Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjunde avdelningen)

den 14 juli 2021 *

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela – Frysning av tillgångar – Förteckningar över personer, enheter och organ som omfattas av frysningen av tillgångar och ekonomiska resurser – Beslut att låta sökanden kvarstå i förteckningarna – Felaktig bedömning”

I mål T-35/19,

Antonio José Benavides Torres, Caracas (Venezuela), företrädd av L. Giuliano och F. Di Gianni, advokater,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av S. Kyriakopoulou, V. Piessevaux, P. Mahnič och A. Antoniadis, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av rådets beslut (Gusp) 2018/1656 av den 6 november 2018 om ändring av beslut (Gusp) 2017/2074 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 276, 2018, s. 10), och rådets genomförandeförordning (EU) 2018/1653 av den 6 november 2018 om genomförande av förordning (EU) 2017/2063 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 276, 2018, s. 1), i den del dessa rättsakter avser sökanden,

meddelar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen),

sammansatt av ordföranden R. da Silva Passos samt domarna I. Reine (referent) och L. Truchot,

justitiesekreterare: handläggaren B. Lefebvre,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 3 september 2020,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom[1]

[*utelämnas*]

Rättslig bedömning

[*utelämnas*]

Prövning i sak

[*utelämnas*]

43 Härvid ankommer det på unionsdomstolen att inom ramen för denna prövning vid behov anmoda den behöriga unionsmyndigheten att inkomma med uppgifter eller bevisning, oavsett om de är konfidentiella eller ej, som är av relevans för en sådan prövning (se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 120 och där angiven rättspraxis, dom av den 28 november 2013, rådet/Fulmen och Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punkt 65).

44 Det är nämligen den behöriga unionsmyndigheten som, vid ett eventuellt bestridande, ska visa att det finns grund för de skäl som har åberopats mot den berörda personen, och inte den berörda personen som ska bevisa motsatsen, det vill säga att det saknas grund för skälen (dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 121, och dom av den 28 november 2013, rådet/Fulmen och Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punkt 66).

45 Härvidlag krävs inte att myndigheten vid unionsdomstolen förebringar samtliga uppgifter och bevis som är knutna till de skäl som anförs i den rättsakt som begärts ogiltigförklarad. Däremot är det viktigt att de uppgifter och den bevisning som inges stöder de skäl som har åberopats mot den berörda personen (dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 122, och dom av den 28 november 2013, rådet/Fulmen och Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punkt 67).

46 Angående den bevisning som kan åberopas ska det noteras att inom unionsrätten gäller principen om fri bevisprövning (dom av den 6 september 2013, Persia International Bank/rådet, T-493/10, ej publicerad, EU:T:2013:398, punkt 95).

47 Det är mot bakgrund av dessa principer som tribunalen ska pröva huruvida rådet gjorde en oriktig bedömning när det – efter den regelbundna översynen – beslutade att låta sökanden kvarstå i de omtvistade förteckningarna.

48 Tribunalen påpekar inledningsvis att den omständigheten att skälen för att låta sökanden kvarstå i de omtvistade förteckningarna hänvisar till faktiska omständigheter som inträffat innan de angripna rättsakterna antogs och som hade avslutats vid denna tidpunkt, inte nödvändigtvis innebär att de restriktiva åtgärder som bibehölls genom dessa rättsakter var obsoleta. Det är uppenbart att det endast kunde vara fråga om handlingar i förfluten tid eftersom rådet, i skälen för att låta sökanden kvarstå i de omtvistade förteckningarna, valde att hänvisa till

[1] Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

konkreta situationer som involverade det bolivarianska nationalgardet, som sökanden varit överbefälhavare för. En sådan hänvisning kan således inte anses sakna relevans enbart av den anledningen att det aktuella agerandet ligger mer eller mindre långt tillbaka i tiden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2020, Amisi Kumba/rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

49 Denna tolkning stöds av artikel 13 andra stycket i beslut 2017/2074, i dess lydelse enligt beslut 2018/1656, som har angripits inom ramen för förevarande mål, vari det föreskrivs att beslut 2017/2074 ska ses över kontinuerligt och förlängas eller vid behov ändras, om rådet bedömer att målen för beslutet inte har uppnåtts. En dylik bestämmelse gör det således möjligt för rådet att låta personer kvarstå i de omtvistade förteckningarna av samma skäl som de som låg till grund för det ursprungliga beslutet att uppföra dessa personer i förteckningarna, utan att de har gjort sig skyldiga till något nytt åsidosättande av mänskliga rättigheter under perioden före omprövningen, förutsatt att det är motiverat att låta dem kvarstå i förteckningarna med hänsyn till samtliga relevanta omständigheter och, i synnerhet, med hänsyn till att de mål som eftersträvas med de restriktiva åtgärderna inte har uppnåtts (se, analogt, dom av den 12 februari 2020, Amisi Kumba/rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, punkt 84 och där angiven rättspraxis).

50 I detta hänseende ska det erinras om att de aktuella restriktiva åtgärderna är av säkerhetskaraktär och, per definition, provisoriska, där giltigheten alltid är beroende av att vissa faktiska och rättsliga omständigheter som var för handen när åtgärden beslutades består, och att det är nödvändigt att behålla åtgärderna för att uppnå det eftersträvade målet. Således ankommer det på rådet att vid den regelbundna översynen av dessa restriktiva åtgärder göra en förnyad bedömning av situationen och att analysera effekterna av dessa åtgärder, för att fastställa huruvida de har gjort det möjligt att uppnå målen med det ursprungliga beslutet att uppföra de berörda personerna och enheterna i den omtvistade förteckningen eller om det fortfarande är möjligt att dra samma slutsatser avseende dessa personer och enheter (dom av den 12 februari 2020, Amisi Kumba/rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, punkterna 58 och 59).

51 Tribunalen ska således först pröva huruvida rådet, när det antog de angripna rättsakterna, gjorde en förnyad bedömning av de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde när de restriktiva åtgärderna vidtogs gentemot sökanden och som motiverade att dessa åtgärder bibehölls för att uppnå det eftersträvade målet.

52 Härvidlag grundade rådet sitt beslut att anta de aktuella restriktiva åtgärderna på den kontinuerliga försämringen av situationen för demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna i Venezuela, och uttryckte bland annat sin oro över de talrika rapporterna om människorättskränkningar och övervåld, samt uppmanade de venezuelanska myndigheterna att respektera Venezuelas konstitution och rättsstatsprincipen, och att säkerställa att grundläggande rättigheter och friheter, däribland rätten till fredliga demonstrationer, garanteras (se, i detta avseende, skälen 1–6 i beslut 2017/2074). Således syftade de restriktiva åtgärderna till att sätt press på personer som var ansvariga för allvarliga kränkningar av eller brott mot de mänskliga rättigheterna eller förtryck av det civila samhället och den demokratiska oppositionen, och även personer, enheter och organ vars åtgärder, politik eller verksamhet undergrävde demokratin eller rättsstatsprincipen i Venezuela, samt personer, enheter och organ som hade samröre med sådana personer, enheter och organ (se, i detta avseende, skäl 7 i beslut 2017/2074).

53 Mot denna bakgrund beslutade rådet, genom beslut 2018/90 och genomförandeförordning 2018/88, att uppföra sökanden i de omtvistade förteckningarna med motiveringen att han var regeringschef i huvudstadsdistriktet, hade varit överbefälhavare för det bolivarianska nationalgardet till och med den 21 juni 2017, hade varit delaktig i förtryck av civilsamhället och den demokratiska oppositionen i Venezuela, och hade varit ansvarig för de allvarliga människorättskränkningar som det bolivarianska nationalgardet utfört under hans befäl. Genom sina handlingar och den politik han fört i egenskap av överbefälhavare för det bolivarianska nationalgardet hade han undergrävt rättsstatsprincipen i Venezuela, bland annat genom att låta det bolivarianska nationalgardet ansvara för att upprätthålla ordningen vid civila manifestationer och offentligt förespråka att militärdomstolar ska ha domsrätt över civila.

54 I dom meddelad i dag, Benavides Torres/rådet (T-245/18, ej publicerad), slog tribunalen fast att rådet gjorde en riktig bedömning när det fann att det bolivarianska nationalgardet, under sökandens befäl, hade använt sig av övervåld för att upprätthålla ordningen vid civila manifestationer och att sökanden, mot bakgrund av den allmänna situationen i Venezuela, hade varit inblandad i förtryck av civilsamhället och den demokratiska oppositionen i Venezuela, samt att han bar ansvaret för de grova kränkningar av mänskliga rättigheter som det bolivarianska nationalgardet hade gjort sig skyldigt till under hans befäl.

55 Sökanden har inte bestridit att både befattningen som regeringschef i huvudstadsdistriktet och befattningen som överbefälhavare för det bolivarianska nationalgardet är mycket höga poster inom den venezuelanska administrationen, och att han vid fullgörandet av dessa befattningar kunde anses ha uppgifter som medförde ansvar för den venezuelanska statsapparaten och att han vid utövandet av sina funktioner kunde anses vara direkt kopplad till den venezuelanska regimen.

56 Det är vidare utrett att när de angripna rättsakterna antogs hade det inte skett något regimskifte i Venezuela.

57 Det kan dock konstateras att när de angripna rättsakterna antogs den 6 november 2018 var sökanden inte längre överbefälhavare för det bolivarianska nationalgardet sedan ungefär ett och ett halvt år tillbaka, närmare bestämt sedan den 21 juni 2017. Såsom sökanden har påpekat, utan att motsägas av rådet, hade han också lämnat sin tjänst som regeringschef i huvudstadsdistriktet den 4 januari 2018, det vill säga ungefär tio månader före det att de angripna rättsakterna antogs i förevarande fall.

58 Eftersom det inte hade skett något regimskifte i Venezuela när de angripna rättsakterna antogs, var det under dessa omständigheter relevant för rådet att vid denna tidpunkt pröva vilka kopplingar sökanden hade till den sittande regeringen, för att bedöma huruvida de faktiska och rättsliga omständigheter som legat till grund för beslutet att anta de restriktiva åtgärderna gentemot sökanden alltjämt bestod och huruvida det var nödvändigt att bibehålla dessa åtgärder för att uppnå det mål som eftersträvades och som det erinrats om i punkt 52 ovan.

59 Det framgår av handlingarna i målet att beslutet att låta sökanden kvarstå i de omtvistade förteckningarna motiverades av samma skäl som de som legat till grund för det ursprungliga beslutet att uppföra honom i dessa förteckningar (se punkt 13 ovan). Vid förhandlingen bekräftade rådet nämligen att vid den översyn som ledde till att de angripna rättsakterna antogs beaktades inte några omständigheter som hänförde sig till tiden efter det ursprungliga beslutet att uppföra sökanden i de omtvistade förteckningarna.

60 Det kan visserligen konstateras att lång tid, mer än tio månader, förflöt från det att sökanden lämnade sin tjänst som regeringschef i huvudstadsdistriktet till dess att de angripna rättsakterna antogs. I detta hänseende ska det påpekas att inom ramen för den förnyade bedömning som det ankom på rådet att göra vid översynen av de aktuella restriktiva åtgärderna, hade rådet varken styrkt eller ens påstått att det var omöjligt att få upplysningar om det förhållandet att sökanden hade lämnat sitt uppdrag som regeringschef i huvudstadsdistriktet.

61 Det ska dock erinras om att den mekanism för omprövning av restriktiva åtgärder som införts genom beslut 2017/2074 innebär att de personer som är föremål för dylika åtgärder ska ges tillfälle att inkomma med synpunkter och begära omprövning av beslutet inom en viss tidsfrist. Det framgår av artikel 8 i nyssnämnda beslut att rådet ska ge den berörda personen möjlighet att inkomma med synpunkter, och om så sker eller om väsentlig ny bevisning läggs fram ska rådet se över sitt beslut. Det är således den person som är föremål för de restriktiva åtgärderna som är bäst lämpad att informera rådet om ändringar i dennes enskilda situation.

62 Vad gäller sökanden hade rådet, genom ett e-postmeddelande av den 3 april 2018, särskilt anmodat hans ombud att senast den 1 september 2018 inkomma med eventuella synpunkter inom ramen för den årliga översynen av de aktuella restriktiva åtgärderna (se punkt 15 ovan). Det framgår emellertid av handlingarna i målet, och av punkt 17 ovan, att sökanden inte underrättade rådet om hur hans situation hade utvecklats förrän den 30 oktober 2018, det vill säga några dagar före det att de angripna rättsakterna antogs, trots att han ansågs känna till att rådet skulle anta ett beslut om huruvida de aktuella restriktiva åtgärderna skulle bibehållas senast den 14 november 2018 (se punkt 11 ovan).

63 Det ska dessutom noteras att under perioden från det att sökanden var överbefälhavare för det bolivarianska nationalgardet och regeringschef i huvudstadsdistriktet till den tidpunkt då han inte längre hade dessa befattningar, har det inte skett något regimskifte i Venezuela. Det framgår dock inte av handlingarna i målet och sökanden har inte heller påstått, även om han tillfrågades särskilt härom under förhandlingen, att han själv skulle ha beslutat att lämna sina olika offentliga uppdrag för att markera mot angreppen på rättsstaten och demokratin i Venezuela, och för att ta avstånd från dessa angrepp (se, analogt, dom av den 26 mars 2019, Boshab m.fl./rådet, T-582/17, ej publicerad, EU:T:2019:193, punkt 152, och dom av den 12 februari 2020, Kande Mupompa/rådet, T-170/18, ej publicerad, EU:T:2020:60, punkt 131).

64 Under dessa omständigheter och i avsaknad av bevis och indicier som tydde på motsatsen, hade rådet fog för att anse att sökanden fortfarande hade kopplingar till den venezuelanska regimen när de angripna rättsakterna antogs, en regim som inte hade ändrats jämfört med det läge som rådde då han, i egenskap av befälhavare för det bolivarianska nationalgardet, hade undergrävt demokratin och rättsstatsprincipen i Venezuela.

65 I motsats till vad sökanden har hävdat kan ovanstående överväganden inte anses innebära att det fastställs en presumtion eller att bevisbördan kastas om till nackdel för sökanden. De innebär endast att hänvisningen i skälen till de angripna rättsakterna till sökandens tidigare befattningar visar att rådet ansåg att han av dessa skäl fortfarande hade kopplingar till regimen i Venezuela och att rådet inte förfogade över några uppgifter som kunde påverka denna ståndpunkt. (se, analogt, dom av den 22 april 2015, Tomana m.fl./rådet och kommissionen, T-190/12, EU:T:2015:222, punkt 167).

66 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den enda grunden och den ska därför ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

67 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att sökanden ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Antonio José Benavides Torres ska ersätta rättegångskostnaderna.

da Silva Passos Reine Truchot

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 juli 2021.

Underskrifter