Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (siódma izba)

z dnia 14 lipca 2021 r.*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte w związku z sytuacją w Wenezueli – Zamrożenie środków finansowych – Wykazy osób, podmiotów i organów, do których ma zastosowanie zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych – Pozostawienie nazwiska skarżącego w wykazach – Błąd w ocenie

W sprawie T-35/19

Antonio José Benavides Torres, zamieszkały w Caracas (Wenezuela), którego reprezentują adwokaci L. Giuliano i F. Di Gianni,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentują S. Kyriakopoulou, V. Piessevaux, P. Mahnič i A. Antoniadis, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Rady (WPZiB) 2018/1656 z dnia 6 listopada 2018 r. zmieniającej decyzję (WPZiB) 2017/2074 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Wenezueli (Dz.U. 2018, L 276, s. 10) oraz rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2018/1653 z dnia 6 listopada 2018 r. wykonującego rozporządzenie (UE) 2017/2063 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Wenezueli (Dz.U. 2018, L 276, s. 1), w zakresie, w jakim akty te dotyczą skarżącego,

SĄD (siódma izba),

w składzie: R. da Silva Passos, prezes, I. Reine (sprawozdawczyni) i L. Truchot, sędziowie,

sekretarz: B. Lefebvre, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 września 2020 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok [1]

[…]

Co do prawa

[…]

Co do istoty

[…]

43 W tym celu sąd Unii ma obowiązek przeprowadzić to badanie, zwracając się w razie potrzeby do właściwego organu Unii o przedstawienie informacji lub dowodów, poufnych lub nie, mających znaczenie dla takiego badania (zob. wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 120 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Fulmen i Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, pkt 65).

44 To bowiem do właściwego organu Unii należy – w razie zakwestionowania – wykazanie zasadności powodów wysuniętych przeciwko konkretnej osobie, a nie do tej osoby przedstawienie dowodu przeciwnego na brak zasadności wspomnianych powodów (wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 121 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Fulmen i Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, pkt 66).

45 W tym celu nie jest wymagane, by wspomniany organ przedstawił przed sądem Unii wszystkie informacje i dowody nieodłącznie związane z powodami podniesionymi w zaskarżonym akcie, o którego stwierdzenie nieważności wniesiono. Jest istotne jednakże, by przedstawione informacje lub dowody wykazywały powody wysunięte przeciwko zainteresowanej osobie (wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 122 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Fulmen i Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, pkt 67).

46 Jeżeli chodzi o środki dowodowe, na które można się powołać, zasadą mającą pierwszeństwo w prawie Unii jest zasada swobodnego doboru środków dowodowych (wyrok z dnia 6 września 2013 r., Persia International Bank/Rada, T-493/10, niepublikowany, EU:T:2013:398, pkt 95).

47 To w świetle tych zasad należy ocenić, czy podejmując w drodze zaskarżonych aktów decyzję o pozostawieniu nazwy skarżącego w spornych wykazach w następstwie okresowego przeglądu, Rada dopuściła się błędu w ocenie.

48 Tytułem wstępu należy zauważyć, że okoliczność, iż powody pozostawienia nazwiska skarżącego w spornych wykazach odnoszą się do faktów, które miały miejsce przed wydaniem zaskarżonych aktów i do tego czasu ustały, nie musi oznaczać, iż środki ograniczające utrzymane w mocy w stosunku do niego w tych aktach były zbędne. Oczywiste jest, że w zakresie, w jakim Rada postanowiła odnieść się w uzasadnieniu pozostawienia nazwiska skarżącego w spornych wykazach do konkretnych sytuacji dotyczących dowodzonej przez niego Boliwariańskiej Gwardii

[1] Poniżej zostały odtworzone jedynie te punkty wyroku, których publikację Sąd uznał za wskazaną.

Narodowej, mogło chodzić wyłącznie o działania mające miejsce w przeszłości. Nie można zatem uznać, że tego rodzaju odniesienie jest pozbawione znaczenia tylko dlatego, że przedmiotowe działania miały miejsce w bliższej lub dalszej przeszłości (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lutego 2020 r., Amisi Kumba/Rada, T-163/18, EU:T:2020:57, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 Wykładnię tę potwierdza art. 13 akapit drugi decyzji 2017/2074, zmienionej zaskarżoną w niniejszej sprawie decyzją 2018/1656, zgodnie z którym decyzja 2017/2074 jest poddawana stałemu przeglądowi, a jej obowiązywanie może zostać przedłużone lub może ona zostać zmieniona, w zależności od przypadku, jeżeli Rada uzna, że jej cele nie zostały osiągnięte. Przepis taki pozwala zatem Radzie na pozostawienie w spornych wykazach nazwisk osób z zachowaniem powodów pierwotnego umieszczenia ich w wykazach, mimo że zainteresowane osoby nie dopuściły się nowego naruszenia praw człowieka w okresie poprzedzającym przegląd, pod warunkiem że to pozostawienie pozostaje uzasadnione w świetle wszystkich istotnych okoliczności, a w szczególności w świetle faktu, że cele środków ograniczających nie zostały osiągnięte (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 lutego 2020 r., Amisi Kumba/Rada, T-163/18, EU:T:2020:57, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 W tym względzie należy podkreślić, że środki ograniczające mają charakter zabezpieczający oraz z definicji tymczasowy, a ich ważność jest uzależniona od trwania okoliczności faktycznych i prawnych, które spowodowały ich przyjęcie, a także od konieczności ich utrzymania po to, by osiągnąć związany z nimi cel. Zadaniem Rady jest zatem, w ramach okresowego przeglądu tych środków ograniczających, dokonanie zaktualizowanej oceny sytuacji i podsumowanie wpływu danych środków, tak aby ustalić, czy umożliwiły one osiągnięcie celów zakładanych przez pierwotne umieszczenie danych osób i podmiotów w spornym wykazie, czy też nadal możliwe jest wyciągnięcie takich samych wniosków w odniesieniu do tych osób i podmiotów (wyrok z dnia 12 lutego 2020 r., Amisi Kumba/Rada, T-163/18, EU:T:2020:57, pkt 58, 59).

51 Należy zatem najpierw zbadać, czy w chwili przyjęcia zaskarżonych aktów Rada dokonała zaktualizowanej oceny okoliczności faktycznych i prawnych, które legły u podstaw zastosowania wobec skarżącego środków ograniczających, uzasadniających pozostawienie tych środków w mocy, by zrealizować zamierzony przez nie cel.

52 Otóż Rada oparła przyjęcie omawianych środków ograniczających na ciągłym pogarszaniu się stanu demokracji, praworządności i praw człowieka w Wenezueli, wyrażając w szczególności zaniepokojenie w związku z licznymi doniesieniami o łamaniu praw człowieka i nadmiernym użyciu siły, a także wzywając władze Wenezueli do przestrzegania konstytucji Wenezueli i praworządności oraz do zagwarantowania przestrzegania podstawowych praw i wolności, w tym prawa do pokojowych demonstracji (zob. w tym względzie motywy 1–6 decyzji 2017/2074). Dla osiągnięcia tego celu środki ograniczające zmierzały do wywarcia nacisku na osoby uważane z odpowiedzialne za poważne naruszenia praw człowieka lub poważne zagrożenie dla nich lub za represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej oraz na osoby, podmioty i organy, których działania lub polityka zagrażają demokracji lub praworządności w Wenezueli, a także na osoby, podmioty i organy z nimi powiązane (zob. w tym względzie motyw 7 decyzji 2017/2074).

53 W ten sposób nazwisko skarżącego zostało umieszczone w spornych wykazach, decyzją 2018/90 i rozporządzeniem wykonawczym 2018/88, z tym uzasadnieniem, że zajmował on stanowisko szefa rządu okręgu stołecznego i do dnia 21 czerwca 2017 r. zajmował stanowisko generalnego dowódcy Boliwariańskiej Gwardii Narodowej oraz że był zaangażowany w represje wobec wenezuelskiego społeczeństwa obywatelskiego i wenezuelskiej opozycji demokratycznej, był

odpowiedzialny za poważne naruszenia praw człowieka popełnione pod jego dowództwem przez Boliwariańską Gwardię Narodową, a jego działania i strategie jako generalnego dowódcy Boliwariańskiej Gwardii Narodowej, w tym dopuszczenie do tego, by Boliwariańska Gwardia Narodowa przewodziła działaniom policyjnym wobec demonstracji politycznych oraz fakt, że publicznie nawoływał do tego, by sądy wojskowe sprawowały jurysdykcję nad ludnością cywilną, podważyły praworządność w Wenezueli.

54 W wydanym dzisiaj wyroku Benavides Torres/Rada (T-245/18, niepublikowanym) Sąd zauważył, że Rada mogła słusznie uznać, iż dowodzona przez skarżącego Boliwariańska Gwardia Narodowa użyła nadmiernej siły w ramach utrzymania porządku publicznego podczas demonstracji obywatelskich oraz że, w ogólnym kontekście sytuacji w Wenezueli, skarżący brał udział w represjonowaniu wenezuelskiego społeczeństwa obywatelskiego i wenezuelskiej opozycji demokratycznej oraz był odpowiedzialny za poważne naruszenia praw człowieka popełnione pod jego dowództwem przez Boliwariańską Gwardię Narodową.

55 Skarżący nie kwestionuje, że zarówno stanowisko szefa rządu okręgu stołecznego, jak i stanowisko generalnego dowódcy Boliwariańskiej Gwardii Narodowej są w Wenezueli stanowiskami bardzo wysokiego szczebla i można było uznać, że zajmując je, skarżący piastował odpowiedzialne stanowisko w instytucjonalnym systemie Wenezueli i w trakcie sprawowania tych funkcji był w pełni związany w szczególności z reżimem wenezuelskim.

56 Ponadto bezsporne jest, że do chwili przyjęcia zaskarżonych aktów nie nastąpiła zmiana reżimu panującego w Wenezueli.

57 Niemniej jednak należy stwierdzić, że w chwili przyjęcia zaskarżonych aktów w dniu 6 listopada 2018 r. skarżący nie zajmował już stanowiska generalnego dowódcy Boliwariańskiej Gwardii Narodowej od około półtora roku, czyli od dnia 21 czerwca 2017 r. Ponadto, jak wskazuje skarżący, a czemu nie zaprzeczyła Rada, przestał on również pełnić funkcję szefa rządu okręgu stołecznego w dniu 4 stycznia 2018 r., czyli około dziesięć miesięcy przed przyjęciem aktów zaskarżonych w niniejszej sprawie.

58 W tych okolicznościach, zważywszy na brak zmiany reżimu panującego w Wenezueli do chwili przyjęcia zaskarżonych aktów, istotne było, aby Rada zbadała powiązania, jakie w tym dniu skarżący miał z aktualnym rządem, aby ocenić, czy okoliczności faktyczne i prawne, które doprowadziły do przyjęcia środków ograniczających wobec skarżącego, nadal trwały i czy konieczne było utrzymanie tych środków, aby osiągnąć ich cel, przypomniany w pkt 52 powyżej.

59 Tymczasem z akt sprawy wynika, że pozostawienie nazwiska skarżącego w spornych wykazach było uzasadnione tymi samymi elementami co elementy przywołane na poparcie jego pierwotnego umieszczenia w wykazach (zob. pkt 13 powyżej). Na rozprawie Rada potwierdziła bowiem, że podczas przeglądu, który doprowadził do przyjęcia zaskarżonych aktów, nie wzięła pod uwagę żadnego elementu późniejszego w stosunku do aktów pierwotnie umieszczających nazwisko skarżącego w spornych wykazach.

60 Z pewnością należy stwierdzić, że pomiędzy zakończeniem pełnienia przez skarżącego funkcji szefa okręgu stołecznego a przyjęciem zaskarżonych aktów upłynął znaczny okres, wynoszący ponad dziesięć miesięcy. W tym względzie należy zauważyć, że w ramach zaktualizowanej oceny, którą Rada była zobowiązana przeprowadzić w ramach przeglądu omawianych środków ograniczających, nie wykazała ona ani nawet nie podniosła niemożności uzyskania informacji dotyczących zaprzestania pełnienia przez skarżącego funkcji szefa rządu dystryktu stołecznego.

61 Należy jednak przypomnieć, że mechanizm przeglądu środków ograniczających ustanowiony decyzją 2017/2074 przewiduje, że osoby, wobec których zastosowano te środki ograniczające, powinny wyrazić taką wolę, wnosząc o w określonym terminie o dokonanie przeglądu decyzji. W tym względzie z art. 8 tej decyzji wynika, że Rada daje osobie, której dotyczą środki ograniczające, możliwość przedstawienia uwag i że dokona przeglądu swojej decyzji, jeżeli zostaną zgłoszone uwagi lub przedstawione istotne nowe dowody. A zatem to osoba objęta środkami ograniczającymi najlepiej może poinformować Radę o wszelkich zmianach, jakie zaszły w jej szczególnej sytuacji.

62 Co się tyczy skarżącego, Rada w szczególności wezwała jego przedstawiciela pocztą elektroniczną z dnia 3 kwietnia 2018 r. do przedstawienia do dnia 1 września 2018 r. ewentualnych uwag w ramach corocznego przeglądu rozpatrywanych środków ograniczających (zob. pkt 15 powyżej.) Jednakże z akt sprawy wynika, że skarżący poinformował Radę o rozwoju swojej sytuacji dopiero w dniu 30 października 2018 r., czyli kilka dni przed przyjęciem zaskarżonych aktów, jak stwierdzono w pkt 17 powyżej, podczas gdy powinien był wiedzieć, że Rada powinna podjąć decyzję w przedmiocie utrzymania w mocy rozpatrywanych środków ograniczających najpóźniej w dniu 14 listopada 2018 r. (zob. pkt 11 powyżej).

63 Ponadto należy zauważyć, że pomiędzy czasem, gdy skarżący był generalnym dowódcą Boliwariańskiej Gwardii Narodowej i szefem rządu dystryktu stołecznego, a czasem, gdy przestał pełnić te funkcje, nie doszło w Wenezueli do żadnej zmiany panującego reżimu. Tymczasem z akt sprawy nie wynika i nie zostało też podniesione przez skarżącego, który został o to konkretnie zapytany na rozprawie, by zaprzestanie pełnienia przez niego różnych funkcji publicznych było jego własną decyzją podjętą w reakcji na podważanie praworządności i demokracji w Wenezueli w celu zdystansowania się od takiego podważania (zob. analogicznie wyroki: z dnia 26 marca 2019 r., Boshab i in./Rada, T-582/17, niepublikowany, EU:T:2019:193, pkt 152; z dnia 12 lutego 2020 r., Kande Mupompa/Rada, T-170/18, niepublikowany, EU:T:2020:60, pkt 131).

64 W tych okolicznościach, w braku przeciwnych dowodów i poszlak, Rada mogła zasadnie uznać, że w chwili przyjęcia zaskarżonych aktów skarżący pozostawał związany z reżimem panującym w Wenezueli, który nie zmienił się od czasu, gdy w ramach pełnienia funkcji dowódcy Boliwariańskiej Gwardii Narodowej skarżący podważał demokrację i praworządność w Wenezueli.

65 Wbrew twierdzeniom skarżącego nie można uznać, że powyższe rozważania oznaczają ustanowienie domniemania lub przeniesienie ciężaru dowodu na jego szkodę. Chodzi tu jedynie o zaznaczenie, że powołanie się przez instytucje, które wydały zaskarżone akty, w uzasadnieniu tych aktów, na stanowiska, jakie skarżący zajmował wcześniej, oznacza, że w ocenie Rady okoliczność ta świadczy o dalszym powiązaniu skarżącego z reżimem panującym w Wenezueli i że Rada nie dysponowała informacjami, które wskazywałyby na coś innego (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 kwietnia 2015 r., Tomana i in./Rada i Komisja, T-190/12, EU:T:2015:222, pkt 167).

66 W konsekwencji należy oddalić jedyny zarzut, jak również skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

67 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżący przegrał sprawę, należy obciążyć go jego własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Radę, zgodnie z jej żądaniem.

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Antonio José Benavides Torres zostaje obciążony kosztami postępowania.

da Silva Passos Reine Truchot

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 14 lipca 2021 r.

Podpisy