Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (sedmo vijeće)

14. srpnja 2021.*

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja poduzete s obzirom na stanje u Venezueli – Zamrzavanje financijskih sredstava – Popisi osoba, subjekata i tijela na koje se primjenjuje zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora – Zadržavanje tužiteljeva imena na popisima – Pogreška u ocjeni”

U predmetu T-35/19,

Antonio José Benavides Torres, sa stalnom adresom u Caracasu (Venezuela), kojeg zastupaju L. Giuliano i F. Di Gianni, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju S. Kyriakopoulou, V. Piessevaux, P. Mahnič i A. Antoniadis, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a kojim se traži poništenje Odluke Vijeća (ZVSP) 2018/1656 od 6. studenoga 2018. o izmjeni Odluke (ZVSP) 2017/2074 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2018., L 276, str. 10.) i Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2018/1653 od 6. studenoga 2018. o provedbi Uredbe (EU) 2017/2063 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2018., L 276, str. 1.), u dijelu u kojem se ti akti odnose na tužitelja,

OPĆI SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: R. da Silva Passos, predsjednik, I. Reine (izvjestiteljica) i L. Truchot, suci,

tajnik: B. Lefebvre, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. rujna 2020.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu [1]

[*omissis*]

Pravo

[*omissis*]

Meritum

[*omissis*]

43 U tu svrhu na sudu Unije je da obavi to ispitivanje, zahtijevajući, ako je potrebno, da nadležno tijelo Unije podnese podatke ili dokaze, povjerljive ili ne, relevantne za takvo ispitivanje (vidjeti presudu od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 120. i navedenu sudsku praksu; presudu od 28. studenoga 2013., Vijeće/Fulmen i Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, t. 65.).

44 Naime, na nadležnom tijelu Unije je da, u slučaju osporavanja, dokaže osnovanost razloga skupljenih protiv osobe koje se to tiče, a ne na njoj samoj da pruži negativan dokaz o neosnovanosti spomenutih razloga (presude od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 121. i od 28. studenoga 2013., Vijeće/Fulmen i Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, t. 66.).

45 U tu svrhu, nije potrebno da spomenuto tijelo podnese sudu Unije sve podatke i dokaze koji se odnose na razloge navedene u aktu čije se poništenje traži. Međutim, važno je da podneseni podaci ili dokazi potkrepljuju razloge koji se osobi o kojoj je riječ stavljaju na teret (presude od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 122. i od 28. studenoga 2013., Vijeće/Fulmen i Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, t. 67.).

46 Što se tiče dokaza koje je moguće predložiti, načelo koje prevladava u pravu Unije jest načelo slobodnog predlaganja dokaza (presuda od 6. rujna 2013., Persia International Bank/Vijeće, T-493/10, EU:T:2013:398, t. 95. (neobjavljena)).

47 Upravo s obzirom na ta načela valja ocijeniti je li Vijeće počinilo pogrešku u ocjeni kada je, nakon periodičnog preispitivanja, pobijanim aktima odlučilo zadržati tužiteljevo ime na spornim popisima.

48 Najprije valja istaknuti da okolnost da se u razlozima za zadržavanje uvrštenja tužiteljeva imena na sporne popise upućuje na djela koja su počinjena prije donošenja pobijanih akata i koja su okončana do tog datuma ne podrazumijeva nužno da su mjere ograničavanja koje su tim aktima zadržane na snazi u odnosu na njega bespredmetne. Jasno je da, s obzirom na to da je u razlozima za zadržavanje tužiteljeva imena na spornim popisima Vijeće odlučilo uputiti na konkretne situacije u koje je bila umiješana Bolivarijanska nacionalna garda, kojom je on zapovijedao, može biti riječ samo o ponašanjima iz prošlosti. Takvo se upućivanje ne može, dakle, smatrati

[1] Navedene su samo one točke presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

irelevantnim samo zbog toga što su se predmetna ponašanja dogodila u više ili manje udaljenoj prošlosti (vidjeti u tom smislu presudu od 12. veljače 2020., Amisi Kumba/Vijeće, T-163/18, EU:T:2020:57, t. 83. i navedenu sudsku praksu).

49 To je tumačenje potkrijepljeno člankom 13. drugim stavkom Odluke 2017/2074, kako je izmijenjena Odlukom 2018/1656, koja se u ovom slučaju pobija, u skladu s kojim se Odluka 2017/2074 redovito preispituje i prema potrebi produljuje ili mijenja ako Vijeće smatra da njezini ciljevi nisu ispunjeni. Takva odredba stoga Vijeću omogućuje zadržavanje imena osoba na spornim popisima, temeljeći ga i dalje na razlozima zbog kojih je došlo do njihova prvotnog uvrštenja, a da osobe o kojima je riječ nisu počinile nikakvu novu povredu ljudskih prava tijekom razdoblja koje je prethodilo preispitivanju, ako je to zadržavanje i dalje opravdano s obzirom na sve relevantne okolnosti, a osobito s obzirom na činjenicu da nisu postignuti ciljevi zadani mjerama ograničavanja (vidjeti po analogiji presudu od 12. veljače 2020., Amisi Kumba/Vijeće, T-163/18, EU:T:2020:57, t. 84. i navedenu sudsku praksu).

50 U tom pogledu treba podsjetiti na to da su mjere ograničavanja preventivne i po definiciji privremene naravi te su uvijek valjane samo tako dugo dok postoje činjenične i pravne okolnosti koje su dovele do njihova donošenja kao i dok postoji potreba njihova održavanja na snazi radi ostvarenja cilja s kojim su povezane. Stoga je Vijeće prilikom periodičnog preispitivanja tih mjera ograničavanja dužno ažurirati ocjenu situacije i odrediti koji je učinak takvih mjera kako bi utvrdilo jesu li se njima mogli postići ciljevi zadani prvotnim uvrštenjem imena dotičnih osoba i subjekata na sporni popis odnosno je li i dalje moguće izvesti isti zaključak u vezi s navedenim osobama i subjektima (presuda od 12. veljače 2020., Amisi Kumba/Vijeće, T-163/18, EU:T:2020:57, t. 58. i 59.).

51 Stoga najprije valja ispitati je li Vijeće u trenutku donošenja pobijanih akata izvršilo ažuriranu ocjenu činjeničnih i pravnih okolnosti na kojima se temeljilo određivanje mjera ograničavanja u odnosu na tužitelja, a koje opravdavaju njihovo zadržavanje radi ostvarenja cilja koji se njima želi postići.

52 U tom pogledu, Vijeće je donošenje predmetnih mjera ograničavanja utemeljilo na stalnom pogoršanju stanja demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u Venezueli, izražavajući osobito svoju zabrinutost zbog brojnih izvješća o kršenjima ljudskih prava i pretjeranoj uporabi sile, i pozivajući venezuelske vlasti da poštuju venezuelski Ustav i vladavinu prava te da zajamče temeljna prava i slobode, uključujući pravo na miran prosvjed (vidjeti u tom pogledu uvodne izjave 1. do 6. Odluke 2017/2074). U tu svrhu, mjere ograničavanja namijenjene su vršenju pritiska na osobe koje su odgovorne za teška kršenja ili zlouporabe ljudskih prava ili represiju civilnog društva i demokratske oporbe te protiv osoba, subjekata i tijela čijim se djelovanjima, politikama ili aktivnostima ugrožavaju demokracija ili vladavina prava u Venezueli, kao i protiv osoba, subjekata i tijela povezanih s njima (vidjeti u tom pogledu uvodnu izjavu 7. Odluke 2017/2074).

53 Tako je tužiteljevo ime Odlukom 2018/90 i Provedbenom uredbom 2018/88 uvršteno na sporne popise uz obrazloženje da je obnašao dužnost predsjednika vlade Okruga glavnog grada, da je bio glavni zapovjednik Bolivarijanske nacionalne garde do 21. lipnja 2017., da je sudjelovao u represiji civilnog društva i demokratske oporbe u Venezueli, da je odgovoran za teška kršenja ljudskih prava koja je pod njegovim zapovjedništvom počinila Bolivarijanska nacionalna garda i da je kao glavni zapovjednik Bolivarijanske nacionalne garde svojim djelovanjem i politikama – među ostalim, vodećom ulogom Bolivarijanske nacionalne garde u policijskom nadzoru civilnih prosvjeda te javnim zalaganjem za nadležnost vojnih sudova nad civilima – ugrožavao vladavinu prava u Venezueli.

54 Općі je sud u današnjoj presudi Benavides Torres/Vijeće (T-245/18, neobjavljena) istaknuo da je Vijeće moglo s pravom zaključiti da je Bolivarijanska nacionalna garda pod tužiteljevim zapovjedništvom pretjerano upotrebljavala silu u okviru policijskog nadzora civilnih prosvjeda i da je tužitelj, s obzirom na opći kontekst situacije u Venezueli, sudjelovao u represiji civilnog društva i demokratske oporbe u Venezueli te da je odgovoran za teška kršenja ljudskih prava koja je pod njegovim zapovjedništvom počinila Bolivarijanska nacionalna garda.

55 Tužitelj ne osporava da su dužnost predsjednika vlade Okruga glavnog grada i ona glavnog zapovjednika Bolivarijanske nacionalne garde iznimno visoke dužnosti u Venezueli, a za tužitelja se, dok ih je obavljao, moglo smatrati da obnaša dužnosti koje podrazumijevaju odgovornost u okviru institucionalnog sustava Venezuele i da je prilikom njihova obavljanja bio u potpunosti povezan, osobito, s venezuelskim režimom.

56 Osim toga, nesporno je da u trenutku donošenja pobijanih akata nije došlo do promjene režima na vlasti u Venezueli.

57 Međutim, potrebno je utvrditi da tužitelj u trenutku donošenja pobijanih akata 6. studenoga 2018. otprilike godinu i pol dana, odnosno od 21. lipnja 2017., više nije obnašao dužnost glavnog zapovjednika Bolivarijanske nacionalne garde. Osim toga, kao što to navodi tužitelj, a čemu nije proturječilo ni Vijeće, on je također prestao obnašati dužnost predsjednika vlade Okruga glavnog grada 4. siječnja 2018., odnosno otprilike deset mjeseci prije donošenja pobijanih akata u ovom slučaju.

58 U tim okolnostima, s obzirom na to da u trenutku donošenja pobijanih akata nije došlo do promjene režima na vlasti u Venezueli, za Vijeće je bilo relevantno ispitati veze koje je tužitelj na taj datum održavao s vladom koja je bila na vlasti, kako bi ocijenilo trajanje činjeničnih i pravnih okolnosti koje su prethodile donošenju mjera ograničavanja u odnosu na tužitelja i potrebu njihova zadržavanja u cilju ostvarenja njihova cilja, navedenog u točki 52. ove presude.

59 Naime, iz spisa proizlazi da je zadržavanje tužiteljeva imena na spornim popisima bilo opravdano istim elementima koji su navedeni u prilog njegovu prvotnom uvrštavanju (vidjeti točku 13. ove presude). Naime, Vijeće je na raspravi potvrdilo da prilikom preispitivanja na temelju kojeg su doneseni pobijani akti nije uzelo u obzir nijedan element koji potječe iz razdoblja nakon akata kojima je tužiteljevo ime prvotno uvršteno na sporne popise.

60 Dakako, valja utvrditi da je od trenutka kad je tužitelj prestao obnašati dužnosti predsjednika Okruga glavnog grada do donošenja pobijanih akata proteklo znatno razdoblje dulje od deset mjeseci. U tom pogledu valja istaknuti da Vijeće, u okviru ažurirane ocjene koju je bilo dužno provesti prilikom preispitivanja predmetnih mjera ograničavanja, nije utvrdilo da nije moglo raspolagati informacijama o tužiteljevu prestanku obnašanja dužnosti predsjednika vlade Okruga glavnog grada, a nije ni tvrdilo da nije imalo tu mogućnost.

61 Međutim, valja podsjetiti na to da mehanizam preispitivanja mjera ograničavanja uspostavljen Odlukom 2017/2074 predviđa da se osobe na koje se te mjere odnose pozivaju da u određenom roku postave zahtjev za preispitivanje odluke. U tom pogledu, iz članka 8. te odluke proizlazi da Vijeće osobi na koju se odnose mjere ograničavanja pruža mogućnost očitovanja i da ono, ako su podnesena očitovanja ili izneseni bitni novi dokazi, preispituje svoju odluku. Stoga se upravo osoba na koju se odnose mjere ograničavanja nalazi u najboljem položaju da obavijesti Vijeće o bilo kakvoj promjeni do koje je došlo u njezinoj konkretnoj situaciji.

62 Kada je riječ o tužitelju, Vijeće je porukom elektroničke pošte od 3. travnja 2018. posebno pozvalo njegova zastupnika da do 1. rujna 2018. podnese svoja eventualna očitovanja u okviru godišnjeg preispitivanja mjera ograničavanja o kojima je riječ (vidjeti točku 15. ove presude). Međutim, iz spisa proizlazi da je tužitelj obavijestio Vijeće o razvoju svoje situacije tek 30. listopada 2018., odnosno nekoliko dana prije donošenja pobijanih akata, kao što je to utvrđeno u točki 17. ove presude, iako je trebao znati da Vijeće najkasnije 14. studenoga 2018. treba donijeti odluku o tome hoće li zadržati mjere ograničavanja o kojima je riječ (vidjeti točku 11. ove presude).

63 Osim toga, valja istaknuti da u Venezueli od trenutka kada je tužitelj bio glavni zapovjednik Bolivarijanske nacionalne garde i predsjednik vlade Okruga glavnog grada do trenutka kada više nije obnašao te dužnosti nije došlo ni do kakve promjene režima na vlasti. Međutim, iz spisa ne proizlazi – a to, uostalom, ne tvrdi ni sam tužitelj, koji je o tom pitanju izričito ispitan na raspravi – da je odluku o prestanku obavljanja različitih javnih dužnosti donio sam, kao odgovor na ugrožavanje vladavine prava i demokracije u Venezueli, kako bi se ogradio od tih ugrožavanja (vidjeti po analogiji presude od 26. ožujka 2019., Boshab i dr./Vijeće, T-582/17, neobjavljenu, EU:T:2019:193, t. 152. i od 12. veljače 2020., Kande Mupompa/Vijeće, T-170/18, EU:T:2020:60, t. 131. (neobjavljena)).

64 U tim okolnostima, u nedostatku suprotnih dokaza i indicija, Vijeće je moglo legitimno smatrati da je tužitelj na dan donošenja pobijanih akata i dalje bio povezan s režimom na vlasti u Venezueli, koji se nije promijenio u odnosu na trenutak kada je, u okviru svojih dužnosti zapovjednika Bolivarijanske nacionalne garde, ugrožavao demokraciju i vladavinu prava u Venezueli.

65 Za prethodna razmatranja ne može se smatrati da impliciraju utvrđenje pretpostavke ili prebacivanje tereta dokazivanja na štetu tužitelja, suprotno onomu što on tvrdi. Ta razmatranja samo znače da činjenica da se u obrazloženju pobijanih akata upućuje na tužiteljeve prethodne dužnosti upućuje na to da je Vijeće zaključilo da je on zbog tog razloga i dalje povezan s režimom na vlasti u Venezueli te da Vijeće nije raspolagalo nijednim elementom kojim se ta teza može dovesti u pitanje (vidjeti po analogiji presudu od 22. travnja 2015., Tomana i dr./Vijeće i Komisija, T-190/12, EU:T:2015:222, t. 167.).

66 Slijedom toga, valja odbiti jedini tužbeni razlog kao i tužbu u cijelosti.

Troškovi

67 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje vlastitih troškova i troškova Vijeća, u skladu s njegovim zahtjevom.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (sedmo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Antoniu Joséu Benavidesu Torresu nalaže se snošenje troškova.

da Silva Passos Reine Truchot

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 14. srpnja 2021.

Potpisi