Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

14 päivänä heinäkuuta 2021 *

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka – Venezuelan tilanteen vuoksi toteutetut rajoittavat toimenpiteet – Varojen jäädyttäminen – Luettelot henkilöistä, yhteisöistä ja elimistä, joihin varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttäminen kohdistuu – Kantajan nimen säilyttäminen luetteloissa – Arviointivirhe

Asiassa T-35/19,

**Antonio José Benavides Torres**, kotipaikka Caracas (Venezuela), edustajinaan asianajajat L. Giuliano ja F. Di Gianni,

kantajana,

vastaan

**Euroopan unionin neuvosto**, asiamiehinään S. Kyriakopoulou, V. Piessevaux, P. Mahnič ja A. Antoniadis,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kanteesta, jossa unionin yleistä tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan Venezuelan tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun päätöksen (YUTP) 2017/2074 muuttamisesta 6.11.2018 annettu neuvoston päätös (YUTP) 2018/1656 (EUVL 2018, L 276, s. 10) ja Venezuelan tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) 2017/2063 täytäntöönpanosta 6.11.2018 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/1653 (EUVL 2018, L 276, s. 1), siltä osin kuin nämä toimet koskevat kantajaa,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. da Silva Passos sekä tuomarit I. Reine (esittelevä tuomari) ja L. Truchot,

kirjaaja: hallintovirkamies B. Lefebvre,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 3.9.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

**tuomion** [1]

[– –]

## Oikeudellinen arviointi

[– –]

### *Asiakysymys*

[– –]

43 Tätä varten unionin tuomioistuinten tehtävänä on toteuttaa tällainen tutkinta pyytämällä tarvittaessa unionin toimivaltaista viranomaista toimittamaan tutkinnan kannalta merkityksellisiä tietoja tai todisteita siitä riippumatta, ovatko ne luottamuksellisia (ks. tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 120 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 28.11.2013, neuvosto v. Fulmen ja Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, 65 kohta).

44 Juuri unionin toimivaltaisen viranomaisen asiana on osoittaa, mikäli asia riitautetaan, että kyseessä olevaa henkilöä vastaan esitetyt perusteet ovat perusteltuja; viimeksi mainitun asiana ei ole esittää negatiivista näyttöä siitä, etteivät kyseiset perusteet ole perusteltuja (tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 121 kohta ja tuomio 28.11.2013, neuvosto v. Fulmen ja Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, 66 kohta).

45 Tällöin ei ole tarpeen, että mainittu viranomainen esittää unionin tuomioistuimissa kaikki tiedot ja todisteet, jotka liittyvät kumoamisvaatimuksen kohteena olevassa toimessa esitettyihin perusteisiin. Esitettyjen tietojen tai todisteiden on kuitenkin tuettava asianomaista henkilöä vastaan esitettyjä perusteita (tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 122 kohta ja tuomio 28.11.2013, neuvosto v. Fulmen ja Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, 67 kohta).

46 Todistuskeinoista, joihin voidaan vedota, on todettava, että unionin oikeudessa vallitsee vapaan todistusharkinnan periaate (tuomio 6.9.2013, Persia International Bank v. neuvosto, T-493/10, ei julkaistu, EU:T:2013:398, 95 kohta).

47 Näiden periaatteiden valossa on arvioitava, onko neuvosto tehnyt arviointivirheen päättäessään riidanalaisilla toimilla säilyttää kantajan nimen riidanalaisissa luetteloissa säännöllisin väliajoin toteutetun uudelleentarkastelun jälkeen.

48 Aluksi on todettava, ettei se, että kantajan nimen riidanalaisissa luetteloissa säilyttämisen perusteluissa on viitattu tosiseikkoihin, jotka tapahtuivat ennen kuin riidanalaiset toimet annettiin ja jotka olivat päättyneet kyseiseen päivään mennessä, välttämättä tarkoita, että hänen osaltaan näillä toimilla voimassa säilytetyt rajoittavat toimenpiteet olisivat vanhentuneet. On selvää, että kun neuvosto päätti perustella kantajan nimen säilyttämistä riidanalaisissa luetteloissa viittaamalla konkreettisiin tapahtumiin, joihin kantajan johtama bolivariaaninen kansalliskaarti oli osallistunut, toiminnan oli täytynyt tapahtua menneisyydessä. Tällaista viittausta ei siis voida pitää

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

merkityksettömänä yksinomaan siitä syystä, että kyseessä oleva toiminta on tapahtunut enemmän tai vähemmän kaukaisessa menneisyydessä (ks. vastaavasti tuomio 12.2.2020, Amisi Kumba v. neuvosto, T-163/18, EU:C:2020:57, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Tätä tulkintaa tukee päätöksen 2017/2074, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2018/1656, 13 artiklan toinen kohta, joka on nyt käsiteltävässä asiassa riidanalainen ja jonka mukaan päätöstä 2017/2074 tarkastellaan jatkuvasti uudelleen ja sen voimassaoloa jatketaan tai sitä muutetaan tarvittaessa, jos neuvosto katsoo, ettei sen tavoitteita ole saavutettu. Tällaisella säännöksellä mahdollistetaan se, että neuvosto voi säilyttää alkuperäisen luetteloihin merkitsemisen taustalla olevin perustein riidanalaisissa luetteloissa sellaisten henkilöiden nimet, jotka eivät ole tehneet mitään uusia ihmisoikeusrikkomuksia neuvoston suorittamaa uudelleentarkastelua edeltävällä kaudella, edellyttäen, että nimien säilyttäminen on perusteltua kaikkien asian kannalta merkityksellisten seikkojen perusteella ja erityisesti siksi, että rajoittavien toimenpiteiden tavoitteita ei ole saavutettu (ks. analogisesti tuomio 12.2.2020, Amisi Kumba v. neuvosto, T-163/18, EU:C:2020:57, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Tässä yhteydessä on korostettava, että rajoittavat toimenpiteet ovat ennalta ehkäiseviä ja jo määritelmällisesti luonteeltaan väliaikaisia toimenpiteitä, joiden pätevyys riippuu aina niiden antamiseen johtaneiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen vallitsemisesta edelleen sekä niiden pysyttämisen tarpeellisuudesta niihin liittyvän tavoitteen toteuttamiseksi. Neuvoston on näin ollen rajoittavien toimenpiteiden säännöllisen uudelleentarkastelun yhteydessä tehtävä tilanteen ajantasaistettu arviointi ja selvitettävä toimenpiteiden vaikutukset voidakseen määritellä, onko toimenpiteillä onnistuttu saavuttamaan tavoitteet, joihin asianomaisten henkilöiden ja yhteisöjen alkuperäisellä merkitsemiselle riidanalaiseen luetteloon on pyritty, vai voidaanko kyseisistä henkilöistä ja yhteisöistä edelleen tehdä samat päätelmät (tuomio 12.2.2020, Amisi Kumba v. neuvosto, T-163/18, EU:C:2020:57, 58 ja 59 kohta).

51 Aluksi on siis tutkittava, suorittiko neuvosto riidanalaisten toimien antamisajankohtana ajantasaistetun arvioinnin niistä tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista, jotka olivat ohjanneet rajoittavien toimenpiteiden kohdistamista kantajaan, perusteena niiden pysyttämiselle niillä tavoitellun päämäärän toteuttamiseksi.

52 Tältä osin neuvosto perusteli kyseessä olevien rajoittavien toimenpiteiden antamista demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien jatkuvalla heikkenemisellä Venezuelassa ja ilmaisi erityisesti huolensa lukuisista ihmisoikeusloukkauksia ja liiallista voimankäyttöä koskevista ilmoituksista ja kehotti Venezuelan viranomaisia kunnioittamaan Venezuelan perustuslakia ja oikeusvaltioperiaatetta sekä varmistamaan perusoikeuksien ja -vapauksien, mukaan lukien oikeus järjestää rauhanomaisia mielenosoituksia, noudattaminen (ks. tältä osin päätöksen 2017/2074 1–6 perustelukappale). Rajoittavilla toimenpiteillä oli tarkoitus luoda painetta tietyille henkilöille, jotka ovat vastuussa vakavista ihmisoikeusloukkauksista tai -rikkomuksista taikka kansalaisyhteiskunnan ja demokraattisen opposition tukahduttamisesta, ja henkilöille, yhteisöille ja elimille, joiden teot, politiikat tai toimet uhkaavat demokratiaa tai oikeusvaltioperiaatetta Venezuelassa, sekä niitä lähellä oleville henkilöille, yhteisöille ja elimille (ks. tältä osin päätöksen 2017/2074 7 perustelukappale).

53 Kantajan nimi on näin ollen merkitty riidanalaisiin luetteloihin päätöksellä 2018/90 ja täytäntöönpanoasetuksella 2018/88 sillä perusteella, että hän toimi pääkaupungin piirihallinnon päällikkönä ja hän oli toiminut bolivariaanisen kansalliskaartin komentajana 21.6.2017 asti ja että hän oli osallistunut kansalaisyhteiskunnan ja demokraattisen opposition tukahduttamiseen Venezuelassa ja hän oli vastuussa vakavista ihmisoikeusloukkauksista, joihin bolivariaaninen

kansalliskaarti on syyllistynyt hänen komennossaan, ja että hänen tekonsa ja politiikkansa bolivariaanisen kansalliskaartin komentajana, mukaan lukien bolivariaanisen kansalliskaartin siirtyminen johtoasemaan siviilien mielenosoitusten valvonnassa ja julkinen kannatus sotilastuomioistuinten tuomiovallan ulottamiselle siviileihin, ovat heikentäneet oikeusvaltiota Venezuelassa.

54 Tänään antamassaan tuomiossa Benavides Torres v. neuvosto (T-245/18, ei julkaistu) unionin yleinen tuomioistuin totesi, että neuvosto saattoi perustellusti katsoa, että bolivariaaninen kansalliskaarti oli syyllistynyt liialliseen voimankäyttöön ylläpitäessään järjestystä kansalaismielenosoitusten yhteydessä ja että – kun otetaan huomioon Venezuelan tilanteen yleinen asiayhteys – kantaja oli osallistunut kansalaisyhteiskunnan ja demokraattisen opposition tukahduttamiseen ja että hän oli vastuussa vakavista ihmisoikeusloukkauksista, joihin bolivariaaninen kansalliskaarti on syyllistynyt hänen komennossaan.

55 Kantaja ei ole kiistänyt sitä, että sekä pääkaupungin piirihallinnon päällikön että bolivariaanisen kansalliskaartin komentajan toimet ovat hyvin korkeatasoisia tehtäviä Venezuelassa ja että näitä tehtäviä hoitaessaan kantajan voitiin katsoa hoitavan vastuutehtäviä Venezuelan institutionaalisessa järjestelmässä ja että hän oli näitä tehtäviä hoitaessaan täysin sidoksissa Venezuelan hallintoon.

56 On lisäksi kiistatonta, että silloin, kun riidanalaiset toimet annettiin, Venezuelassa vallassa olevassa hallinnossa ei ollut tapahtunut muutoksia.

57 On kuitenkin todettava, että silloin, kun riidanalaiset toimet annettiin 6.11.2018, kantaja ei enää ollut toiminut bolivariaanisen kansalliskaartin komentajana noin puoleentoista vuoteen eli 21.6.2017 alkaen. Kuten kantaja toteaa ja mitä neuvosto ei ole kiistänyt, kantaja oli lisäksi lakannut toimimasta pääkaupungin piirihallinnon päällikkönä 4.1.2018 eli noin kymmenen kuukautta ennen kuin riidanalaiset toimet annettiin nyt käsiteltävässä asiassa.

58 Näissä olosuhteissa on niin, että koska Venezuelassa vallassa olevassa hallinnossa ei ollut tapahtunut muutoksia sillä hetkellä, kun riidanalaiset toimet annettiin, neuvoston oli merkityksellistä tutkia kyseisenä ajankohtana yhteyksiä, joita kantajalla oli vallassa olevaan hallitukseen, arvioidakseen kantajaan kohdistuvien rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiseen johtaneiden tosiseikkojen ja oikeudellisten olosuhteiden jatkumista ja tarvetta säilyttää nämä toimenpiteet, jotta niiden edellä 52 kohdassa mainittu tavoite voitaisiin saavuttaa.

59 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että kantajan nimen säilyttäminen riidanalaisissa luetteloissa oli perusteltua niiden samojen seikkojen vuoksi, joihin vedottiin hänen alkuperäisen luetteloihin merkitsemisensä tueksi (ks. edellä 13 kohta). Neuvosto nimittäin vahvisti istunnossa, ettei se ollut riidanalaisten toimien antamiseen johtaneessa uudelleentarkastelussa ottanut huomioon mitään niiden toimien, joilla kantajan nimi alun perin merkittiin riidanalaisiin luetteloihin, jälkeen tapahtunutta seikkaa.

60 On totta, että sen, että kantaja päätti pääkaupungin piirihallinnon päällikön tehtävässä toimimisen, ja riidanalaisten toimien antamisen välillä on todettava kuluneen huomattavan pitkä aika eli yli kymmenen kuukautta. Tältä osin on korostettava, ettei neuvosto sen ajantasaistetun arvioinnin yhteydessä, joka sen oli suoritettava kyseessä olevien rajoittavien toimenpiteiden uudelleentarkastelun yhteydessä, osoittanut eikä edes väittänyt, ettei sillä olisi ollut mahdollisuutta saada tietoa siitä, että kantaja oli lopettanut pääkaupungin piirihallinnonpäällikön tehtävässä toimimisen.

61 On kuitenkin muistutettava, että päätöksellä 2017/2074 käyttöön otetussa rajoittavien toimenpiteiden uudelleentarkastelumekanismissa säädetään, että rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevia henkilöitä kehotetaan pyytämään päätöksen uudelleentarkastelua tietyssä määräajassa. Tältä osin kyseisen päätöksen 8 artiklasta ilmenee, että neuvosto antaa henkilölle, jota rajoittavat toimenpiteet koskevat, mahdollisuuden esittää huomautuksia ja että se tarkastelee päätöstään uudelleen, jos huomautuksia esitetään tai jos esitetään olennaista uutta näyttöä. Näin ollen rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevalla henkilöllä on parhaat edellytykset ilmoittaa neuvostolle kaikista hänen henkilökohtaisessa tilanteessaan tapahtuneista muutoksista.

62 Kantajan osalta neuvosto oli erityisesti kehottanut 3.4.2018 päivätyllä sähköpostiviestillä hänen edustajaansa esittämään mahdolliset huomautuksensa kyseessä olevien rajoittavien toimenpiteiden vuosittaisen uudelleentarkastelun yhteydessä 1.9.2018 mennessä (ks. edellä 15 kohta). Asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin, että kantaja ilmoitti neuvostolle tilanteensa kehittymisestä vasta 30.10.2018 eli muutama päivä ennen riidanalaisten toimien antamista, kuten edellä 17 kohdassa todetaan, vaikka hänen oletettiin tietävän, että neuvoston oli tehtävä päätös kyseisten rajoittavien toimenpiteiden voimassa pitämisestä tai päättämisestä 14.11.2018 mennessä (ks. edellä 11 kohta).

63 Lisäksi on todettava, ettei Venezuelassa vallassa olevassa hallinnossa ole tapahtunut mitään muutoksia sen ajankohdan, jolloin kantaja oli bolivariaanisen kansalliskaartin komentaja ja pääkaupungin piirihallinnon päällikkö, ja ajankohdan, jolloin hän ei toiminut enää näissä tehtävissä, välisenä aikana. Asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan ilmene eikä kantaja, jolle esitettiin kysymys erityisesti tästä seikasta istunnossa, ole edes väittänyt, että hänen eri julkisissa tehtävissään toimimisen lopettaminen olisi ollut päätös, jonka hän olisi itse tehnyt vastauksena Venezuelan oikeusvaltioon ja demokratiaan kohdistuneisiin loukkauksiin irtisanoutuakseen tällaisista loukkauksista (ks. analogisesti tuomio 26.3.2019, Boshab ym. v. neuvosto, T-582/17, ei julkaistu, EU:T:2019:193, 152 kohta ja tuomio 12.2.2020, Kande Mupompa v. neuvosto, T-170/18, ei julkaistu, EU:T:2020:60, 131 kohta).

64 Näissä olosuhteissa, kun vastakkaisia todisteita ja aihetodisteita ei ole esitetty, neuvosto saattoi oikeutetusti katsoa, että riidanalaisten toimien tekohetkellä kantaja oli yhä sidoksissa Venezuelassa vallassa olevaan hallintoon, jossa ei ollut tapahtunut muutoksia siihen hetkeen verrattuna, jolloin hän oli bolivariaanisen kansalliskaartin komentajana heikentänyt demokratiaa ja oikeusvaltiota Venezuelassa.

65 Edellä esitettyjen seikkojen ei voida katsoa merkitsevän olettaman muodostamista tai todistustaakan kääntämistä kantajan vahingoksi, toisin kuin kantaja väittää. Ne merkitsevät yksinomaan sitä, että riidanalaisten toimien perusteluissa oleva viittaus kantajan aiemmin hoitamiin tehtäviin osoittaa, että neuvosto katsoi, että hän oli tämän vuoksi yhä sidoksissa Venezuelassa vallassa olevaan hallintoon, eikä neuvostolla ollut hallussaan mitään seikkoja, joilla tämä näkemys olisi voitu kyseenalaistaa (ks. analogisesti tuomio 22.4.2015, Tomana ym. v. neuvosto ja komissio, T-190/12, EU:C:2015:222, 167 kohta).

66 Tämän seurauksena ainoa kanneperuste sekä kanne kokonaisuudessaan on hylättävä.

## Oikeudenkäyntikulut

67 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se on velvoitettava korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut tämän vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

**1) Kanne hylätään.**

**2) Antonio José Benavides Torres velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

da Silva Passos Reine Truchot

Julistettiin Luxemburgissa 14. päivänä heinäkuuta 2021.

Allekirjoitukset