‚sudjelovanje' i ‚izravna povezanost' i da može obuhvaćati nabavu ili trgovinu robom i tehnologijom povezanom s plinskom i naftnom industrijom" [41]. Kako bi potkrijepio takvo tumačenje, Sud je uzeo u obzir nekoliko akata u kojima se navode prihodi energetskog sektora i rizik povezan s opremom namijenjenom naftnoj i plinskoj industriji. Ti su elementi omogućili Sudu da utvrdi da su „sporni akti obuhvaćali naftnu, plinsku i petrokemijsku industriju zbog opasnosti koju ta industrija predstavlja za širenje nuklearnog oružja, kako zbog prihoda koje ostvaruje tako i zbog korištenja opreme i materijala koji imaju mnogo zajedničkog s onima koji su potrebni za neke osjetljive djelatnosti u ciklusu nuklearnoga goriva" [42].

118. Sud je na temelju toga zaključio da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da „donošenje mjera ograničavanja protiv nekog subjekta pretpostavlja njegovo prethodno kažnjivo ponašanje, a da sama opasnost da će se dotični subjekt u budućnosti tako ponašati nije dovoljna" [43]. „Naime, različite odredbe spornih akata koje predviđaju zamrzavanje financijskih sredstava formulirane su općenito (‚sudjeluju, izravno su povezani ili pružaju potporu [...]'), bez pozivanja na ponašanja koja su prethodila odluci o zamrzavanju financijskih sredstava" [44]. Iz toga proizlazi da, prema mišljenju Suda, „čak i kada se te odredbe odnose na određeni subjekt, pozivanje na opći cilj koji stoji u statutu tog subjekta može biti dovoljno da opravda donošenje mjera ograničavanja" [45].

40 — Točke 76. i 77.

41 — Točka 80.

42 — Točka 112.

43 — Točka 84.

44 — Točka 85.

45 — *Idem*

119. S obzirom na ta opća pravila koja utvrđuju kriterije za uvrštavanje, Sud je zatim utvrdio da je prvi razlog uvrštavanja, prema kojem Kala Naft trguje opremom za naftni i plinski sektor koja se može koristiti u iranskom nuklearnom program, dovoljno precizan i konkretan da omogući društvu Kala Naft da provjeri osnovanost spornih akata, da se brani pred Općim sudom te da Opći sud izvrši svoj nadzor. U pogledu osnovanosti mjere i, konkretno, materijalne utemeljenosti činjenica navedenih u prvom razlogu, Sud je presudio, i dalje s obzirom na opća pravila kojima se utvrđuje kriterij za uvrštavanje, da je „Vijeće opravdano smatralo da se mogu donijeti mjere protiv Kala Nafta zato što trguje opremom za naftni i plinski sektor koja se može koristiti u iranskom nuklearnom programu“ [46].

120. U tom pogledu Sud je uzeo u obzir sljedeću činjeničnu osnovu, odnosno da je Kala Naft središnje nabavno tijelo grupe iranskog nacionalnog naftnog društva NIOC. Sud je istaknuo da je to navedeno u statutu tog društva i da ono to ne osporava. Sam Kala Naft iznio je da njegova isključivo naftna, plinska i petrokemijska djelatnost jasno proizlazi iz njegovih metoda rada [47]. Nadalje, sam Kala Naft tvrdio je da on redovito sudjeluje u nabavi vrata od slitine za NIOC ili njegova društva kćeri [48].

121. S obzirom na navedeno, Sud je utvrdio da su činjenice navedene u prvom razlogu u dovoljnoj mjeri dokazane i da taj prvi razlog sam po sebi opravdava uvrštenje na popis spornih akata.

122. U točki 105. svoje presude Sud je također utvrdio, u pogledu dokaza koji utvrđuju stvarno postojanje razloga protiv društva Kala Nafta, da njegova funkcija središnjeg nabavnog tijela grupe NIOC proizlazi kako iz statuta tako i iz brošura koje izdaje. Vijeće stoga nije trebalo dokazivati aktivnost Kala Nafta drugim sredstvima.

123. Ta je presuda važna jer dokazuje da zahtjev koji Sud postavlja u svojoj presudi Komisija i dr./Kadi (EU:C:2013:518) u smislu stupnja dokazanosti ne dovodi nužno do poništavanja mjera zamrzavanja financijskih sredstava. Naime, pojam „dovoljno čvrste činjenične osnove“ dovoljno je širok i prilagodljiv da omogući sudovima Unije da vrstu dokaza i stupanj dokazanosti koji se zahtijevaju prilagode ovisno o okolnostima na koje se odnose te mjere.

124. Osim toga, način na koji je Sud strukturirao svoje rasuđivanje mora se poduprijeti s obzirom na to da je prvo proveo preciznu analizu opsega kriterija za uvrštavanje iz općih pravila o predmetnim mjerama ograničavanja, a potom iz toga izveo zaključke u okviru ispitivanja osnovanosti pojedinačne mjere koja se odnosila na Kala Naft. Kao što to dokazuje ovaj predmet, ispitivanje osnovanosti mjere ograničavanja je, naime, usko povezano s načinom na koji je zamišljen kriterij za uvrštavanje iz općih pravila.

125. U tom pogledu, važno je napomenuti da je Sud naglasio činjenicu da Vijeće raspolaže širokom marginom prosudbe prilikom utvrđivanja kriterija za uvrštavanje iz općih pravila. Sud je, naime, pojasnio u točki 120. svoje presude Vijeće/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), s obzirom na to da je žalitelj osporio proporcionalnost općih pravila na temelju kojih je odlučeno o njegovu uvrštenju na popise, da „valja podsjetiti da je, u pogledu sudskog nadzora poštovanja načela proporcionalnosti Sud presudio da je zakonodavcu Unije potrebno dati *široku diskrecijsku ovlast* u područjima u kojima on treba donositi *odluke političke*, gospodarske i socijalne *naravi*, i u kojima on treba izvršiti složene ocjene. Sud je iz toga zaključio da samo očita neprikladnost mjere donesene u tim područjima, u odnosu na cilj koji nadležna institucija želi postići, može utjecati na zakonitost te mjere“ [49].

46 — Točka 88.

47 — Točka 89.

48 — Točka 90.

49 — Moje isticanje

126. Konkretno, ta presuda pokazuje da objektivni i općepoznati činjenični elementi koji se temelje na aktivnosti poduzeća, zajedno s postojanjem nespornih činjenica, mogu biti dovoljni kako bi se smatralo da je Vijeće ispunilo svoju obvezu u pogledu tereta dokazivanja.

4. Sažetak zahtjeva u pogledu tereta dokazivanja u području mjera ograničavanja

127. Što se tiče mjera čiji je cilj izvršavanje pritiska na treću zemlju, kriteriji za uvrštavanje općenito se temelje na povezanosti između kategorija osoba i te zemlje. U tom pogledu, rukovoditelji određenih poduzeća mogu podlijegati mjerama ograničavanja pod uvjetom da je utvrđeno da su povezani s vođama predmetne treće zemlje ili da su aktivnosti njihovih poduzeća ovisne o tim vođama.

128. Dokaz takve povezanosti mora se temeljiti na dovoljno čvrstoj činjeničnoj osnovi. Drugim riječima, razlozi u prilog uvrštavanju osobe na popis za zamrzavanje financijskih sredstava moraju biti dovoljno potkrijepljeni.

129. Ako je mjera ograničavanja donesena primjenom kriterija za uvrštavanje koji se temelji na povezanosti između kategorije ljudi i režima predmetne treće zemlje, kao što su korist koju osoba ima od tog režima ili potpora koju mu pruža, ta se mjera može donijeti samo na temelju preciznih i konkretnih elemenata na temelju kojih se može dokazati da obuhvaćena osoba ostvaruje korist od gospodarskih politika koje vode vođe navedene treće zemlje ili im pruža potporu.

130. Ti se precizni i konkretni elementi mogu sastojati od općepoznatih i/ili nespornih činjenica. Elementi koji se odnose na gospodarsku aktivnost osobe ili dužnost koju ona izvršava, mogu biti, ovisno o okolnostima, dovoljan pokazatelj da se uvrštavanjem osobe može postići cilj kojem teži Unija. U tom slučaju, od Vijeća se ne traži da iznese dodatne dokaze.

131. Sada valja ispitati je li rasuđivanje Općeg suda u pobijanim presudama u skladu s pravilima o teretu dokazivanja koja proizlaze iz sudske prakse Suda.

B – *Usklađenost rasuđivanja Općeg suda s pravilima o teretu dokazivanja u području mjera ograničavanja*

132. Kako bi odbio prigovor koji se temelji na činjenici da je Vijeće prebacilo teret dokazivanja, Opći sud je u pobijanim presudama primijenio rasuđivanje utemeljeno na pojmu presumpcije.

133. Rasuđivanje Općeg suda može se sažeti na sljedeći način.

134. Najprije je Opći sud pošao od utvrđenja, utemeljenog na uvodnim izjavama Odluke 2011/522, prema kojem je Vijeće smatralo da je, s obzirom na to da mjerama ograničavanja usvojenima u Odluci 2011/273 nije zaustavljena represija sirijskog režima protiv sirijskog civilnog stanovništva, potrebno primijeniti spomenute mjere na dodatne osobe i subjekte koji imaju koristi od režima ili ga podupiru, osobito na one koji financiraju režim ili mu pružaju logističku potporu, ponajprije sigurnosnom aparatu, ili koji potkopavaju nastojanja da se osigura mirna tranzicija prema demokraciji. Opći sud je zaključio da su Odlukom 2011/522 mjere ograničavanja proširene na glavne sirijske poduzetnike jer je Vijeće smatralo da se rukovoditelji glavnih sirijskih poduzeća mogu okvalificirati kao osobe povezane sa sirijskim režimom s obzirom na to da se poslovanje navedenih poduzeća ne bi moglo uspješno razvijati ako ne bi uživalo naklonost navedenog režima i ako mu ti poduzetnici u zamjenu ne bi pružali određenu potporu. Opći je sud istaknuo da je Vijeće, postupajući na taj način, namjeravalo primijeniti presumpciju potpore sirijskom režimu protiv rukovoditelja glavnih poduzeća u Siriji.

135. Opći je sud stoga u stadiju ispitivanja kriterija za uvrštavanje koji je utvrđen Odlukom 2011/522 iznio stajalište prema kojem je proširenje toga kriterija utemeljeno na presumpciji podrške glavnih voditelja poduzeća u Siriji sirijskom režimu. Opći sud potom je naveo činjenične razloge zbog kojih je Vijeće na I. Anboubu primijenilo presumpciju potpore tom režimu.

136. Opći sud nastavio je svoje rasuđivanje prilikom ispitivanja je li Vijeće moglo na I. Anboubu primijeniti takvu presumpciju potpore a da ne počini pogrešku koja se tiče prava. U tom je stadiju Opći sud presudio da je presumpcija koju je Vijeće primijenilo u pogledu I. Anboube bila utemeljena na pravnom temelju, da je bila proporcionalna i da je bila oboriva. Opći sud zaključio je da Vijeće nije počinilo pogrešku koja se tiče prava time što je smatralo da je sama činjenica da je I. Anbouba važan poslovni čovjek u Siriji dovoljna za presumpciju da on financijski podupire sirijski režim.

137. Valja provjeriti je li, rasuđujući na taj način, Opći sud povrijedio pravila u području tereta dokazivanja koja je utvrdio Sud.

138. U tom pogledu smatramo da, iako korištenje pojma presumpcije, na temelju kojeg je Opći sud oblikovao svoje rasuđivanje, ne proizlazi iz prethodno navedene sudske prakse Suda, osim presude Tay Za/Vijeće (EU:C:2012:138) u kojoj se ta presumpcija, konačno, smatrala nedovoljnom za opravdanje predmetne mjere, Opći sud je u biti pravilno ocijenio teret dokazivanja koji je snosilo Vijeće s obzirom na sirijske okolnosti te dokaze i informacije kojima je raspolagao.

139. Kako bih objasnio razloge zbog kojih se slažem sa zaključkom do kojeg je došao Opći sud, utvrdit ću, kao prvo, kriterij za uvrštavanje iz općih pravila o predmetnim mjerama ograničavanja, nakon čega ću, kao drugo, ispitati način na koji je taj kriterij za uvrštavanje primijenjen.

1. Opći kriterij za uvrštavanje

140. Kako bi proveo nadzor nad zakonitošću pojedinačnih mjera uvrštavanja na popise za zamrzavanje financijskih sredstava, sud Unije treba najprije ispitati koji je opći kriterij za uvrštavanje odredilo Vijeće. Naime, s obzirom na taj kriterij sud Unije treba ocijeniti, u svakom pojedinom slučaju, jesu li razlozi predviđeni u spornim aktima dovoljno precizni i konkretni, materijalnu utemeljenost činjenica u vezi s predmetnim razlogom s obzirom na predočene elemente kao i, u konačnici, jesu li činjenice koje se navode dovoljne kako bi se opravdala mjera uvrštavanja.

141. Primjećujem, prije svega, da je Opći sud svoje ispitivanje o tome jesu li poštovana pravila o teretu dokazivanja započeo upravo na temelju analize kriterija za uvrštavanje iz Odluke 2011/522.

142. Iz tog ispitivanja proizlazi da se, u okviru mjera ograničavanja koje su donesene kako bi se izvršio pritisak na sirijski režim, uvrštavanje osoba na popise za zamrzavanje financijskih sredstava postupno proširivalo kako bi obuhvatilo ne samo krug vođa Sirijske Arapske Republike nego i osobe i subjekte koji imaju koristi od režima te treće zemlje ili je podupiru.

143. Odlukom 2011/273 Unija je željela oštro osuditi nasilno suzbijanje mirnih prosvjeda na različitim mjestima diljem Sirije, uključujući uporabu streljiva, što je dovelo do smrti nekoliko prosvjednika, ranjavanja i samovoljnog zadržavanja osoba. Unija je tako uputila poziv sirijskim vlastima da se suzdrže od represije (uvodna izjava 2. te odluke). U uvodnoj izjavi 3. navedene odluke navodi se da, s obzirom na ozbiljnost stanja, valja uvesti mjere ograničavanja protiv Sirije i osoba odgovornih za nasilnu represiju nad sirijskim civilnim stanovništvom. U članku 4. stavku 1. Odluke 2011/273 predviđeno je dakle da se zamrzavaju sva financijska sredstva i gospodarski izvori koji pripadaju osobama odgovornima za nasilnu represiju nad civilnim stanovništvom u Siriji te s njima povezanim fizičkim i pravnim osobama te subjektima.

144. Potom je Vijeće u svojoj Odluci 2011/522 istaknulo, u uvodnoj izjavi 2., da je 18. kolovoza 2011. Unija najstrože osudila surovu borbu koju Bašar Al-Asad i njegov režim vode protiv vlastitog stanovništva, a tijekom koje su ubijeni ili ranjeni mnogi sirijski državljani. Unija je u više navrata naglasila da se treba zaustaviti ta surova represija, osloboditi zadržane prosvjednike, omogućiti slobodan pristup humanitarnim organizacijama i međunarodnim organizacijama za ljudska prava kao i medijima te pokrenuti pravi nacionalni dijalog otvoren svima. Vijeće utvrđuje, u toj istoj uvodnoj izjavi, da se unatoč tomu sirijski režim nije odazvao na pozive Unije i šire međunarodne zajednice. U tim je uvjetima Unija odlučila, kao što proizlazi iz uvodne izjave 3. te odluke, usvojiti nove mjere ograničavanja protiv sirijskog režima.

145. Tako je u uvodnoj izjavi 4. Odluke 2011/522 predviđeno da se „[o]graničenja ulaska i zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora trebaju primijeniti na *dodatne* o*sobe i subjekte koji imaju koristi od režima ili mu pružaju potporu*, osobito na osobe i subjekte *koji financiraju režim* ili mu pružaju logističku potporu, a osobito sigurnosnom aparatu, ili koji potkopavaju nastojanja da se osigura mirna tranzicija prema demokraciji u Siriji“ [50].

146. Ta je namjera dovela do izmjene članka 4. stavka 1. Odluke 2011/273, kojim se od tada propisuje da se „[z]amrzavaju sva financijska sredstva i gospodarski izvori koji pripadaju osobama odgovornima za nasilnu represiju protiv civilnog stanovništva Sirije, *osobama i subjektima koji imaju koristi od režima ili koji ga podupiru* te osobama i subjektima koji su s njima povezani“ [51].

147. To proširenje kriterija za uvrštavanje uneseno je u Uredbu br. 878/2011, kojom je izmijenjena Uredba br. 442/2011. Člankom 5. stavkom 1. te uredbe, kako je izmijenjen, obuhvaćene su, osim kategorije osoba odgovornih za nasilnu represiju nad sirijskim civilnim stanovništvom, i „osobe i subjekti *koji imaju koristi od režima ili ga podupiru*, ili osobe i subjekti povezani s njima“ [52].

148. Odlukom 2011/782 stavljena je potom izvan snage Odluka 2011/273, a mjere donesene potonjom odlukom i dodatne mjere objedinjene su u jedinstveni pravni instrument. Člankom 18. stavkom 1. Odluke 2011/782 o ograničenjima u području prihvata te člankom 19. stavkom 1. te odluke, koji se odnosi na mjere zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora, obuhvaćene su kategorije osoba „koje imaju koristi od režima ili koje ga podupiru“. Odluka 2011/782 provedena je Uredbom br. 36/2012 o stavljanju izvan snage Uredbe br. 442/2011.

149. To proširenje kriterija za uvrštavanje na popise osoba čija su financijska sredstva zamrznuta popraćeno je uvođenjem dodatnih mjera ograničavanja, poput zabrane ulaganja u sektor sirove nafte, zabrane sudjelovanja u određenim infrastrukturnim projektima i ulaganjima koja se realiziraju u tim projektima ili pak zabrane isporuke sirijskih kovanica i novčanica Središnjoj banci Sirije.

150. Strategija Unije stoga se od 2011. sastojala od istodobnog uvođenja mjera ograničavanja opće prirode, poput zabrane ulaganja u gospodarske sektore, i pojedinačnih mjera ograničavanja, poput mjera zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora. Nove se mjere uvode sve dok se nastavlja represija protiv civilnog stanovništva, i to kako bi se povećao pritisak na sirijski režim i prisililo ga da promijeni svoje ponašanje. Ozbiljnost stanja u Siriji i utvrđeni nedostatak napretka tako uvjetuju uvođenje dodatnih mjera ograničavanja.

151. Što se tiče mjera zamrzavanja financijskih sredstava, kriterij za uvrštavanje proširen je na kategoriju osoba i subjekata koji imaju koristi od režima ili ga podupiru.

50 — Moje isticanje

51 — Vidjeti članak 1. točku 3. Odluke 2011/522. Moje isticanje

52 — Vidjeti članak 1. točku 3. Uredbe br. 878/2011. Moje isticanje

152. Kao što proizlazi iz uvodne izjave 4. Odluke 2011/522, svrha tog proširenja kriterija za uvrštavanje jest spriječiti financijsku i logističku potporu koju određene osobe i subjekti pružaju režimu. Naime, prema ocjeni Vijeća, onemogućavanjem takve potpore može se postići cilj zaustavljanja nasilja koje provodi režim Bašara Al-Asada.

153. Vijeće je uvelo takav kriterij za uvrštavanje jer je ocijenilo da zamrzavanje financijskih sredstava koja pripadaju osobama i subjektima koji imaju koristi od režima može pridonijeti oslabljivanju navedenog režima smanjivanjem potpore koju ta kategorija osoba i subjekata pruža režimu.

154. Važno je, u tom pogledu, priznati da Vijeće ima široku marginu prosudbe u utvrđivanju općih pravila o kriterijima za uvrštavanje. Ističem da je Sud takvo stajalište izrazio u točki 120. svoje presude Vijeće/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

155. Iz uvodnih izjava 2. do 4. Odluke 2011/522 proizlazi da je cilj Vijeća zaustaviti surovu represiju sirijskog predsjednika Bašara Al-Asada i njegova režima nad vlastitim stanovništvom, oslobađanje zadržanih prosvjednika, osigurati slobodan pristup sirijskom državnom području za humanitarne organizacije, međunarodne organizacije za ljudska prava i medije te pokrenuti pravi nacionalni dijalog otvoren svima.

156. S obzirom na važnost i prirodu ciljeva kojima se na taj način teži, Vijeće je moglo smatrati da je potrebno proširiti područje osobne primjene mjera ograničavanja izvan kruga vođa predmetne treće zemlje. Vijeće treba ocijeniti treba li, s obzirom na rezultate postignute zahvaljujući prethodnim mjerama ograničavanja, proširiti njihov doseg kako bi se pojačao pritisak na predmetnu treću zemlju.

157. Osim toga, Vijeće može zauzeti stajalište da bi, ako bi predmetne mjere ograničavanja obuhvaćale samo dužnosnike sirijskog režima, a ne i osobe koje podržavaju taj režim, ostvarenje ciljeva kojima ono teži moglo biti ugroženo jer bi ti dužnosnici lako mogli dobiti potporu, osobito financijsku, koju trebaju za provođenje represije nad civilnim stanovništvom, preko drugih osoba koje su ili na upravnim funkcijama u okviru institucija sirijske države [53] ili imaju važan gospodarski položaj u toj zemlji. Stoga je Vijeće moglo legitimno smatrati da je donošenje mjera ograničavanja protiv kategorije osoba i subjekata koji imaju koristi od režima predmetne treće zemlje i koji su zbog toga povezani s tim režimom takve prirode da pridonosi stvaranju pritiska na taj režim koji bi mogao prekinuti ili ograničiti represiju protiv civilnog stanovništva [54]. Odluka Vijeća da proširi područje osobne primjene mjera ograničavanja na osobe koje imaju koristi od režima stoga je u skladu s glavnom funkcijom mjera čija je svrha zaustaviti nasilje autoritarnog režima poput sirijskog, odnosno funkcijom prisile s ciljem promjene nekog stanja ili ponašanja [55].

158. Utvrđivanje općih pravila o kriterijima za uvrštavanje od strane Vijeća nužno se temelji na presumpcijama, s obzirom na to da su ta pravila određena na temelju ocjene povezanosti između kategorije osoba i režima te stoga na utjecaju koji mjere ograničavanja mogu imati na postizanje ciljeva koje je odredilo Vijeće, u predmetnom slučaju na zaustavljanje krvave represije protiv civilnog stanovništva u Siriji. Drugim riječima, u stadiju određivanja kriterija za uvrštavanje Vijeće se nužno oslanja na procjenu potencijalnog učinka koji bi uvrštavanje osoba iz određene kategorije moglo imati na cilj kojem se teži.

159. U ovom je slučaju Vijeće, prilikom određivanja općega kriterija za uvrštavanje, smatralo da činjenica postojanja koristi od sirijskog režima podrazumijeva postojanje bliske povezanosti s tim režimom. Obuhvaćanjem te kategorije osoba mjere zamrzavanja financijskih sredstava mogle bi pridonijeti slabljenju navedenog režima. Donoseći takvu ocjenu, Vijeće je ostalo u granicama široke margine prosudbe, koja mu se, kao što smo vidjeli, treba priznati.

53 — Vidjeti u tom pogledu presudu Mayaleh/Vijeće (T-307/12 i T-408/13, EU:T:2014:926, t. 147.).

54 — *Ibidem* (t. 148.)

55 — Vidjeti Beaucillon, C., *op. cit.*, str. 485.

2. Primjena općega kriterija za uvrštavanje

160. Donošenje mjera ograničavanja protiv I. Anboube svjedoči o namjeri Vijeća da uključi određene rukovoditelje poduzeća u kategoriju osoba koje imaju koristi od sirijskog režima ili koje ga podupiru.

161. U tom pogledu, Vijeće je smatralo, kao što proizlazi iz točke 32. presude T-563/11 i točke 42. presude T-592/11, da se rukovoditelji glavnih sirijskih poduzeća mogu okvalificirati kao osobe povezane sa sirijskim režimom s obzirom na to da se poslovanje spomenutih poduzeća ne bi moglo uspješno razvijati ako ne bi uživalo naklonost navedenog režima i ako mu ti poduzetnici u zamjenu ne bi pružali određenu potporu.

162. Vijeće je stoga uspostavilo povezanost između dvije sastavnice kriterija za uvrštavanje, koji podredno obuhvaća, podsjećam, kategoriju osoba koje imaju koristi od režima ili koje ga podupiru. Vijeće je stoga smatralo da osoba ne može imati koristi od politika tog režima ako ne podupire spomenuti režim.

163. Ta povezanost između dvije sastavnice kriterija za uvrštavanje vidljiva je iz prvobitnih razloga uvrštavanja I. Anboube, odnosno „Predsjednik [SAPCO-a]. Financijski podupire sirijski režim“. Razlozi iz Priloga II. Uredbi br. 36/2012 jednako se tako dijelom temelje na postojanju financijske potpore I. Anboube sirijskom režimu.

164. Kao što proizlazi iz tih razloga, Vijeće je na temelju gospodarskog položaja I. Anboube zaključilo da on gospodarski podupire režim Bašara Al-Asada.

165. Rasprava pred Općim sudom omogućila je Vijeću da potkrijepi navedene razloge određenim brojem činjeničnih elemenata koji dokazuju, s jedne strane, važan gospodarski položaj I. Anboube i, s druge strane, postojanje poslovnih veza između njega i osobe bliske Bašaru Al-Asadu te, konačno, Anboubino izvršavanje upravljačkih funkcija u gospodarskom sektoru. Ti se činjenični elementi nalaze u točki 33. presude T-563/11 i u točki 43. presude T-592/11.

166. Opći sud je, isto tako, u točki 38. presude T-563/11 i u točki 48. presude T-592/11, na temelju autoritarne naravi sirijskog režima i stroge kontrole koju država provodi nad gospodarstvom Sirije, presudio da je Vijeće moglo s pravom smatrati da činjenica da se djelatnosti jednog od glavnih poslovnih ljudi u Siriji, aktivnog u brojim sektorima, nisu mogle uspješno razvijati ako on nije uživao naklonost spomenutog režima i ako mu u zamjenu nije pružio određenu potporu čini pravilo općeg iskustva.

167. Na temelju te činjenične osnove Opći sud ocijenio je da je Vijeće na I. Anboubu primijenilo presumpciju potpore sirijskom režimu.

168. Iako se slažem sa zaključkom do kojeg je, u biti, došao Opći sud, odnosno da je Vijeće ispunilo svoju obvezu u pogledu tereta dokazivanja, ipak nisam uvjeren da je, jednom kada je utvrđen kriterij za uvrštavanje, potrebno ispitati primjenu toga kriterija primjenjujući pojam presumpcije i procjenjujući svaki put temelji li se ta presumpcija na pravnom temelju, je li proporcionalna i je li oboriva.

169. Ovi predmeti dokazuju, prema mojem mišljenju, da rasuđivanje koje se u cijelosti temelji na pojmu presumpcije više otežava analizu nego što je pojednostavljuje. Osim toga, primjena tog pojma dovodi do paradoksalne situacije da što se više presumpcija temelji na čvrstoj činjeničnoj osnovi, tim će se više tvrditi da je neoboriva te stoga sporna u samoj biti.

170. Stoga mi se istodobno čini jasnijim i više u skladu sa sudskom praksom Suda jednostavno provjeriti je li Vijeće, s obzirom na kriterij za uvrštavanje iz općih pravila o spornim mjerama ograničavanja, ispunilo obvezu u pogledu tereta dokazivanja. Sud Unije treba, u tu svrhu, utvrditi može li se, s obzirom na informacije i dokaze koje je iznijelo Vijeće, smatrati da su razlozi na kojima

se temelji uvrštavanje neke osobe dovoljno potkrijepljeni. Konkretno, u situaciji poput ove o kojoj je riječ u predmetnim žalbama, sud Unije treba provjeriti je li sporna mjera donesena na temelju preciznih i konkretnih elemenata s pomoću kojih se može dokazati da uvrštena osoba ima koristi od gospodarskih politika koje vode vođe treće zemlje ili ih podupire.

171. Naravno, sud Unije, ako želi da njegov nadzor bude realističan, treba u potpunosti uzeti u obzir okolnosti u kojima se uvode sporne mjere ograničavanja. Kao što ću detaljnije objasniti u argumentaciji u nastavku, jasno je da, kada se te mjere odnose na treću zemlju u građanskom ratu kojom upravlja autoritarni režim, hitnost stanja i poteškoće povezane s istragom ne dopuštaju sudu Unije da zahtijeva visok stupanj dokazanosti. Stoga sud Unije treba smatrati da je Vijeće, kada mu iznese skup preciznih, konkretnih i dosljednih indicija u prilog razlozima uvrštavanja, ispunilo svoju obvezu u pogledu tereta dokazivanja.

172. Moje oklijevanje u pogledu upotrebe pojma presumpcije u stadiju primjene kriterija za uvrštavanje dovodi me do toga da smatram da je Opći sud počinio povredu koja se tiče prava time što je cijelo dokazivanje utemeljio na tom pojmu. Neovisno o tome, valja podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, ako je iz obrazloženja presude Općeg suda razvidno postojanje povrede prava Unije, ali se izreka temelji na drugim pravnim razlozima, žalbu treba odbiti[56]. Budući da se slažem sa zaključkom do kojeg je, u biti, došao Opći sud, odnosno da je Vijeće ispunilo svoju obvezu u pogledu tereta dokazivanja, predmetne žalbe ne treba prihvatiti.

173. U skladu sa zaključkom do kojeg je došao Opći sud, razlozi na kojima se temelji uvrštavanje I. Anboube mogu se smatrati dovoljno potkrijepljenima.

174. Naime, s obzirom na to da je Opći sud istodobno raspolagao općepoznatim i nespornim činjenicama, mogao je s pravom smatrati da je Vijeće ispunilo svoju obvezu u pogledu tereta dokazivanja.

175. Osim toga, s obzirom na obilježja sirijskog režima te okolnosti građanskog rata u Siriji, ne može se prigovoriti Općem sudu što nije zahtijevao od Vijeća da iznese dodatne dokaze.

a) Općepoznate činjenice

176. Opći sud je s pravom u točki 38. presude T-563/11 i u točki 48. presude T-592/11 naglasio međuovisnost poslovnih krugova u Siriji i režima Bašara Al-Asada.

177. Prema mišljenu Općeg suda, postojanje takve međuovisnosti predstavlja „pravilo općeg iskustva“. Drugim riječima, radi se o općepoznatoj činjenici.

178. U tom pogledu, potrebno je pojasniti da sudska praksa u načelu isključuje, u okviru žalbe, nadzor nad pitanjem je li neka činjenica općepoznata ili ne, osim u slučaju iskrivljavanja činjenica[57].

179. U svakom slučaju, ističem da postojanje međuovisnosti poslovnih krugova u Siriji i režima Bašara Al-Asada proizlazi iz brojnih studija o tom režimu.

56 — Vidjeti osobito presudu Artegodan/Komisija (C-221/10 P, EU:C:2012:216, t. 94. i navedenu sudsku praksu).

57 — Prema mišljenju Suda, „potrebno je [...] istaknuti, kao prvo, da je u načelu osoba koja iznosi činjenice u prilog nekom zahtjevu dužna iznijeti dokaz njihova postojanja (vidjeti u tom smislu presudu [...] Brunnhofer, C-381/99, [EU:C:2001:358], t. 52.) te da, u slučaju odstupanja od tog pravila kada se tvrdnja odnosi na općepoznate činjenice, o tome jesu li predmetne činjenice općepoznate ili ne, odlučuje sud prvog stupnja i radi se o ocjeni činjenične prirode koja, osim u slučaju iskrivljavanja, ne podliježe nadzoru u okviru žalbe (vidjeti u tom smislu presudu [...] OHIM/Celltech (C-273/05 P, [EU:C:2007:224], t. 39. i 45. i navedenu sudsku praksu)“ (vidjeti odluku Provincia di Ascoli Piceno i Comune di Monte Urano/Apache Footwear i dr., C-464/07 P(I), EU:C:2008:49, t. 9.).

180. Stoga je općepoznato da se pod takvim autoritarnim režimom kojim vlada baatističko vodstvo pristup političkim i gospodarskim izvorima ostvaruje posredstvom institucija poput stranke Baath, obavještajnih službi i vojske.

181. Od devedesetih godina režim je uspio privući potporu poslovnoga građanstva, posebno u okviru izbora, što mu je omogućilo ulazak u Skupštinu [58]. Ta se društvena skupina stoga našla u položaju da brani interese sektora u okviru režima [59]. Taj sustav sukoba interesa bio je i dalje jest temelj baatističkog režima [60].

182. Nadalje, proces liberalizacije gospodarstva koji je pokrenuo Bašar Al-Asad ne smije sakriti ustrajanje države u strogom nadzoru nad sirijskim gospodarstvom [61]. S obzirom na to da je ono i dalje snažno regulirano i subvencionirano, taj proces liberalizacije obilježava njegov selektivni karakter [62]. Taj je fenomen pridonio nastanku „klijentelističkoga poslovnoga građanstva“ [63], a režim je obilježila korupcija uprave [64].

58 — Vidjeti Belhadj, S., *La Syrie de Bashar al-Asad–Anatomie d'un régime autoritaire*, Belin, Pariz, 2013., str. 267. i 268.

59 — *Ibidem* (str. 270. i 271.)

60 — *Ibidem* (str. 272.)

61 — *Ibidem*. Autor navodi da, unatoč tomu što se tvrdi da se želi prijeći iz upravljanog i zaštićenoga gospodarstva u tržišno i otvoreno gospodarstvo, „većina visokih [baatističkih] dužnosnika te, prije svega, Bašar [Al-Asad] ne skrivaju da žele sačuvati potpuni nadzor nad procesom preoblikovanja struktura nacionalnoga gospodarstva“ (str. 297. i 298.).

62 — Vidjeti Friberg Lyme, R., „Sanctioning Assad's Syria – Mapping the economic, socioeconomic and political repercussions of the international sanctions imposed on Syria since March 2011“ Danish Institute for International Studies Report 2012:13. Autor na str. 15. i 18. navodi:
„The liberalisation process proved, however, selective and partial as the economy overall remained highly regulated and subsidized. [...] the economy remained restrained by a bloated, corrupt and ineffective public administration.“
„The process [of liberalisation] largely benefitted the educated, urban, upper middle class and saw the rise of economic oligarchs who extracted considerable wealth from virtual monopolies on newly opened business opportunities, particularly in sectors like oil, telecoms, pharmaceuticals and chemicals, electronics, agro-business and tourism, while midrange investment activity was lacking.“

63 — Vidjeti Belhadj, S., *op. cit*., str. 344.

64 — Vidjeti „Syria Under Bashar (II): Domestic Policy Challenges“, International Crisis Group, Middle East Report br. 24., 11. veljače 2004., str. 3. i 11.:
„Syria developed a quasi-corporatist system, built around patron-client relations and a widespread network of economic allegiance and corruption.“
„[T]he economic and the political are interlinked: deep public sector reforms would undermine patronage and clientelism. [...] Likewise, widespread corruption is a central feature of the system, affecting all administrative levels and regulating entire facets of the economy. [...] [P]rivate sector businessmen who took advantage of economic liberalisation have become major beneficiaries of corruption. As a result, they have monopolised most of the new lucrative markets.“

183. Tako su uspostavljene uske veze, često s obiteljskom razgranatošću, između poslovnih ljudi koji su nastojali ostvariti korist od otvaranja sirijskoga gospodarstva i režima na vlasti. Dok je režim tako osiguravao političku i financijsku potporu rukovoditelja poduzeća, oni su se mogli koristiti svojim vezama s režimom kako bi uspješno razvijali svoje poslovanje [65]. Tako se razvio odnos međuovisnosti poslovnog okruženja i režima na vlasti [66]. Poslovna elita tako je postala ključna potpora tom režimu [67].

184. S obzirom na te elemente, Opći sud mogao se s pravom osloniti na međuovisnost poslovnog okruženja i sirijskog režima kako bi utvrdio da je to ozbiljan pokazatelj potpore koju neki rukovoditelj poduzeća, kao I. Anbouba, pruža sirijskom režimu.

185. Opći sud je, osim toga, svoje rasuđivanje temeljio na nizu nespornih činjenica.

b) Nesporne činjenice

186. I. Anbouba je predsjednik SAPCO-a, velikog društva poljoprivredno-prehrambene industrije (SAPCO ima tržišni udio od 60% u sektoru sojinog ulja).

187. I. Anbouba je, osim toga, rukovoditelj nekoliko društava aktivnih u području nekretnina i obrazovanja.

188. Nije sporno, kao što to potvrđuju navedeni činjenični elementi, da se poslovanje I. Anboube uspješno razvijalo usporedno s procesom otvaranja sirijskoga gospodarstva koji je pokrenuo režim Bašara Al-Asada. Sama ta činjenica već dokazuje da uvrštavanje I. Anboube odgovara prvoj sastavnici kriterija za uvrštavanje, koja se odnosi na kategoriju osoba koje imaju koristi od režima.

189. I. Anbouba tvrdi da se primjena mjera ograničavanja na fizičke osobe na temelju njihova gospodarskog i društvenog položaja, a neovisno o njihovu osobnom postupanju, protivi sudskoj praksi Suda koja se odnosi na mjere zamrzavanja financijskih sredstava. Ne slažem se s time. Dovoljno čvrsta činjenična osnova koju Sud zahtijeva nakon presude Komisija i dr./Kadi (EU:C:2013:518) snažno ovisi o kriteriju za uvrštavanje iz općih pravila o spornim mjerama ograničavanja, za čije određivanje Vijeće

65 — Vidjeti Friberg Lyme, R., op. cit. Autor na str. 20. i 21. navodi:
„[A]n organic alliance between elites within military, security and civilian state institutions and an emerging class of private sector entrepreneurs became a vital pillar of regime power. The selective liberalisation process provided instruments for co-opting and re-organising networks of allegiance and patronage as the resources generated by the economic openings and economic regulation were, first and foremost, exploited by regime elites and their close allies [...]. The new organic networks often involved close kinship between security, military and state officials and a new generation of business entrepreneurs."
„The lion's share of the new opportunities and market openings went to a small group of individuals associated with the regime, either through family ties and/or through public governmental positions in the military and security services. The new entrepreneurial elite received licensing and concessions within the public services and could delegate management to gain the most profitable projects, benefit from tailor-made regulation, and enjoy privileged access to foreign investments and expatriate Syrian and Arab business communities [...]. They were therefore the ones largely benefitting from the opportunities arising from liberalisation, especially within sectors such as energy (oil and gas), telecoms and IT, duty free zones, pharmaceuticals, chemicals, electronics, agro-business, tourism and car dealerships. [...] These people therefore owed their fortunes (or large parts thereof) to their organic relationship with regime insiders. By gathering patronage networks [...], the regime not only undercut any other collective action to rally private sector businesspeople against the regime, but by creating strategic openings to benefit its allies (and family members), the regime also assured themselves of allies through interdependence."

66 — *Ibidem*. Autor na str. 24. navodi:
„[T]he lucrative business openings, brought about by the liberalisation process, primarily benefitted an emerging entrepreneurial business class due to its organic and tightly knit (often family) ties to the inner core of the regime, creating a high degree of interdependence – and to some degree blurring of the distinction – between the two."

67 — *Ibidem*. Autor u bilješci na str. 21. navodi:
„The new elites even challenged the Ba'ath traditionalists as they began seeking political representation. The party's importance as a mobilising driver for the regime declined and was to some degree taken over by the new commercial elite. This was clearly demonstrated in the presidential referendum in 2007 where the business elite mobilised regime support, covering the costs of all meeting venues in the country. These networks have been highly active in organising and financing demonstrations and *shabihas* in favour of the regime during the uprising of 2011."

raspolaže, kao što smo vidjeli, širokom marginom prosudbe. Međutim, u predmetnom slučaju, koristi od režima Vijeće može u potpunosti dokazati tako da na temelju objektivnih elemenata, kao što je poslovanje koje je razvio I. Anbouba, utvrdi gospodarski položaj koji je on ostvario pod trenutačnim režimom a da ne dokazuje pojedinačno osobno postupanje.

190. Nadalje, druge nesporne činjenice potvrđuju da je I. Anbouba svakako obuhvaćen područjem osobne primjene druge sastavnice kriterija za uvrštavanje, odnosno one koja se odnosi na osobe koje podupiru sirijski režim.

191. Naime, I. Anbouba priznao je da je od 2007. do travnja 2011. bio jedan od devet članova upravnog odbora Cham Holdinga, najvažnijeg privatnog društva u Siriji, kojim je supredsjedao rođak sirijskog predsjednika Bašara Al-Asada, Rami Makhlouf.

192. On je važan poslovni čovjek u Siriji, kao njegov brat Ehab. Oboje nadziru nekoliko važnih poduzeća. Komisija u svojim intervencijskim podnescima navodi, a da to nitko nije osporavao, da neka od tih poduzeća djeluju na temelju dozvola dodijeljenih nakon procesa otvaranja gospodarstva privatnim poduzećima koja čestu nadziru članovi obitelji sirijskog predsjednika.

193. Kao što naglašava Komisija, a što I. Anbouba nije osporio, Cham Holding, koji je posredstvom svojih društava kćeri aktivan u brojnim gospodarskim sektorima, povezan je s režimom Bašara Al-Asada, posebno zbog obiteljske veze koja povezuje Bašara Al-Asada s Ramijem Makhloufom. I. Anbouba i sam navodi da je taj subjekt „poznat po tome što je blizak sirijskom državnom aparatu“ [68].

194. Stoga, donedavno sudjelovanje I. Anboube u upravnom odboru Cham Holdinga samo po sebi dokazuje postojanje bliske veze između njega i režima Bašara Al-Asada.

195. Uzimajući u obzir taj nesporni činjenični element, Opći je sud mogao iz postojanja poslovnih veza između I. Anboube i osobe bliske Bašaru Al-Asadu opravdano zaključiti da, s obzirom na autoritarnu prirodu režima i strogi nadzor države nad sirijskim gospodarstvom, I. Anbouba nije mogao razviti svoje poslovanje a da nije uživao potporu režima i u zamjenu mu pružao određenu potporu.

196. Opći sud je, osim toga, u svojoj ocjeni činjenica uzeo u obzir da položaj I. Anboube nije usporediv s položajem bilo kojeg drugog rukovoditelja poduzeća. Drugim riječima, položaj I. Anboube izdvaja se različitošću gospodarskih sektora u kojima je bio uspješan te poslovnim vezama koje je održavao s jednim poslovnim čovjekom bliskim vlasti.

197. Položaj I. Anboube obilježava i činjenica da je priznao da je bio glavni tajnik trgovačke i industrijske komore grada Homsa od 2004. do 2008. Taj je nesporni činjenični element ozbiljan pokazatelj utjecaja koji je I. Anbouba imao u okviru selektivnog procesa otvaranja sirijskoga gospodarstva. S obzirom na prirodu sirijskog režima i način na koji je vođen proces liberalizacije gospodarstva, razumno je smatrati da je I. Anbouba mogao ostvariti prednost od dužnosti koju je izvršavao za razvijanje svojeg poslovanja te da, u svakom slučaju, ta dužnost svjedoči o sigurnoj povezanosti s režimom Bašara Al-Asada [69].

68 — Vidjeti točku 7. njegova odgovora na intervencijske podneske Komisije.

69 — Vidjeti u tom pogledu Friberg Lyme, R., *op. cit.*, u kojem se u bilješci 20. navodi:
„Membership of the chambers began in the 1980s where it became a de facto prerequisite for acquiring a commercial, industrial record and business licenses [...]. [...] [T]he chambers of commerce have always been tied to the regime and have played a limited role in representing the interests of the wider merchant class.“

198. Konačno, važno je pojasniti da I. Anbouba nije osporio ni autoritarnu prirodu sirijskog režima ni strogi nadzor države nad sirijskim gospodarstvom. Osim toga, on je sam u svojim podnescima prihvatio „totalitarnu“ prirodu režima [70].

c) Postojanje dovoljno čvrste činjenične osnove

199. S obzirom na sve općepoznate i nesporne činjenice, Opći sud mogao je s pravom smatrati da je Vijeće ispunilo svoju obvezu u pogledu tereta dokazivanja.

200. Naime, ti činjenični elementi sami po sebi dokazuju da je I. Anbouba bio obuhvaćen područjem osobne primjene kriterija za uvrštavanje, odnosno osoba koje imaju koristi od režima ili ga podupiru.

201. Nadalje, navedeni činjenični elementi su precizne, konkretne i dosljedne indicije postojanja potpore koju je I. Anbouba pružao režimu Bašara Al-Asada. Razlozi na kojima se temelji uvrštavanje I. Anboube na popis za zamrzavanje financijskih sredstava mogu se, stoga, smatrati dovoljno potkrijepljenima.

202. Uz takvu dovoljno čvrstu činjeničnu osnovu, Opći sud nije stoga bio dužan zahtijevati od Vijeća da predoči dodatne dokaze ili informacije.

203. S obzirom na stanje u Siriji, bilo bi neprimjereno otežati teret dokazivanja koji snosi Vijeće i od njega zahtijevati više od objektivnih elemenata na koje se pozvao pred Općim sudom.

204. Kako bi stupanj dokazanosti koji se može zahtijevati od Vijeća prilagodio stvarnom stanju u Siriji, sud Unije treba uzeti u obzir da je Sirijska Arapska Republika u stanju građanskog rata, što otežava pristup dokazima i objektivnim informacijama. Ta je okolnost rata dodatno pojačana trenutačnom surovošću terorističke skupine pod nazivom „Islamska država“. I sam I. Anbouba priznaje da trenutačno stanje u Siriji otežava izvođenje dokaza koje se zahtijeva od Vijeća [71].

205. Nadalje, režim na koji se odnose mjere ograničavanja i dalje je na vlasti, što isključuje svaku suradnju Unije s nacionalnim vlastima kako bi se dobile potrebne informacije ili dokazi.

206. Konačno, represija protiv civilnog stanovništva, u praksi, otežava, ako ne i onemogućava, prikupljanje svjedočanstava protivnika koji žive u Siriji ili ondje imaju obitelj i pristaju na to da se otkrije njihov identitet. S tim povezane poteškoće pri istrazi i opasnost kojoj se izlažu oni koji dostavljaju informacije sprečavaju izlaganje preciznih dokaza o osobnom ponašanju u potporu režimu.

207. Stanje građanskog rata koje vlada u Siriji stoga bi trebalo dovesti do prilagodbe tereta dokazivanja Vijeća. Osim toga, kada je o toj temi ispitan na raspravi, I. Anbouba priznao je da stanje građanskog rata u Siriji otežava izvođenje dokaza te je stoga potrebno prilagoditi načela koja uređuju to područje.

208. S obzirom na to stanje, Vijeće je ispunilo obvezu u pogledu tereta dokazivanja ako je sudu Unije predočilo skup dovoljno konkretnih, preciznih i dosljednih indicija na temelju kojih se može dokazati postojanje dovoljne veze između osobe koja podliježe mjeri zamrzavanja svojih financijskih sredstava i režima protiv kojega se vodi borba.

70 — Vidjeti točku 33. njegovih tužbi.

71 — Vidjeti točku 3. njegova odgovora na intervencijske podneske Komisije.

209. Prethodno opisana situacija stoga zahtijeva uravnoteženost tereta dokazivanja. Iako je točno da nije u skladu sa sudskom praksom Suda koja proizlazi iz presude Komisija i dr./Kadi (EU:C:2013:518) nametnuti osobi uvrštenoj na popis za zamrzavanje financijskih sredstava teret da podnese negativan dokaz o neosnovanosti razloga uvrštavanja, ta sudska praksa ne bi smjela zahtijevajući previsok stupanj dokazanosti, nametnuti Vijeću nemoguć teret izlaganja dokaza.

210. S obzirom na ta razmatranja, smatram, kao što je u biti presudio Opći sud u pobijanim presudama, da je Vijeće ispunilo obvezu u pogledu dokazivanja koju ima na temelju članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kako ga je Sud protumačio u svojoj presudi Komisija i dr./Kadi (EU:C:2013:518), time što je razloge uvrštavanja I. Anboube na popis potkrijepio skupom općepoznatih i nespornih činjenica koje u dovoljnoj mjeri dokazuju postojanje povezanosti I. Anboube i sirijskog režima.

211. Opći sud je, osim toga, poštovao mogućnost koja se treba dati svakoj uvrštenoj osobi koja osporava mjeru zamrzavanja financijskih sredstava da iznese dokaz da, unatoč postojanju ozbiljnih indicija zbog kojih se ubraja u kategoriju osoba i subjekata obuhvaćenih kriterijem za uvrštavanje, ipak nije povezana s režimom predmetne treće zemlje.

212. Razmatranja u pobijanim presudama na više mjesta svjedoče o tome da je Opći sud omogućio I. Anboubi da iznese dokaze o protivnome, odnosno da nema koristi od režima ili da ga ne podupire. U tom pogledu, upućujem na točke 41. i 42. presude T-563/11 i na točke 51. i 52. presude T-592/11 te na točke 45. do 60. presude T-563/11 i na točke 63. do 76. presude T-592/11, u kojima je Opći sud naglasio mogućnost da I. Anbouba iznese dokaze o protivnome, nakon čega je konkretno ispitao elemente koje je predočio I. Anbouba, čija je svrha bila dokazati da je Vijeće počinilo pogrešku u ocjeni time što je smatralo da je, s obzirom na to da je važan poslovni čovjek u Siriji, pružao gospodarsku potporu sirijskom režimu.

213. Suprotno onomu što tvrdi I. Anbouba, Opći sud je, dakle, poštovao načelo kontradiktornosti i njegovo pravo na obranu.

214. Svojim žalbama I. Anbouba nije stvarno nastojao dovesti u pitanje ocjenu dokaza o protivnome koju je proveo Opći sud u okviru svojeg ispitivanja elemenata koje je I. Anbouba iznio kako bi osporio postojanje svoje potpore sirijskom režimu. U svakom slučaju, s obzirom na to da je, kao što smo vidjeli, Vijeće ispunilo svoju obvezu u pogledu tereta dokazivanja u području mjera ograničavanja, Sud u stadiju žalbe nije nadležan za ispitivanje načina na koji je Opći sud ocijenio dokaze o protivnome koje mu je podnio I. Anbouba[72].

VIII – **Zaključak**

215. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da:

— odbije žalbe i

— naloži I. Anboubi snošenje troškova.

72 — Presuda Hüls/Komisija (EU:C:1999:358, t. 65.)