Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (peto vijeće)

18. prosinca 2024.*

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja poduzete s obzirom na djelovanja koja destabiliziraju Moldovu – Zamrzavanje financijskih sredstava – Ograničenje ulaska na državna područja država članica – Popisi osoba, subjekata i tijela na koje se primjenjuje zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora ili na koje se odnose ograničenja ulaska na državna područja država članica – Uvrštenje tužiteljeva imena na popise i njegovo zadržavanje na tim popisima – Planiranje i usmjeravanje nasilnih prosvjeda – Članak 1. stavak 1. točka (a) podtočka ii. i članak 2. stavak 1. točka (a) podtočka ii. Odluke (ZVSP) 2023/891 i članak 2. stavak 3. točka (a) podtočka ii. Uredbe (EU) 2023/888 – Obveza obrazlaganja – Prigovor nezakonitosti – Pogreška u ocjeni – Sloboda poduzetništva – Pravo vlasništva – Izvanugovorna odgovornost”

U predmetu T-489/23,

Ilan Mironovich Shor, sa stalnom adresom u Caesarei (Izrael), kojeg zastupaju T. Bontinck, L. Marchal, odvjetnici, i C. Zatschler, *SC*,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju A. Boggio-Tomasaz i E. Nadbath, u svojstvu agenata, uz asistenciju E. Raoult, odvjetnice,

tuženika,

koje podupire

Europska komisija, koju zastupaju M. Carpus Carcea, L. Baumgart i T. Baumé, u svojstvu agenata,

intervenijent,

OPĆI SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. Svenningsen (izvjestitelj), predsjednik, C. Mac Eochaidh i M. Stancu, suci,

tajnik: H. Eriksson, administratorica,

* Jezik postupka: francuski

uzimajući u obzir pisani dio postupka, osobito:

– tužbu podnesenu tajništvu Općeg suda 9. kolovoza 2023.,

– odluku od 11. prosinca 2023. kojom se Komisiji dopušta intervencija u potporu Vijeću,

– podnesak kojim se vrši prilagodba podnesen tajništvu Općeg suda 5. srpnja 2024.,

nakon rasprave održane 1. listopada 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Tužitelj Ilan Mironovich Shor u tužbi traži, s jedne strane, na temelju članka 263. UFEU-a, poništenje, kao prvo, Odluke Vijeća (ZVSP) 2023/1047 od 30. svibnja 2023. o izmjeni Odluke (ZVSP) 2023/891 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja koja destabiliziraju Republiku Moldovu (SL 2023., L 140 I, str. 9. i ispravak SL 2023./90187, L) i Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2023/1045 od 30. svibnja 2023. o provedbi Uredbe (EU) 2023/888 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja koja destabiliziraju Republiku Moldovu (SL 2023., L 140 I, str. 1. i ispravak SL 2023./90185, L) (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: prvotni akti), i, kao drugo, Odluke Vijeća (ZVSP) 2024/1244 od 26. travnja 2024. o izmjeni Odluke (ZVSP) 2023/891 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja koja destabiliziraju Republiku Moldovu (SL 2024./1242, L) i Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2024/1243 od 26. travnja 2024. o provedbi Uredbe (EU) 2023/888 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja koja destabiliziraju Republiku Moldovu (SL 2024./1243, L) (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: akti o zadržavanju), u dijelu u kojem se ti akti odnose na njega (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: pobijani akti), i, s druge strane, na temelju članka 268. UFEU-a, naknadu neimovinske štete koju je pretrpio zbog donošenja prvotnih akata.

Okolnosti spora

2 Tužitelj je poslovni čovjek i političar s moldavskim i izraelskim državljanstvom. Upravljao je moldavskom političkom strankom ȘOR do njezina raspuštanja 19. lipnja 2023.

3 Ovaj se predmet odnosi na mjere ograničavanja koje Europska unija donosi na zahtjev sadašnjeg vodstva Republike Moldove s obzirom na destabilizirajuća djelovanja s kojima se ta zemlja suočava, djelovanja koja su se intenzivirala otkad je započeo agresivni rat Ruske Federacije protiv Ukrajine i koja bi mogla ometati njezino pristupanje Uniji.

4 Vijeće Europske unije donijelo je 28. travnja 2023., na temelju članka 29. UEU-a, Odluku (ZVSP) 2023/891 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja koja destabiliziraju Republiku Moldovu (SL 2023., L 114, str. 15.). Istog je dana Vijeće, na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a, donijelo Uredbu (EU) 2023/888 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja koja destabiliziraju Republiku Moldovu (SL 2023., L 114, str. 1.).

5 Člankom 1. stavkom 1. Odluke 2023/891 predviđa se sljedeće:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi spriječile ulazak na svoje državno područje ili tranzit preko njega:

(a) fizičkih osoba koje su odgovorne za djelovanja ili politike kojima se podrivaju ili ugrožavaju suverenitet i neovisnost Republike Moldove ili demokracija, vladavina prava, stabilnost ili sigurnost u Republici Moldovi, odnosno fizičkih osoba koje podupiru ili provode takva djelovanja ili politike, nekima od sljedećih djelovanja:
   i. ometanjem ili podrivanjem demokratskog političkog procesa, među ostalim ometanjem ili ozbiljnim podrivanjem održavanja izbora ili pokušavanjem destabiliziranja ili svrgavanja ustavnog poretka;
   ii. planiranjem, usmjeravanjem, izravnim ili neizravnim sudjelovanjem, podupiranjem ili omogućavanjem na drugi način nasilnih prosvjeda ili drugih djela nasilja; ili
   iii. teškim financijskim povredama u vezi s javnim sredstvima i neovlaštenim izvozom kapitala […]”

6 Člankom 2. stavkom 1. točkom (a) Odluke 2023/891 predviđa se da se zamrzavaju sva financijska sredstva i svi gospodarski izvori koji pripadaju, u vlasništvu su, u posjedu ili pod kontrolom fizičkih osoba, subjekata ili tijela koji su odgovorni za djelovanja ili politike kojima se podrivaju ili ugrožavaju suverenitet i neovisnost Republike Moldove ili demokracija, vladavina prava, stabilnost ili sigurnost u Republici Moldovi, odnosno fizičkih osoba, subjekata ili tijela koji podupiru ili provode takva djelovanja ili politike, nekima od triju djelovanja navedenih u točki 5. ove presude.

7 Prvotnim aktima tužiteljevo ime uvršteno je na popise osoba, subjekata i tijela na koje se odnose mjere ograničavanja navedene u Prilogu Odluci 2023/891 i Prilogu I. Uredbi 2023/888 (u daljnjem tekstu: popisi o kojima je riječ) zbog sljedećih razloga:

„Ilan Shor je političar (vođa političke stranke ‚ȘOR’) i poslovni čovjek iz Republike Moldove koji sudjeluje u nezakonitom financiranju političkih stranaka u Republici Moldovi te poticanju na nasilje nad političkom oporbom. Stranka ȘOR, koju vodi Ilan Shor, uključena je u plaćanje i osposobljavanje osoba za izazivanje nereda i nemira tijekom prosvjedâ u Republici Moldovi.

Odlukom od 13. travnja 2023. [Curtea de Apel Chișinău (Žalbeni sud u Kišinjevu, Moldova)] osudi[la] je Ilana Shora za prijevaru i pranje novca u predmetu ‚bankovna prijevara’ na 15 godina zatvora i oduzimanje imovine u vrijednosti od 254 milijuna EUR. Vlasti Republike Moldove smatraju da se sredstva iz tih velikih bankarskih prijevara i veza s korumpiranim oligarsima i subjektima sa sjedištem u Moskvi i dalje upotrebljavaju za umjetno stvaranje političkih nemira u zemlji.

Njegova djelovanja usmjerena na podrivanje demokracije u Republici Moldovi uključuju pružanje nezakonitog financiranja kako bi se poduprle proruske političke aktivnosti u Republici Moldovi. Primjer upotrebe takvih sredstava jest organizacija nasilnih prosvjeda i okupljanja tijekom 2022. i 2023., prije svega u glavnom gradu Kišinjevu, uz pomoć prosvjednika koje je platila stranka ȘOR.

Zbog vođenja i planiranja nasilnih prosvjeda te teških financijskih povreda u vezi s javnim sredstvima i neovlaštenog izvoza kapitala Ilan Shor odgovoran je za djelovanja kojima se podrivaju i ugrožavaju suverenitet i neovisnost Republike Moldove te demokracija, vladavina prava, stabilnost i sigurnost u Republici Moldovi.”

8 Vijeće je 31. svibnja 2023. u *Službenom listu Europske unije* objavilo Obavijest namijenjenu osobama na koje se primjenjuju mjere ograničavanja predviđene Odlukom 2023/891, kako je izmijenjena Odlukom 2023/1047, i Uredbom 2023/888, kako je provedena Provedbenom uredbom 2023/1045 (SL 2023., C 190, str. 5.). Tom obavijesti osobe na koje se primjenjuju te mjere ograničavanja bile su obaviještene o činjenici da Vijeću mogu poslati zahtjev da se ponovno razmotri uvrštavanje njihovih imena na popise o kojima je riječ.

9 Tužitelj je 8. lipnja 2023. zatražio dostavu dokaza na temelju kojih je njegovo ime uvršteno na popise o kojima je riječ.

10 Vijeće je 14. lipnja 2023. tužitelju dostavilo dokument WK 6381/2023 REV 1 koji sadržava dokaze koji se odnose na njega (u daljnjem tekstu: dokument WK 6381/2023).

Činjenice nastale nakon podnošenja tužbe

11 Porukom elektroničke pošte od 27. veljače 2024. Vijeće je obavijestilo tužitelja o svojoj namjeri da zadrži njegovo ime na popisima o kojima je riječ na temelju razloga koji su u biti istovjetni onima kojima se opravdalo prvotno uvrštenje njegova imena. Vijeće mu je dostavilo i dokument WK 2428/2024 koji sadržava dokaze koji opravdavaju zadržavanje njegova imena na popisima o kojima je riječ (u daljnjem tekstu: dokument WK 2428/2024) te ga je obavijestilo o mogućnosti podnošenja očitovanja prije 13. ožujka 2024.

12 Tužitelj je porukom elektroničke pošte od 18. ožujka 2024. podnio svoja očitovanja o poruci elektroničke pošte od 27. veljače 2024. i o dokumentu WK 2428/2024.

13 Vijeće je 26. travnja 2024. donijelo akte o zadržavanju kojima su mjere ograničavanja donesene protiv tužitelja produljene do 29. travnja 2025.

14 Vijeće je u aktima o zadržavanju opravdalo produljenje mjera ograničavanja koje se odnose na tužitelja tako što je unijelo dvije izmjene u prvotno obrazloženje u pogledu činjenice da je njegova politička stranka u lipnju 2023. proglašena neustavnom. Tako se u obrazloženju akata o zadržavanju pojašnjava da je, s jedne strane, „[p]rije nego što je u lipnju 2023. proglašena neustavnom, [tužiteljeva] stranka […] bila […] uključena u plaćanje i osposobljavanje osoba za izazivanje nereda i nemira tijekom prosvjedâ u Republici Moldovi” i da je, s druge strane, „[n]akon što je [tužiteljeva] stranka […] proglašena neustavnom, [tužitelj] nastavio […] promicati ruski utjecaj na političku scenu Republike Moldove nezakonitim financiranjem drugih stranaka i pokušajima podmićivanja političara”.

15 Vijeće je porukom elektroničke pošte od 29. travnja 2024. obavijestilo tužiteljeve zastupnike o svojoj odluci da zadrži njegovo ime na popisima o kojima je riječ i o mogućnosti podnošenja novih očitovanja prije 1. studenoga 2024.

Zahtjevi stranaka

16 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijane akte u dijelu u kojem se odnose na njega;

– naloži Vijeću da mu isplati iznos od 100 000 eura na ime naknade neimovinske štete koju je pretrpio zbog donošenja prvotnih akata;

– naloži Vijeću snošenje troškova.

17 Vijeće od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– podredno, u slučaju da se Odluka 2023/1047 ili Odluka 2024/1244 ponište, naloži održavanje njihovih učinaka na snazi do datuma isteka žalbenog roka iz članka 56. prvog stavka Statuta Suda Europske unije ili, ako se u tom roku podnese žalba, do eventualnog odbijanja te žalbe;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

18 Europska komisija od Općeg suda zahtijeva da odbije tužbu i naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

Zahtjev za poništenje pobijanih akata

19 Iz obrazloženja uvrštenja tužiteljeva imena na popise o kojima je riječ i njegova zadržavanja na tim popisima izričito proizlazi da se mjere ograničavanja odnose na njega jer je Vijeće smatralo da je odgovoran za djelovanja kojima se podrivaju i ugrožavaju suverenitet i neovisnost Republike Moldove te demokracija, vladavina prava, stabilnost i sigurnost u toj državi zbog dvaju od triju djelovanja iz članka 1. stavka 1. točke (a) i članka 2. stavka 1. točke (a) Odluke 2023/891.

20 S jedne strane, Vijeće prigovara tužitelju da je usmjeravao i planirao nasilne prosvjede u Republici Moldovi u smislu kriterija navedenog u članku 1. stavku 1. točki (a) podtočki ii. i članku 2. stavku 1. točki (a) podtočki ii. Odluke 2023/891, kao i u članku 2. stavku 3. točki (a) podtočki ii. Uredbe 2023/888 (u daljnjem tekstu: kriterij ii.). S druge strane, Vijeće smatra da je tužitelj odgovoran za teške financijske povrede u vezi s javnim sredstvima i neovlaštenim izvozom kapitala u smislu kriterija predviđenog u članku 1. stavku 1. točki (a) podtočki iii. i članku 2. stavku 1. točki (a) podtočki iii. Odluke 2023/891, kao i u članku 2. stavku 3. točki (a) podtočki iii. Uredbe 2023/888 (u daljnjem tekstu: kriterij iii.).

21 S obzirom na njihovu alternativnu prirodu, da bi pobijani akti bili pravno osnovani, dovoljno je da je jedan od dvaju kriterija koje je Vijeće upotrijebilo radi uvrštenja tužiteljeva imena na popise o kojima je riječ i njegova zadržavanja na tim popisima bio pravilno upotrijebljen, kao što su to stranke uostalom priznale na raspravi (vidjeti u tom smislu presudu od 28. studenoga 2013., Vijeće/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, t. 72. i navedenu sudsku praksu). Nadalje, Opći sud smatra korisnim najprije ispitati tužiteljeve tužbene razloge i argumente kojima kritizira zakonitost pobijanih akata u dijelu u kojem se temelje na kriteriju ii.

22 Tužitelj se u tom pogledu u prilog svojoj tužbi poziva na četiri tužbena razloga koji se temelje, kao prvo, na prigovoru nezakonitosti Odluke 2023/891 i Uredbe 2023/888, kao drugo, na povredama obveze obrazlaganja i prava na djelotvornu sudsku zaštitu, koje valja ispitati najprije, kao treće, na pogreškama u ocjeni i, kao četvrto, na povredi temeljnih prava.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredama obveze obrazlaganja i prava na djelotvornu sudsku zaštitu

23 Tužitelj tvrdi da pobijani akti nisu dostatno obrazloženi, zbog čega se ne može braniti te se stoga povređuje njegovo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu.

24 Konkretno, u dijelu u kojem mu se prigovara da je „usmjeravao i planirao nasilne prosvjede”, iz obrazloženja pobijanih akata ne može shvatiti koja mu se djelovanja konkretno prigovaraju. Obrazloženja pobijanih akata neprecizna su, a činjenični elementi na koje se Vijeće oslonilo kako bi smatralo da je taj kriterij ispunjen ne mogu se utvrditi.

25 Vijeće osporava tu argumentaciju.

26 Prema sudskoj praksi, obrazloženje akta Vijeća kojim se primjenjuje mjera ograničavanja treba navesti ne samo pravnu osnovu te mjere već također specifične i konkretne razloge zbog kojih Vijeće u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti smatra da na pojedinca treba primijeniti takvu mjeru (vidjeti presudu od 13. rujna 2018., Sberbank of Russia/Vijeće, T-732/14, EU:T:2018:541, t. 97. i navedenu sudsku praksu).

27 Nije nužno da obrazloženje sadržava sve relevantne činjenične i pravne elemente jer se dostatnost obrazloženja mora ocjenjivati ne samo u odnosu na njegov tekst nego i u odnosu na njegov kontekst te skup pravnih pravila koja uređuju područje o kojem je riječ (vidjeti presudu od 15. studenoga 2012., Vijeće/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, t. 53. i navedenu sudsku praksu).

28 U ovom slučaju, pravne osnove pobijanih akata lako se mogu utvrditi jer izričito proizlaze iz obrazloženja navedenih u točkama 7. i 14. ove presude.

29 Naime, kao što je to utvrđeno u točki 19. ove presude, Vijeće je smatralo da je tužitelj odgovoran za djelovanja kojima se podrivaju i ugrožavaju suverenitet i neovisnost Republike Moldove te demokracija, vladavina prava, stabilnost i sigurnost u toj državi zbog dvaju od triju djelovanja iz članka 1. stavka 1. točke (a) i članka 2. stavka 1. točke (a) Odluke 2023/891 te članka 2. stavka 3. točke (a) Uredbe 2023/888, odnosno kriterija ii. i iii.

30 Kad je riječ o kriteriju ii., Vijeće je razumljivo i nedvosmisleno navelo specifične i konkretne razloge zbog kojih je u izvršavanju svoje ovlasti diskrecijske ocjene smatralo da je tužitelj zbog prosvjeda koje je usmjeravao i planirao bio odgovoran za djelovanja kojima se podrivaju i ugrožavaju suverenitet i neovisnost Republike Moldove te demokracija, vladavina prava, stabilnost i sigurnost u toj državi.

31 Naime, s jedne strane, Vijeće je navelo da je tužitelj sudjelovao u poticanju na nasilje nad sadašnjom vladom Republike Moldove. S druge strane, prigovara mu da je u toj zemlji podupirao prorusku političku aktivnost, osobito plaćanjem osobama da sudjeluju u prosvjedima koje je organizirala njegova stranka i njihovim osposobljavanjem za umjetno izazivanje nereda u zemlji.

32 Prema sudskoj praksi navedenoj u točki 27. ove presude, te navode treba tumačiti s obzirom na kontekst u kojem su doneseni pobijani akti. U tom pogledu iz uvodnih izjava 1. do 12. Odluke 2023/891 u biti proizlazi da se Vijeće obvezalo pružati potporu Republici Moldovi s obzirom na destabilizirajuća djelovanja koja se provode uz pomoć Ruske Federacije i u njezinu interesu, a s

ciljem ometanja pristupanja Republike Moldove Uniji, pri čemu se osobito usredotočilo na osobe koje, djelima nasilja kao što su ona koja se prigovaraju tužitelju, predstavljaju prijetnju demokraciji i vladavini prava te stabilnosti i sigurnosti Republike Moldove.

33 S obzirom na taj kontekst, na temelju kriterija ii., obrazloženje pobijanih akata dostatno je da bi tužitelju omogućilo da se brani i razumije specifične i konkretne razloge uvrštenja njegova imena na popise o kojima je riječ i njegova zadržavanja na tim popisima, a Općem sudu da provede nadzor njihove zakonitost.

34 Osim toga, s obzirom na to da se oslanjanju na kriterij ii., valja navesti da se pobijani akti ne temelje na odluci Curtee de Apel Chișinău (Žalbeni sud u Kišinjevu) od 13. travnja 2023. na koju se upućuje u pobijanim aktima kako bi se opravdalo uvrštenje i zadržavanje tužiteljeva imena samo na temelju kriterija iii.

35 Stoga, kako bi ispunilo svoju obvezu obrazlaganja donošenja pobijanih akata na temelju kriterija ii., Vijeće nije bilo dužno navesti razloge zbog kojih je smatralo da su se prilikom donošenja te sudske odluke poštovala tužiteljeva prava obrane i njegovo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, kao što se to zahtijeva sudskom praksom proizašlom osobito iz presude od 19. prosinca 2018., Azarov/Vijeće (C-530/17 P, EU:C:2018:1031), kao što je to tužitelj uostalom priznao na raspravi.

36 Naposljetku, valja odbiti argument istaknut protiv akata o zadržavanju, koji se temelji na činjenici da je Vijeće u odgovoru na tužbu i replici potvrdilo da je tužiteljevo ime uvršteno na popise o kojima je riječ na temelju kriterija predviđenog člankom 2. stavkom 1. točkom (a) podtočkom i. Odluke 2023/891, koji se odnosi na osobe koje ometaju ili podrivaju demokratski politički proces u Republici Moldovi. Naime, dostatnost obrazloženja pobijanih akata ne može se ocijeniti s obzirom na sadržaj podnesaka koje je podnijelo Vijeće, i to tim više jer je Vijeće priznalo da su ti podnesci sadržavali pogrešku u pisanju u tom pogledu.

37 S obzirom na prethodno navedeno, drugi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti Odluke 2023/891 i Uredbe 2023/888

38 Prvi se tužbeni razlog u biti dijeli na pet dijelova, koji se temelje, kao prvo, na nepostojanju pravne osnove Odluke 2023/891 i Uredbe 2023/888, kao drugo, na povredi načela proporcionalnosti, kao treće, na povredi načela pravne sigurnosti, kao četvrto, na zlouporabi ovlasti i, kao peto, na povredama članka 2., članka 8. i članka 21. stavka 1. UEU-a.

– *Nadležnost Općeg suda*

39 Vijeće tvrdi da tužitelj prvim tužbenim razlogom zahtijeva od Općeg suda da Odluku 2023/891 i Uredbu 2023/888 proglasi u cijelosti neprimjenjivima. Međutim, u skladu s člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 275. UFEU-a, Opći sud nije nadležan za odlučivanje o mogućnosti donošenja tih akata u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP).

40 Tužitelj osporava tu argumentaciju.

41 Točno je da, u skladu s člankom 275. prvim stavkom UFEU-a, sud Unije nije nadležan za odredbe koje se odnose na ZVSP niti za akte donesene na temelju tih odredaba.

42 Međutim, u skladu s člankom 275. drugim stavkom UFEU-a, sud Unije nadležan je za odlučivanje u postupcima pokrenutima u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. četvrtom stavku UFEU-a u kojima se ocjenjuje zakonitost odluka kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba koje je Vijeće usvojilo na temelju glave V. poglavlja 2. UEU-a. Ta odredba ne isključuje mogućnost da se podredno na temelju članka 277. UFEU-a osporava zakonitost akta opće primjene u prilog tužbi za poništenje podnesenoj protiv pojedinačne mjere ograničavanja (vidjeti u tom smislu presudu od 28. siječnja 2016., Azarov/Vijeće, T-331/14, EU:T:2016:49, t. 62.).

43 S obzirom na to, u dijelu u kojem cilj članka 277. UFEU-a nije davanje stranci mogućnosti da osporava primjenjivost bilo kojeg akta opće primjene u korist bilo koje tužbe, doseg prigovora nezakonitosti mora se ograničiti na ono što je neophodno za rješenje spora (vidjeti presudu od 30. travnja 2019., Wattiau/Parlament, T-737/17, EU:T:2019:273, t. 56. i navedenu sudsku praksu). Tako je Opći sud prihvatio da se povodom tužbi za poništenje podnesenih protiv odluka Vijeća kojima se nalažu mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba prigovor nezakonitosti može valjano podnijeti protiv odredbe akta opće primjene u kojoj se navodi kriterij na temelju kojeg je ime zainteresirane osobe uvršteno na popise o kojima je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2016., Janukovič/Vijeće, T-348/14, EU:T:2016:508, t. 57. do 59. i navedenu sudsku praksu).

44 U ovom je slučaju Opći sud stoga nadležan za odlučivanje o prigovoru nezakonitosti koji je ograničen na odredbe Odluke 2023/891 i Uredbe 2023/888 kojima se predviđaju kriteriji ii. i iii., što je Vijeće uostalom priznalo u odgovoru na pitanje Općeg suda na raspravi.

45 Stoga valja, s obzirom na točku 21. ove presude, ispitati prvi tužbeni razlog u dijelu u kojem se njime nastoji dovesti u pitanje zakonitost odredbi kojima se predviđa kriterij ii.

– Prvi dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na nepostojanju pravne osnove Odluke 2023/891 i Uredbe 2023/888, četvrti dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na zlouporabi ovlasti, i peti dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredama članka 2., članka 8. i članka 21. stavka 1. UEU-a

46 U okviru prvog dijela, četvrtog dijela i petog dijela prvog tužbenog razloga, koje valja ispitati zajedno, tužitelj u biti tvrdi da Odluka 2023/891 i Uredba 2023/888 imaju različite ciljeve od onih koje je Vijeće ovlašteno ostvarivati u okviru ZVSP-a.

47 Prema tužiteljevu mišljenju, cilj olakšavanja članstva treće države u Uniji nije cilj ZVSP-a jer je postupak pristupanja uređen člankom 49. UEU-a, koji se ne nalazi u poglavlju Ugovora koje se odnosi na ZVSP. Usto, Vijeće zapravo nastoji ostvariti cilj narušavanja unutarnjeg demokratskog procesa u susjednoj zemlji jer upotreba članka 29. UEU-a i članka 215. stavka 2. UFEU-a kako bi se opravdalo donošenje Odluke 2023/891 odnosno Uredbe 2023/888 predstavlja zlouporabu ovlasti. Prema tužiteljevu mišljenju, jedini je cilj tih mjera ograničavanja da su usmjerene na određene članove političke oporbe na zahtjev moldavske vlade, što predstavlja miješanje u unutarnji demokratski politički proces Republike Moldove protivno članku 2., članku 8. i članku 21. stavku 1. UEU-a.

48 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tu argumentaciju.

49 U ovom slučaju pravne osnove Odluke 2023/891 i Uredbe 2023/888 čine članak 29. UEU-a odnosno članak 215. stavak 2. UFEU-a, to jest riječ je o relevantnim pravnim osnovama u području ZVSP-a, što tužitelj kao takvo ne osporava. Naime, njegovom se argumentacijom zapravo upućuje na provjeru jesu li ti akti doista dio ZVSP-a.

50 U tom pogledu, s obzirom na širok opseg ciljeva ZVSP-a, kako su izraženi u članku 3. stavku 5. i članku 21. UEU-a te u posebnim odredbama o njemu, osobito u člancima 23. i 24. UEU-a, sud Unije priznaje Vijeću široku diskrecijsku ovlast pri definiranju predmeta mjera ograničavanja koje Unija donosi u području ZVSP-a (vidjeti presudu od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 52. i navedenu sudsku praksu).

51 Izbor pravne osnove za akt o kojem je riječ valja nadzirati s obzirom na objektivne elemente koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta (vidjeti u tom smislu presudu od 5. ožujka 2015., Ezz i dr./Vijeće, C-220/14 P, EU:C:2015:147, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

52 U ovom slučaju, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 11., cilj je Odluke 2023/891 uvesti mjere ograničavanja putovanja i zamrzavanja imovine protiv osoba koje su odgovorne za djelovanja ili politike kojima se podrivaju ili ugrožavaju suverenitet i neovisnost Republike Moldove te demokracija, vladavina prava, stabilnost ili sigurnost u toj državi, odnosno osoba koje podupiru ili provode takva djelovanja ili politike te protiv osoba, subjekata ili tijela koji su s njima povezani.

53 U skladu s uvodnom izjavom 2. Odluke 2023/891, te mjere ograničavanja dio su politike pružanja potpore sadašnjem vodstvu Republike Moldove, zemlje kandidatkinje za članstvo u Uniji, kako bi se pojačali otpornost, sigurnost, stabilnost, gospodarstvo i opskrba energijom te zemlje s obzirom na destabilizirajuće aktivnosti vanjskih aktera.

54 Ta je politika pružanja potpore i sama dio konteksta navedenog u uvodnim izjavama 3. i 4. Odluke 2023/891, prema kojem je moldavska vlada ostvarila važan napredak u jačanju demokracije i vladavine prava i borbi protiv korupcije, ali nastoji prevladati višestruke krize i sve se više suočava s izravnim prijetnjama svojoj stabilnosti koje dolaze od unutarnjih interesnih skupina i od Ruske Federacije, koje su često u dosluhu radi ometanja zemlje na njezinu putu reformi. Iz uvodne izjave 6. navedene odluke proizlazi i da je, prema ocjeni Vijeća, zbog takvih destabilizirajućih djelovanja potrebna hitna reakcija s obzirom na važnost stabilnosti Republike Moldove kao zemlje kandidatkinje za članstvo u Uniji koja s njom graniči.

55 Vijeće je u tom kontekstu u uvodnoj izjavi 7. Odluke 2023/891 navelo da osobe koje su odgovorne za djela nasilja predstavljaju prijetnju demokraciji i vladavini prava te stabilnosti i sigurnosti Republike Moldove.

56 Stoga je, s obzirom na svrhu i sadržaj Odluke 2023/891, očito da je ta odluka izravno povezana s ciljevima ZVSP-a navedenima u članku 21. stavku 2. točki (b) UEU-a jer se njome u biti nastoje učvrstiti i podržati demokracija i vladavina prava u Republici Moldovi.

57 U tom kontekstu valja smatrati da planiranje i usmjeravanje nasilnih prosvjeda ili sudjelovanje u njima ili drugim djelima nasilja mogu opravdati djelovanje Unije u okviru ZVSP-a na temelju cilja učvršćivanja i pružanja podrške demokraciji i vladavini prava u trećoj zemlji.

58 Naime, za razliku od mirnih prosvjeda, koji su bitan element demokracije u vladavini prava, nasilni prosvjedi mogu narušiti pravne i institucionalne temelje zemlje o kojoj je riječ i nisu obuhvaćeni temeljnim pravom na slobodu mirnog okupljanja koje je zajamčeno člankom 11. Konvencije za

zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), i člankom 12. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

59 Iz toga proizlazi da se kriterij ii. mogao uvesti u pravni poredak Unije Odlukom 2023/891 i Uredbom 2023/888 koje se temelje na članku 29. UEU-a odnosno članku 215. stavku 2. UFEU-a.

60 Tužitelj taj zaključak nije doveo u pitanje svojim argumentima.

61 Najprije valja odbiti argument prema kojem je Vijeće, time što je htjelo olakšati pristupanje zemlje kandidatkinje Uniji, nastojalo ostvariti cilj koji nije povezan sa ZVSP-om.

62 Naime, poštovanje vladavine prava, koja je ključna vrijednost na kojoj se temelji Unija, preduvjet je za članstvo u Uniji, a člankom 21. stavkom 2. točkom (b) UEU-a Vijeće se ovlašćuje za donošenje mjera ograničavanja radi, među ostalim, pružanja podrške vladavini prava u trećoj zemlji. Stoga je Vijeće nadležno za donošenje mjera ograničavanja kojima se nastoji podržati vladavina prava u trećoj zemlji koja je kandidatkinja za članstvo u Uniji.

63 Nadalje, ne može se prihvatiti tužiteljev argument koji se temelji na zlouporabi ovlasti. Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, akt je zahvaćen zlouporabom ovlasti samo ako je na temelju objektivnih, relevantnih i podudarnih indicija razvidno da je njegov isključivi ili barem odlučujući cilj bio postići ciljeve koji se razlikuju od izričitih ciljeva ili zaobići postupak posebno predviđen Ugovorima za rješavanje okolnosti konkretnog slučaja (vidjeti presudu od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće, T-193/22, EU:T:2023:716, t. 208. i navedenu sudsku praksu).

64 Međutim, tužitelj nije podnio takve indicije koje bi mogle dokazati da je Vijeće nastojalo ostvariti druge ciljeve osim onog koji proizlazi iz Odluke 2023/891. Konkretno, sama činjenica da je Vijeće potvrdno odgovorilo na zahtjev za potporu Unije protiv djelovanja koja bi mogla destabilizirati Republiku Moldovu ne znači da akti doneseni na toj osnovi sadržavaju zlouporabu ovlasti. Isto tako, tvrdnji prema kojoj su mjere ograničavanja osmišljene „kako bi bile usmjerene […] upravo na glavne vođe oporbe” proturječi opće utvrđenje kriterija za uvrštenje o kojima je riječ, zbog kojeg se oni mogu primijeniti i na druge kategorije osoba osim političara.

65 Naposljetku, s obzirom na to da je utvrđeno da je Vijeće bilo ovlašteno za donošenje Odluke 2023/891 i Uredbe 2023/888, osobito radi pružanja podrške demokraciji i vladavini prava u Republici Moldovi u skladu s člankom 21. stavkom 2. točkom (b) UEU-a, ne može se prihvatiti argumentacija koja se temelji na povredama članka 2., članka 8. i članka 21. stavka 1. tog Ugovora.

66 Suprotno onomu što tužitelj tvrdi u podnesku kojim se vrši prilagodba, ni prethodno navedeni zaključci nisu dovedeni u pitanje činjenicom da je Vijeće navelo da ne posjeduje dokumente koji se odnose na zahtjev za potporu koji je podnijela Republika Moldova, na koji se upućuje u uvodnoj izjavi 10. Odluke 2023/891.

67 Tužitelj u tom pogledu ne objašnjava kako bi se na temelju nepostojanja dokumenta o tom zahtjevu moglo utvrditi da Odluka 2023/891 i Uredba 2023/888 sadržavaju bilo kakvu nezakonitost.

68 Stoga prvi dio, četvrti dio i peti dio prvog tužbenog razloga treba odbiti kao neosnovane.

– *Drugi dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti*

69 Tužitelj ističe da je tumačenje koje je Vijeće primijenilo u pogledu kriterija ii. neproporcionalno i dovodi do toga da bi ga mogli ispuniti brojni političari i političarke u Uniji. Prema njegovu se mišljenju, s obzirom na temeljno pravo na slobodu mirnog okupljanja, mjere ograničavanja mogu primjenjivati samo na prosvjede koji se namjerno planiraju s ciljem počinjenja djela nasilja.

70 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tu argumentaciju.

71 U tom pogledu, kad je riječ o sudskom nadzoru poštovanja načela proporcionalnosti, Sud je presudio da je zakonodavcu Unije potrebno dati široku diskrecijsku ovlast u područjima koja uključuju njegovo sudjelovanje u odlukama političke, gospodarske i socijalne prirode, 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 (vidjeti presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 146. i navedenu sudsku praksu).

72 U ovom slučaju, suprotno onomu što u biti tvrdi tužitelj, krug osoba na koje se potencijalno odnose mjere ograničavanja na temelju kriterija ii. ne može se smatrati neproporcionalnim.

73 Naime, iz samog teksta članka 1. stavka 1. točke (a) podtočke ii. i članka 2. stavka 1. točke (a) podtočke ii. Odluke 2023/891 proizlazi da svako planiranje i usmjeravanje nasilnih prosvjeda ili sudjelovanje u njima ili drugim djelima nasilja ne opravdava donošenje mjera ograničavanja.

74 Najprije, kako bi se mjere ograničavanja donijele na temelju tog kriterija, djelovanja zainteresirane osobe trebaju podrivati ili ugrožavati suverenitet i neovisnost Republike Moldove, odnosno demokraciju, vladavinu prava, stabilnost ili sigurnost u toj državi. Drugim riječima, ta djelovanja trebaju moći narušiti institucionalne i pravne temelje te države (vidjeti po analogiji presudu od 15. rujna 2016., Janukovič/Vijeće, T-346/14, EU:T:2016:497, t. 101.).

75 Nadalje, kao što to ističe tužitelj, upotreba izraza „nasilni prosvjedi” i „druga djela nasilja” nužno znači da se mjere ograničavanja ne mogu donijeti protiv osoba odgovornih za planiranje i usmjeravanje prosvjeda ili sudjelovanje u prosvjedima obuhvaćenima pravom na slobodu mirnog okupljanja koje je propisano člankom 11. EKLJP-a i člankom 12. stavkom 1. Povelje.

76 U tom pogledu, iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava koja se odnosi na članak 11. EKLJP-a, koju valja uzeti u obzir u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje kako bi se utvrdili smisao i doseg prava na slobodu mirnog okupljanja propisanog njezinim člankom 12. stavkom 1., proizlazi da svaki prosvjed u kojem je utvrđeno nasilje ne može opravdati donošenje mjera ograničavanja protiv njegovih organizatora.

77 Prema mišljenju Europskog suda za ljudska prava, pravo na slobodu mirnog okupljanja primjenjuje se na sva okupljanja osim onih u kojima organizatori ili sudionici imaju nasilne namjere, potiču na nasilje ili na drugi način narušavaju temelje demokratskog društva (vidjeti presudu ESLJP-a od 15. listopada 2015., Kudrevičius i drugi protiv Litve, CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, t. 92. i navedenu sudsku praksu). Usto, osoba ne prestaje ostvarivati pravo na slobodu mirnog okupljanja zbog povremenih djela nasilja ili drugih kažnjivih djela koja su počinile druge osobe tijekom prosvjeda ako su namjere ili ponašanje zainteresirane osobe bili mirni (vidjeti presudu ESLJP-a od 5. siječnja 2016., Frumkin protiv Rusije, CE:ECHR:2016:0105JUD007456812, t. 99. i navedenu sudsku praksu).

78 Naposljetku, postoji razuman odnos između kriterija ii. i ciljeva koji se nastoje postići Odlukom 2023/891 i Uredbom 2023/888. Naime, s obzirom na to da je Vijeće namjeravalo, među ostalim, podržati demokraciju i vladavinu prava u Republici Moldovi time što je spriječilo da destabilizirajuće aktivnosti vanjskih aktera ometaju članstvo te zemlje u Uniji, pristup koji je usmjeren na osobe odgovorne za planiranje i usmjeravanje nasilnih prosvjeda i drugih djela nasilja ili sudjelovanje u nasilnim prosvjedima ili drugim djelima nasilja koja bi mogla ugroziti to članstvo dosljedno odgovara tim ciljevima.

79 S obzirom na prethodno navedeno, kriterij ii. nije očito neprikladan s obzirom na ciljeve koje nastoji postići Vijeće.

80 Stoga drugi dio prvog tužbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

– *Treći dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti*

81 Tužitelj tvrdi da je Vijeće povrijedilo načelo pravne sigurnosti jer kriteriji navedeni u Odluci 2023/891 i Uredbi 2023/888 onemogućuju osobi na koju se odnose da izbjegne mjere ograničavanja, neovisno o njezinu ponašanju. U tom pogledu, Vijeće je u svojem odgovoru od 13. svibnja 2024. na zahtjev za pristup dokumentima koji je tužitelj podnio na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeće od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) tvrdilo da bi se otkrivanjem pripremnih akata pobijanih akata mjerama ograničavanja mogao oduzeti njihov koristan učinak jer bi se pokazalo kako osobe o kojima je riječ mogu lakše izbjeći sustav mjera ograničavanja, što bi bilo protivno načelu pravne sigurnosti.

82 Usto, kriterijem ii. nastoje se retroaktivno izreći kaznenopravne sankcije zbog prošlog ponašanja i on nije dovoljno jasan.

83 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tu argumentaciju.

84 Načelo pravne sigurnosti podrazumijeva da zakonodavstvo Unije mora biti izvjesno i njegova primjena predvidljiva za pojedince (vidjeti presudu od 17. veljače 2017., Islamic Republic of Iran Shipping Lines i dr./Vijeće, T-14/14 i T-87/14, EU:T:2017:102, t. 192. i navedenu sudsku praksu). To zakonodavstvo treba biti jasno i precizno kako bi pojedinci mogli nedvosmisleno znati svoja prava i obveze te posljedično primijeniti njegove odredbe (vidjeti presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 161. i navedenu sudsku praksu).

85 U ovom slučaju, najprije, tužitelj nije utvrdio aspekte kriterija ii. koji, prema njegovu mišljenju, nisu jasni ili precizni.

86 Nadalje, valja odbiti tvrdnju prema kojoj se kriterijem ii. određene osobe nastoji kazneno sankcionirati zbog njihova prošlog ponašanja.

87 Naime, općenito, mjere ograničavanja nemaju prirodu kaznene sankcije jer se sredstva o kojima je riječ zamrzavaju preventivno i stoga privremeno.

88 U ovom slučaju, preventivnu prirodu mjera ograničavanja o kojima je riječ potvrđuju uvodne izjave 4. i 5. te 7. do 10. Odluke 2023/891, iz kojih proizlazi da se različitim kriterijima uvrštenja koji se njome predviđaju nastoje suzbiti destabilizirajuća djelovanja koja predstavljaju „prijetnju" demokraciji i vladavini prava u Republici Moldovi.

89 Drugim riječima, osobe odgovorne za takva destabilizirajuća djelovanja ne sankcioniraju se zbog njihova prošlog ponašanja, nego se mjere ograničavanja na njih primjenjuju jer je Vijeće smatralo da su zbog svojih djelovanja na dan donošenja tih mjera predstavljali prijetnju demokraciji i vladavini prava u toj zemlji.

90 S obzirom na to, mjerama se u biti nastoji spriječiti počinjenje takvih djela ili njihovo ponavljanje te se usto temelje na procjeni trenutačne ili buduće prijetnje i na ocjeni prošlog ponašanja (vidjeti po analogiji presudu od 23. listopada 2008., People's Mojahedin Organization of Iran/Vijeće, T-256/07, EU:T:2008:461, t. 110.). Svako drugo tumačenje imalo bi za posljedicu da se Vijeću naloži da se osloni isključivo na djelovanja nakon uvođenja kriterija o kojima je riječ, čime bi se oduzela učinkovitost njegovoj nadležnosti koja mu je dodijeljena člankom 29. UEU-a i člankom 215. UFEU-a.

91 Naposljetku, ne može se prihvatiti tvrdnja prema kojoj utvrđenje tog kriterija dovodi do nemogućnosti izbjegavanja mjera ograničavanja.

92 Naime, mjere ograničavanja uvijek su valjane samo toliko 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 prilikom povremenog preispitivanja tih mjera ograničavanja na Vijeću da dâ aktualnu ocjenu situacije i odredi koji je učinak takvih mjera kako bi utvrdilo jesu li se njima mogli postići ciljevi zadani prvotnim uvrštenjem imena dotičnih osoba i subjekata na popis o kojem je riječ odnosno je li i dalje moguće izvesti isti zaključak u vezi s navedenim osobama i subjektima (vidjeti presudu od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće, T-193/22, EU:T:2023:716, t. 168. i navedenu sudsku praksu).

93 U tom se pogledu na temelju argumenta koji se temelji na sadržaju odgovora Vijeća od 13. svibnja 2024. na ponovni zahtjev za pristup koji su tužiteljevi zastupnici podnijeli na temelju Uredbe br. 1049/2001 isto tako ne može utvrditi da se Odlukom 2023/891 i Uredbom 2023/888 povređuje načelo pravne sigurnosti.

94 Naime, tom se argumentacijom zapravo nastoji kritizirati zakonitost odluke Vijeća od 13. svibnja 2024. o djelomičnom odbijanju pristupa određenim dokumentima. Budući da se protiv te odluke može podnijeti tužba za poništenje na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, tužitelj se ne može pozivati na njezinu nezakonitost u okviru ovog postupka (vidjeti po analogiji presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 128. i navedenu sudsku praksu).

95 Stoga treći dio prvog tužbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

96 S obzirom na prethodno navedeno, prvi tužbeni razlog treba u cijelosti odbiti kao neosnovan.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na pogreškama u ocjeni

97 S jedne strane, tužitelj tvrdi da se medijskim člancima sadržanima u spisu Vijeća s dokazima ne može pridati nikakva dokazna snaga jer moldavski mediji nisu neovisni. Usto, Vijeće se može osloniti na takve medijske članke samo ako ne raspolaže istražnim ovlastima u trećoj zemlji. U ovom je slučaju Unijina delegacija u Republici Moldovi u potpunosti bila u mogućnosti provesti istrage na terenu.

98 S druge strane, okupljanja od 19. lipnja 2022. i 12. ožujka 2023. ne mogu se kvalificirati „nasilnima" u smislu kriterija ii.

99 Prema tužiteljevu mišljenju, ti su se prosvjedi, koji su se odnosili na legitimne zahtjeve u pogledu smanjenja životnog standarda u Republici Moldovi, odvijali mirno i ni na koji način nisu povezani s pokušajima destabilizacije te zemlje. Naprotiv, oni odražavaju isključivo rad oporbe koja je demokratski izabrana. Usto, jedina nasilna djelovanja koja su utvrđena tijekom tih okupljanja pripisiva su policiji koja je sudionicima blokirala pristup mjestima okupljanja i neopravdano zadržala prosvjednike. Osim toga, plaćanje osobama da sudjeluju na prosvjedima nije nezakonito. U tom je pogledu cilj financiranja na koje upućuje Vijeće bio samo osigurati prijevoz prosvjednika te im ponuditi hranu i opremu kako bi im se omogućilo sudjelovanje na prosvjedima. Naposljetku, tužitelj osporava da je organizirao „putovanja" u Tursku kako bi mlade Moldavce osposobio za tehnike koje omogućuju izazivanje masovnih nereda tijekom prosvjeda. Tvrdi da je njegova stranka, koja ima iskustva u planiranju događaja, samo pomogla organizaciji mladih da rezervira hotel u Turskoj i organizira aktivnosti.

100 Kad je riječ o aktima o zadržavanju, tužitelj tvrdi da se istragama i sudskim postupcima koji su pokrenuti u kontekstu snažne korupcije a da se pritom nije osiguralo poštovanje prava obrane ne može potkrijepiti zadržavanje njegova imena na popisima o kojima je riječ. Osim toga, dodaje da su članci sadržani u dokumentu WK 6381/2023 stariji od godinu dana i da Vijeće nije objasnilo kako je on, nakon raspuštanja njegove stranke u lipnju 2023., nastavio planirati nasilne prosvjede u smislu kriterija ii.

101 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tu argumentaciju.

– Dokazi koje je Vijeće uzelo u obzir kako bi pokrijepilo ocjenu prema kojoj je tužitelj planirao i usmjeravao nasilne prosvjede u smislu kriterija ii.

102 Kao prvo, kad je riječ o pitanju je li Vijeće moglo donijeti pobijane akte a da pritom samo nije provelo provjere na terenu, valja podsjetiti na to da, ako u trećim zemljama ne postoje istražne ovlasti, ocjena tijela Unije koja donose mjere ograničavanja treba zapravo biti zasnovana na izvorima informacija dostupnima javnosti, izvješćima, člancima iz tiska ili drugim sličnim izvorima informacija (vidjeti presudu od 20. ožujka 2024., Belshyna/Vijeće, T-115/22, EU:T:2024:187, t. 68. i navedenu sudsku praksu).

103 U ovom slučaju, činjenica da Unija ima delegaciju u Republici Moldovi ne znači da ima istražne ovlasti u toj zemlji. Naime, ta delegacija nije nadležna provoditi istrage na moldavskom državnom području u svrhu prikupljanja dokaza na kojima bi Vijeće moglo temeljiti donošenje mjera ograničavanja.

104 Činjenicom da je sustav mjera ograničavanja o kojima je riječ donesen kao odgovor na zahtjev Republike Moldove za potporu, kao i okolnošću da je riječ o zemlji kandidatkinji za članstvo u Uniji, ne dovodi se u pitanje utvrđenje o nepostojanju istražnih ovlasti Unije u toj trećoj zemlji.

105 Stoga se Vijeće za potrebe donošenja pobijanih akata moglo osloniti na javno dostupne informacije, kao što su poveznice na internetske stranice, medijski članci i snimke zaslona povezani s prosvjedima koje su planirali tužitelj i njegova stranka.

106 Kao drugo, kad je riječ o pouzdanosti dokaza na koje se Vijeće oslonilo kako bi donijelo pobijane akte, valja podsjetiti na to da u pravu Unije prevladava načelo slobodne ocjene dokaza, iz kojeg proizlazi da je, ako je dokaz prikupljen propisno, jedini kriterij relevantan za ocjenu dokazne snage propisno podnesenih dokaza njihova vjerodostojnost (vidjeti presudu od 26. rujna 2018., Infineon Technologies/Komisija, C-99/17 P, EU:C:2018:773, t. 65. i navedenu sudsku praksu).

107 S obzirom na to, na tužitelju je da precizno utvrdi dokaze kod kojih može postojati dvojba u njihovu pouzdanost (vidjeti presudu od 8. ožujka 2023., Assaad/Vijeće, T-426/21, EU:T:2023:114, t. 86. i navedenu sudsku praksu).

108 U tom kontekstu, s obzirom na to da ne postoji konkretan argument koji se odnosi na dokaze na koje se Vijeće oslonilo kako bi donijelo pobijane akte na temelju kriterija ii., tužiteljevo opće predstavljanje „moldavskog medijskog prostora” nije dovoljno da se oduzme dokazna vrijednost medijskim člancima navedenima u tim dokumentima, koji uostalom ne potječu samo iz moldavskih izvora, nego i rumunjskih, engleskih i američkih, čiju se pouzdanost ne dovodi u pitanje.

109 Točno je, primjerice, da je tužitelj kritizirao navodno nepostojanje neovisnosti internetskih stranica „anticorupție.md” i „deschide.md”.

110 Međutim, s jedne strane, svaki od dokumenata WK 6381/2023 i WK 2428/2024 sadržava samo jedan medijski članak s internetske stranice „anticorupție.md” i odnosi se isključivo na tvrdnje o tužiteljevu nezakonitom financiranju političkih stranaka, zbog čega je odgovoran za teške financijske povrede u vezi s javnim sredstvima u smislu kriterija iii. Ti članci stoga ne potkrepljuju ocjenu Vijeća prema kojoj je tužitelj odgovoran za planiranje i usmjeravanje nasilnih prosvjeda u smislu kriterija ii. Oni stoga nisu relevantni za ocjenu zakonitosti pobijanih akata u dijelu u kojem se temelje na kriteriju ii.

111 S druge strane, kad je riječ o kritikama koje se odnose na internetsku stranicu „deschide.md”, dovoljno je utvrditi da spisi Vijeća s dokazima ne sadržavaju nijedan medijski članak s te stranice.

112 U tim okolnostima argumentaciju koja se temelji na nepostojanju dokazne vrijednosti dokaza navedenih u dokumentima WK 6381/2023 i WK 2428/2024 treba odbiti kao bespredmetnu.

– Osnovanost razloga kojima se opravdava uvrštenje tužiteljeva imena na popise o kojima je riječ i njegovo zadržavanje na tim popisima na temelju kriterija ii.

113 Najprije valja utvrditi da tužitelj ne osporava da je njegova stranka 2022. i 2023. protiv vlade organizirala nekoliko prosvjeda u Kišinjevu.

114 S obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 76. ove presude, kako bi se te prosvjede moglo kvalificirati kao „nasilne” u smislu kriterija ii., valja ispitati je li Vijeće ispunilo obvezu koju ima u pogledu tereta dokazivanja podnošenjem skupa dovoljno konkretnih, preciznih i dosljednih indicija na temelju kojih se može dokazati da je tužitelj, kao vođa stranke koja je planirala prosvjede o kojima je riječ, imao nasilne namjere ili poticao na nasilje ili na drugi način narušio temelje demokratskog društva.

115 U tom pogledu, kao prvo, iz dokaza br. 9. i 17. iz dokumenta WK 6381/2023, to jest članaka objavljenih 7. ožujka 2023. na internetskoj stranici „hotnews.ro” odnosno 17. travnja 2023. na internetskoj stranici novina *Times*, proizlazi da je tužiteljeva stranka od 3. do 6. ožujka 2023. organizirala putovanje u Belek (Turska) s ciljem osposobljavanja otprilike 80 osoba za tehnike koje omogućuju izazivanje masovnih nereda tijekom prosvjeda, osobito poticanjem sukoba s policijom pokušajima probijanja barikada i bacanjem kamenja ili dimnih bombi.

116 Tužitelj u tom pogledu ne niječe postojanje putovanja u Tursku organiziranog uz pomoć njegove stranke. Međutim, tvrdi da je riječ o odmoru članova organizacije mladih i da im je njegova stranka samo pomogla rezervirati hotel i organizirati aktivnosti jer je imala „više iskustva u organiziranju te vrste događaja”.

117 Ta tvrdnja ipak nije potkrijepljena nijednim elementom uloženim u spis.

118 Konkretno, tužitelj nije podnio nijedan element na temelju kojeg bi Opći sud mogao ocijeniti je li sudjelovanje njegove stranke u organizaciji tog putovanja bilo ograničeno samo na rezervaciju hotela i organiziranje aktivnosti ili, općenitije, je li njegova stranka u prošlosti organizirala druga slična putovanja. U tom pogledu, iz statuta njegove stranke, podnesenog u prilogu A.7 zahtjevu, ne proizlazi da je predmet poslovanja te stranke, primjerice, organiziranje odmora u inozemstvu, što dovodi u pitanje vjerodostojnost tvrdnje prema kojoj njegova stranka ima iskustva u organizaciji takvih događaja.

119 Iz toga slijedi da tvrdnja iz obrazloženja pobijanih akata prema kojoj je tužitelj sudjelovao u osposobljavanju osoba za izazivanje nereda i nemira tijekom prosvjedâ u Republici Moldovi ne sadržava pogrešku u ocjeni.

120 Kao drugo, iz nekoliko dokaza konkretno, precizno i dosljedno proizlazi da je tužiteljeva stranka odabrala brojne osobe za sudjelovanje u prosvjedima o kojima je riječ te da im je za to platila. Konkretno, iz toga proizlazi da je tužiteljeva namjera bila u te prosvjede uključiti određene osobe konkretnog profila koje tijekom njih mogu izazvati nerede i nemire s ciljem zastrašivanja vlade.

121 U tom pogledu, u dokazu br. 13. iz dokumenta WK 6381/2023, odnosno članku objavljenom 3. listopada 2022. na internetskoj stranici „Zdg.md”, navodi se istraga koju su proveli novinari koji su se infiltrirali u prosvjed koji je planirala tužiteljeva stranka.

122 Najprije, u tom se članku ističe složeno planiranje tužiteljeve stranke kako bi se odabrale osobe, kako bi ih se minibusom odvelo do mjesta prosvjeda i kako bi im se isplatila naknada od 200 do 400 moldavskih leja (MDL) (otprilike 10 do 20 eura) u zamjenu za sudjelovanje u prosvjedima tijekom nekoliko sati. U skladu s tim člankom, drugim se osobama plaćalo do 200 američkih dolara (USD) (otprilike 185 eura) kako bi dvije noći kampirale u šatorima postavljenima ispred moldavskog Parlamenta.

123 Nadalje, u tom se članku opisuju tehnike koje su predstavnici stranke upotrebljavali kako bi prikrili svoje spletke. S jedne strane, upotrebljavali su kodirani jezik kad su komunicirali o naknadama isplaćenima osobama koje su regrutirali. S druge strane, u slučaju policijske kontrole, svakoj su osobi dali autobusnu kartu kako bi se mogle pretvarati da su se na prosvjede uputile vlastitim sredstvima i da ih je minibus tužiteljeve stranke pokupio putem.

124 Naposljetku, iz tog članka proizlazi da su predstavnici tužiteljeve stranke prisutnima davali upute kako bi oni aktivno prosvjedovali. Oni koji su pokazivali manje entuzijazma bili su uostalom ukoreni.

125 Postojanje naknade za osobe koje su regrutirane za sudjelovanje u prosvjedima potkrijepljeno je dokazom br. 20 iz dokumenta WK 6381/2023, odnosno člankom objavljenim 28. listopada 2022. na internetskoj stranici novina *Washington Post*, u kojem se navodi uhićenje 24 osobe, uključujući članove tužiteljeve stranke, kao i zapljena 20 torbi punih novčanica u vrijednosti od ukupno 3,5 milijuna moldavskih leja (otprilike 183 000 eura) koji su bili namijenjeni financiranju prosvjedâ.

126 Činjenicu da je tužiteljeva stranka odabrala dio osoba koje su bile prisutne na prosvjedima potkrepljuju i dokazi br. 18 i 19 iz dokumenta WK 6381/2023, odnosno članci objavljeni 17. veljače 2023. na internetskoj stranici novina *Times*.

127 Naime, u tim se člancima objašnjava, pri čemu se prenosi, među ostalim, izjava jednog od novinara koji su se infiltrirali u prosvjede, da je tužitelj birao članove paravojnih skupina te bivše vojnike i policijske službenike kako bi izazvao društvene nemire tijekom tih okupljanja.

128 Iz prethodno navedenog proizlazi da je, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, planiranje prosvjeda nadilazilo obično stavljanje na raspolaganje prijevoznih sredstava radi dolaska na prosvjede.

129 Konkretno, dokazi koje je podnijelo Vijeće pokazuju da je stranka osposobila i birala osobe vrlo konkretnog profila koje mogu izazvati nasilje i sudjelovati u prosvjedima zbog djelomično financijskih razloga, koji stoga nisu povezani s ciljem tih prosvjeda. U tom se smislu ne može smatrati da su te osobe sudjelovanjem u prosvjedima koje je planirala tužiteljeva stranka namjeravale ostvariti svoje pravo na slobodu mirnog okupljanja. Naime, one su u njima sudjelovale u zamjenu za naknadu, a ne kako bi izrazile svoja osobna uvjerenja i mišljenja.

130 Osim toga, činjenica da su tužitelj i njegova stranka plaćali osobama da sudjeluju u prosvjedima svjedoči o umjetnoj prirodi nereda čije se izazivanje tražilo.

131 Iz toga slijedi da tvrdnja iz obrazloženja pobijanih akata prema kojoj je tužiteljeva stranka planirala nasilne prosvjede i okupljanja, prije svega u glavnom gradu Kišinjevu, uz pomoć prosvjednika koje je njegova stranka platila 2022. i 2023., ne sadržava pogrešku u ocjeni.

132 Kao treće, nekoliko dokaza pokazuje da je tužitelj svojim izjavama poticao na nasilje nad političkom oporbom.

133 U tom se smislu u dokazu br. 14 iz dokumenta WK 6381/2023, odnosno priopćenju za medije objavljenom na internetskoj stranici tužiteljeve stranke, prenosi sljedeća izjava:

„Naposljetku, ova vlast pokušava nas uvjeriti da je uzrok kriza kroz koje prolazimo sukob u Ukrajini. To je laž. Moldavski je narod i do izbijanja te krize živio sve lošije i lošije. Danas objavljujemo sveopći rat protiv trenutačnog režima i pozivamo sve da se bore kako bismo ga svrgnuli s vlasti. Danas kažemo dosta. Naša poruka je sljedeća: ili Maia Sandu odlazi sama, s cijelom svojom klikom, ili ćemo ih uhvatiti za uši i odvesti ondje gdje im je mjesto, u zatvor i ludnicu."

134 Tužiteljev Facebook račun sadržava druge slične videozapise u kojima se poziva na nasilje nad političkom oporbom, kao što to proizlazi iz dokaza br. 2 iz dokumenta WK 6381/2023, odnosno članka objavljenog u siječnju 2019. na internetskoj stranici „moldovacurata.md", u kojem se prenosi sljedeća izjava o političaru druge stranke koja nije njegova:

„Popričajmo sad o mom remenu, star je četiri godine, dala mi ga je moja žena, to je moj remen za sreću, nosio sam ga i nosit ću ga, a s njegovom ću kopčom isprašiti i tebe, Andrusa, i [tvoju] majku. A ako si novinari mogu dopustiti da pišu sramotne stvari o ljudima, kada dođem na vlast, a to će biti vrlo uskoro, kaznit ću vas. Prestanite ili će vas boljeti."

135 S obzirom na tužiteljeve namjere (vidjeti točke 115. do 131. ove presude), njegove izjave treba analizirati kao pozive na svrgavanje vlade primjenom nasilja.

136 Iz toga slijedi da tvrdnja iz obrazloženja pobijanih akata prema kojoj tužitelj sudjeluje u poticanju na nasilje nad političkom oporbom ne sadržava pogrešku u ocjeni.

137 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da je Vijeće ispunilo obvezu koju ima u pogledu tereta dokazivanja podnošenjem skupa dovoljno konkretnih, preciznih i dosljednih indicija na temelju kojih se može dokazati da je tužitelj, kao vođa stranke koja je planirala prosvjede o kojima je riječ, imao nasilne namjere i poticao na nasilje u smislu sudske prakse navedene u točki 76. ove presude.

138 Stoga još valja ocijeniti je li činjenica usmjeravanja i planiranja tih nasilnih prosvjeda dovoljna da se tužitelja smatra odgovornim za djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju demokraciju i vladavinu prava u Republici Moldovi u smislu članka 1. stavka 1. točke (a) i članka 2. stavka 1. točke (a) Odluke 2023/891.

139 Takvu ocjenu treba provesti tako da se dokazi ispitaju ne odvojeno, nego u kontekstu u kojem su smješteni (vidjeti u tom smislu presudu od 21. travnja 2015., Anbouba/Vijeće, C-605/13 P, EU:C:2015:248, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

140 U tom pogledu, kao prvo, iz uvodnih izjava 1. do 7. Odluke 2023/891 proizlazi da se Republika Moldova suočava s destabilizirajućim djelovanjima kojima se, s jedne strane, nastoji ometati njezino članstvo u Uniji i koja, s druge strane, potječu od vanjskih aktera, kao što je Ruska Federacija, čije su se aktivnosti pojačale od početka njezina agresivnog rata protiv Ukrajine.

141 Iz dokaza br. 5, 6 i 10 iz dokumenta WK 6381/2023, odnosno članka od 19. veljače 2023. objavljenog na internetskoj stranici „rferl.org", priopćenja za medije United States Departmenta of the Treasury (Ministarstvo financija Sjedinjenih Američkih Država) od 26. listopada 2022. i

članka od 15. ožujka 2023. objavljenog na internetskoj stranici „G 4Media.ro”, proizlazi da je strategija Ruske Federacije iskoristiti slabosti određenih ciljnih zemalja kako bi se u njima uspostavila proruska vlada koja bi se priključila njezinu agresivnom ratu protiv Ukrajine.

142 Kad je riječ o destabilizirajućim djelovanjima Ruske Federacije o kojima je riječ u ovom predmetu, u dokazima br. 11, 18 i 20 iz dokumenta WK 6381/2023, odnosno članku od 3. studenoga 2022. objavljenom na internetskoj stranici „rferl.org”, članku od 17. veljače 2023. objavljenom na internetskoj stranici novina *Times* i članku od 28. listopada 2022. objavljenom na internetskoj stranici novina *Washington Post*, objašnjava se kako Ruska Federacija pokušava iskoristiti ovisnost Republike Moldove o ruskom plinu kako bi izazvala nemire među stanovništvom i zastrašila sadašnju vladu.

143 Tim se različitim izvorima informacija u biti utvrđuje da Ruska Federacija pokušava stvoriti potrebne uvjete kako bi se pridonijelo nezadovoljstvu stanovništva trenutačnom moldavskom vladom s ciljem njezina svrgavanja, tako da se zemlju dovede u energetsku krizu.

144 Kao drugo, povezanost Ruske Federacije i tužitelja potkrijepljena je različitim dokumentima, kao što su članak od 19. veljače 2023. objavljen na internetskoj stranici „rferl.org”, članak od 7. ožujka 2023. objavljen na internetskoj stranici „hotnews.ro” ili pak članak od 12. travnja 2023. objavljen na internetskoj stranici „romania.europalibera.org”.

145 Naime, tužiteljevu se stranku opisuje kao „naklonjenu Rusima” ili „prorusku”. Njega se samog u nekoliko članaka prikazuje kao usko povezanog s Ruskom Federacijom, odnosno „u službi” ruske Savezne sigurnosne službe.

146 Primjerice, u članku objavljenom 3. studenoga 2022. na internetskoj stranici „rferl.org” i priopćenju za medije Ministarstva financija Sjedinjenih Američkih Država od 26. listopada 2022. objašnjava se da je tužitelj pokušao sklopiti savez s Rusima kako bi nadzirao moldavski Parlament s ciljem pružanja podrške zakonodavnim prijedlozima koji pogoduju ruskim interesima i ugrožavanja glasovanja o zahtjevu za dodjelu statusa zemlje kandidatkinje za članstvo u Uniji. U članku od 3. studenoga 2022. navodi se i da je predsjednik odbora za međunarodne poslove Gosudarstvennaje Dume Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federacii (Državna duma Savezne skupštine Ruske Federacije) prilikom posjeta članova tužiteljeve stranke Rusiji hvalio tužitelja i njegovu stranku kao „pouzdane partnere” Ruske Federacije. U istom smislu, u dokazu br. 7 iz dokumenta WK 6381/2023, odnosno priopćenju za medije objavljenom 14. travnja 2023. na internetskoj stranici tužiteljeve stranke, navodi se potpora koju je predsjednik odbora za međunarodne poslove Državne dume Savezne skupštine Ruske Federacije pružio kandidatu tužiteljeve stranke na izborima za guvernera Gagauzije.

147 Osim toga, iz njegovih vlastitih izjava (vidjeti točku 133. ove presude) proizlazi da tužitelj pokušava odgovornost za povećanje troškova energije pripisati moldavskoj vladi, što pridonosi nezadovoljstvu stanovništva s ciljem svrgavanja te vlade.

148 Kao treće, nekoliko dokaza potvrđuje da je Ruska Federacija pokušala iskoristiti prosvjede koje je planirala tužiteljeva stranka kako bi izazvala nerede i destabilizirala moldavsku vladu.

149 U tom pogledu, u izvješću od 9. ožujka 2023. Glavne uprave Komisije za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći, naslovljenom „Ukrajina/Moldova – agresivni rat Rusije protiv Ukrajine”, koje je priloženo dokumentu WK 6381/2023, objašnjava se da Ruska Federacija

i dalje pokušava destabilizirati političku situaciju u Republici Moldovi primjenom različitih hibridnih prijetnji, osobito prosvjeda koje planira tužiteljeva stranka, u kojima su sudjelovali prosvjednici iz Rusije.

150 Konkretnije, u člancima objavljenima redom 15. ožujka 2023. na internetskoj stranici „G 4Media.ro”, 12. travnja 2023. na internetskoj stranici „romania.europalibera.org” i 17. travnja 2023. na internetskoj stranici novina *Times* opisuje se način na koji su moldavska tijela zaustavila pokušaj nekoliko osoba koje podržava Ruska Federacija, a koje su bile osposobljene za poticanje nasilja tijekom prosvjeda koje je planirala tužiteljeva stranka, što je dovelo do sedam uhićenja.

151 Iz prethodno navedenog proizlazi da su se nasilni prosvjedi o kojima je riječ planirali u interesu Ruske Federacije i uz njezinu pomoć, tako da se u potpunosti uklapaju u okvir djelovanja u pogledu destabilizacije moldavske vlade na koja se želi odgovoriti mjerama ograničavanja o kojima je riječ.

152 S obzirom na taj kontekst, Vijeće nije počinilo pogrešku u ocjeni time što je smatralo da je tužitelj zbog nasilnih prosvjeda koje je usmjeravao i planirao odgovoran za djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju demokraciju i vladavinu prava u Republici Moldovi u smislu članka 1. stavka 1. točke (a) i članka 2. stavka 1. točke (a) Odluke 2023/891.

153 Suprotno onomu što tvrdi tužitelj, mjere ograničavanja koje su donesene u odnosu na njega nisu postale zastarjele zbog činjenice da je njegova stranka proglašena neustavnom u lipnju 2023.

154 Naime, kad je riječ o mjerama ograničavanja, prilikom ispitivanja zadržavanja imena osobe na popisima o kojima je riječ važno je pitanje je li se od uvrštenja njezina imena ili od posljednjeg preispitivanja činjenična situacija promijenila do te mjere da se više ne može izvesti isti zaključak o uključenosti te osobe u aktivnosti na koje se odnose mjere ograničavanja (vidjeti u tom smislu presudu od 22. travnja 2021., Vijeće/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

155 Točno je da se činjenicom da je tužiteljeva stranka proglašena neustavnom i slijedom toga raspuštena tužitelju uskraćuju određene mogućnosti planiranja nasilnih prosvjeda kao što su oni kojima se opravdalo uvrštenje njegova imena na popise o kojima je riječ.

156 Međutim, nastavak takvih djelovanja ne ovisi kao takav o postojanju političke stranke čiji je bio predsjednik.

157 Naime, istaknuta tužiteljeva uloga u planiranju nasilnih prosvjeda, uključujući regrutaciju i osposobljavanje osoba plaćenih da sudjeluju u njima, koja je dovela do njegova uvrštenja na popise o kojima je riječ (vidjeti točke 119., 120. i 127. ove presude), činjenica da su ti nasilni prosvjedi dio pokušaja destabilizacije političke situacije u Republici Moldovi (vidjeti točke 149. do 151. ove presude), kao i tužiteljeve izjave i njegova aktivnost na društvenim mrežama koje potvrđuju njegovu namjeru da izazove nerede i nemire među stanovništvom (vidjeti točke 133., 134. i 147. ove presude), omogućili su Vijeću da valjano smatra da bi on i dalje mogao planirati i usmjeravati nasilne prosvjede ili druga nasilna djela ili u njima izravno ili neizravno sudjelovati.

158 Osim toga, činjenica da se razlozi za uvrštenje tužiteljeva imena na popise o kojima je riječ odnose na činjenično stanje koje je postojalo prije donošenja prvotnih akata i koje je tek nedavno izmijenjeno, ne podrazumijeva nužno da su mjere ograničavanja, koje su navedenim aktima donesene u odnosu na njega, zastarjele (vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće, T-193/22, EU:T:2023:716, t. 153. i navedenu sudsku praksu).

159 To je tumačenje potkrijepljeno člankom 8. drugim stavkom Odluke 2023/891, u skladu s kojim se mjere ograničavanja o kojima je riječ obnavljaju ili prema potrebi mijenjaju ako Vijeće smatra da njihovi ciljevi nisu ispunjeni, i člankom 13. stavkom 4. Uredbe 2023/888, u skladu s kojim se popis u Prilogu I. preispituje u redovitim vremenskim razmacima, a najmanje svakih 12 mjeseci. Kako se tim odredbama ne bi oduzeo njihov koristan učinak, valja smatrati da one omogućuju da se na popisima o kojima je riječ zadrže imena osoba i subjekata koji nisu počinili nikakvo djelo destabilizacije Republike Moldove 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 ciljevi zadani mjerama ograničavanja nisu postignuti (vidjeti po analogiji presudu od 27. travnja 2022., Ilunga Luyoyo/Vijeće, T-108/21, EU:T:2022:253, t. 56. i navedenu sudsku praksu).

160 Stoga, neovisno o činjenici da Vijeće nije podnijelo dokaz da je tužitelj od uvrštenja njegova imena na popise o kojima je riječ planirao i usmjeravao nasilne prosvjede ili druga djela nasilja ili u njima izravno ili neizravno sudjelovao i s obzirom na činjenicu da je Vijeće u uvodnoj izjavi 3. Odluke 2024/1244 smatralo da postoji stalna prijetnja demokraciji i vladavini prava te stabilnosti i sigurnosti Republike Moldove, obično raspuštanje tužiteljeve stranke ne može biti dovoljno da mjere ograničavanja koje su donesene u odnosu na njega postanu zastarjele.

161 Uostalom, u dokazu br. 3 iz dokumenta WK 2428/2024, odnosno medijskom članku objavljenom 11. listopada 2023. na internetskoj stranici „hotnews.ro”, prenosi se, među ostalim, tužiteljeva izjava u kojoj najavljuje osnivanje nove političke stranke nazvane „Ș.OR Bloc” i njezin savez s političkom strankom „Chance” neposredno nakon raspuštanja njegove vlastite stranke u lipnju 2023. Ta je informacija potkrijepljena dokazom br. 5 iz dokumenta WK 2428/2024, odnosno medijskim člankom objavljenim 3. studenoga 2023. na internetskoj stranici „moldova.europalibera.org”, iz kojeg proizlazi, prema jednoj drugoj tužiteljevoj izjavi, da on financira stranku „Chance”.

162 Osim toga, dokaz br. 1 iz dokumenta WK 2428/2024, odnosno medijski članak objavljen 22. rujna 2023. na internetskoj stranici „Zdg.md”, i članak od 3. studenoga 2023. objavljen na internetskoj stranici „moldova.europalibera.org”, slažu se u pogledu činjenice da povezanost tužitelja i Ruske Federacije, koja je opisana u točkama 144. do 147. ove presude, nije nestala samo zbog toga što je njegova stranka raspuštena u lipnju 2023.

163 Iz prethodno navedenog proizlazi da se kontekst kojim se opravdalo prvotno uvrštenje tužiteljeva imena na popise o kojima je riječ nije promijenio do te mjere da bi Vijeću onemogućio da tužiteljevo ime zadrži na tim popisima u skladu s kriterijem ii. i na temelju istih dokaza kao što su oni kojima se opravdalo prvotno uvrštenje njegova imena, kako su dopunjeni dokazima navedenima u dokumentu WK 2428/2024.

164 U tom pogledu argument koji se temelji na činjenici da su članci sadržani u dokumentu WK 6381/2023 stariji od godinu dana ne može dovesti do poništenja akata o zadržavanju.

165 Naime, osim članka objavljenog u siječnju 2019., svi su dokazi navedeni u dokumentu WK 6381/2023 objavljeni na internetu u razdoblju od 21. ožujka 2022. do 18. travnja 2023. Razdoblje proteklo od, s jedne strane, objave tih informacija koje su poslužile kao osnova za prvotno uvrštenje tužiteljeva imena do, s druge strane, donošenja akata o zadržavanju 26. travnja 2024. ne može se kvalificirati kao važno.

166 Ti su različiti dokazi stoga i dalje relevantni za potrebe ocjene zadržavanja tužiteljeva imena na popisima o kojima je riječ.

167 Slijedom toga, treći tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi temeljnih prava

168 Tužitelj smatra da donošenje pojedinačnih mjera ograničavanja u odnosu na njega nije proporcionalno jer se njime povređuju njegova sloboda poduzetništva i njegovo pravo vlasništva. U tom se pogledu poziva na činjenicu da zbog zamrzavanja njegove imovine ne može poduzimati financijske aktivnosti ni izvršavati financijske i kapitalne transakcije. Ne može primati donacije ni imati troškove za potrebe izborne kampanje, a time ni sudjelovati u moldavskom političkom životu. Prema tužiteljevu mišljenju, povreda njegova prava vlasništva nije ni prikladna ni nužna za ostvarenje ciljeva koji se nastoje postići Odlukom 2023/891. Usto, tim se mjerama ograničavanja povređuje njegovo pravo na slobodu udruživanja i slobodu izražavanja. Cilj zaštite vladavine prava u Moldovi ne može se postići donošenjem mjera ograničavanja u odnosu na članove oporbenih političkih stranaka.

169 Vijeće smatra da je taj tužbeni razlog nedopušten zbog nedovoljne jasnoće. U svakom slučaju, kao i Komisija, smatra da ta argumentacija nije osnovana.

170 S obzirom na to da je Vijeće bilo u mogućnosti odgovoriti na meritum argumenata istaknutih u prilog tom tužbenom razlogu, argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji se temelji na navodno nedovoljnoj jasnoći tužiteljevih pismena ne može se prihvatiti.

171 Kad je riječ o meritumu, valja podsjetiti na to da temeljna prava, kao što su ona koja ističe tužitelj, nisu apsolutna prava i da njihovo izvršavanje može biti predmet ograničenja koja su opravdana ciljevima od općeg interesa koje Unija želi postići, pod pretpostavkom da ta ograničenja doista odgovaraju navedenim ciljevima od općeg interesa i ne predstavljaju, u odnosu na zadani cilj, nerazmjeran i nedopustiv zahvat koji bi mogao ugroziti samu bit tako zajamčenih prava (vidjeti u tom smislu presudu od 29. studenoga 2018., National Iranian Tanker Company/Vijeće, C-600/16 P, EU:C:2018:966, t. 83. i navedenu sudsku praksu).

172 Stoga, kako bi bilo usklađeno s pravom Unije, zadiranje u temeljna prava o kojima je riječ mora biti predviđeno zakonom, poštovati bit tih prava, odnositi se na cilj od općeg interesa koji Unija priznaje kao takav i ne smije biti neproporcionalno (vidjeti u tom smislu presudu od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 222. i navedenu sudsku praksu).

173 U ovom su slučaju ta četiri uvjeta ispunjena.

174 Kao prvo, mjere ograničavanja o kojima je riječ „predviđene su zakonom” jer su određene u aktima koji imaju ponajprije opći doseg i imaju jasan pravni temelj u pravu Unije kao i dovoljnu predvidljivost.

175 Kao drugo, pobijani akti primjenjuju se određeno vrijeme i redovito se preispituju, kao što je to propisano člankom 8. drugim stavkom Odluke 2023/891. Budući da su navedene mjere privremene i reverzibilne, valja smatrati da ne ugrožavaju bit sloboda na koje se odnose. Usto, Odlukom 2023/891 i Uredbom 2023/888 predviđa se mogućnost odobravanja izuzeća od primijenjenih mjera ograničavanja. Konkretno, kad je riječ o zamrzavanju financijskih sredstava i gospodarskih izvora, člankom 2. stavcima 3. i 4. Odluke 2023/891 i člankom 3. stavkom 1., člankom 4. stavkom 2., člankom 5. stavkom 1. i člankom 6. stavkom 1. Uredbe 2023/888 predviđa se mogućnost, s jedne strane, odobrenja da se zamrznuta financijska sredstva koriste za zadovoljavanje osnovnih potreba ili za ispunjenje određenih obveza i, s druge strane, dobivanja posebnih odobrenja za oslobađanje zamrznutih financijskih sredstava, druge financijske imovine ili drugih gospodarskih izvora.

176 Kao treće, mjere ograničavanja o kojima je riječ odgovaraju cilju od općeg interesa koji Unija priznaje kao takav, tako da mogu opravdati negativne posljedice za određene subjekte, koje mogu biti i značajne. Naime, njima se nastoji pružiti potpora moldavskim tijelima s obzirom na destabilizirajuća djelovanja s kojima se suočavaju i koja mogu ometati članstvo te države u Uniji, pri čemu su osobito usmjerene na osobe koje svojim djelima nasilja predstavljaju prijetnju demokraciji i vladavini prava u Republici Moldovi.

177 Kao četvrto, kad je riječ o prikladnosti mjera ograničavanja o kojima je riječ, valja istaknuti da se, s obzirom na ciljeve od općeg interesa koji su jednako ključni kao i oni navedeni u točki 176. ove presude, one kao takve ne mogu smatrati neprimjerenima. Osim toga, tužitelj nije tvrdio da bi manje ograničavajuće mjere omogućile jednako učinkovito ostvarenje ciljeva koji se nastoje postići.

178 U tom okviru, teškoće uzrokovane tužitelju ne mogu se smatrati nerazmjernima u odnosu na važnost ciljeva koji se nastoje postići pobijanim aktima.

179 U tom pogledu treba odbiti argument prema kojem donošenje mjera ograničavanja protiv članova oporbenih političkih stranaka ne omogućuje pružanje podrške vladavini prava u Republici Moldovi. Naime, mjere ograničavanja o kojima je riječ nisu donesene zbog toga što je tužitelj bio član oporbene političke stranke, nego zbog toga što je planirao nasilne prosvjede i poticao na nasilje nad političkom oporbom, zbog čega je odgovoran za djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju suverenitet i neovisnost Republike Moldove te demokracija, vladavina prava, stabilnost i sigurnost u toj državi.

180 Uostalom, mjere ograničavanja koje su donesene u odnosu na tužitelja ne onemogućuju mu nepovratno da se bavi oporbenom političkom aktivnosti u Republici Moldovi, po potrebi planiranjem prosvjeda protiv sadašnje vlade, pod uvjetom da su oni „mirni” u smislu članka 11. EKLJP-a i članka 12. stavka 1. Povelje i da nisu dio destabilizirajućih aktivnosti vanjskih aktera, kao što je Ruska Federacija.

181 Stoga četvrti tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan. S obzirom na prethodno navedeno, zahtjev za poništenje treba odbiti.

Zahtjev za naknadu štete

182 Tužitelj zahtijeva od Općeg suda da Vijeću naloži da nadoknadi štetu koja je njegovu ugledu nanesena zbog donošenja prvotnih akata i da mu isplati privremeni iznos od 100 000 eura. Tužitelj pojašnjava da se njegovo ime sada javno povezuje s ponašanjem koje se smatra štetnim za mir, sigurnost i demokratski proces u Republici Moldovi, čime mu se nužno nanosi šteta.

183 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tu argumentaciju.

184 Valja podsjetiti na to da izvanugovorna odgovornost Unije može postojati samo ako je tužitelj doista pretrpio „stvarnu i izvjesnu” štetu te je u tom pogledu zainteresirana stranka dužna podnijeti uvjerljive dokaze o postojanju i opsegu navodne štete (vidjeti u tom smislu presudu od 30. svibnja 2017., Safa Nicu Sepahan/Vijeće, C-45/15 P, EU:C:2017:402, t. 61. i 62.).

185 U ovom slučaju tužitelj samo tvrdi u točki 267. tužbe i točki 46. svojih očitovanja na Komisijin intervencijski podnesak da su prvotni akti nanijeli štetu njegovu ugledu a da pritom ne podnosi nikakav *prima facie* dokaz o postojanju i opsegu takve štete.

186 U svakom slučaju, kad je riječ o činjenici da se njegovo ime sada povezuje s ponašanjem koje nije u skladu s demokratskim procesom u Republici Moldovi, dovoljno je utvrditi da iz prethodno navedenog proizlazi da uvrštenje i zadržavanje njegova imena na popisima o kojima je riječ na temelju kriterija ii. ne sadržavaju nikakvu nezakonitost.

187 Prema tome, zahtjev za naknadu štete treba odbiti.

188 S obzirom na prethodno navedeno, tužbu valja odbiti u cijelosti a da pritom ne treba ispitati zakonitost uvrštenja tužiteljeva imena na popise o kojima je riječ i njegova zadržavanja na tim popisima na temelju kriterija iii. ni odlučiti o zahtjevima za određivanje mjera upravljanja postupkom koje je tužitelj zatražio, s obzirom na to da Opći sud smatra da je na temelju elemenata uloženih u spis predmet dovoljno razjašnjen kako bi odlučio o sporu.

Troškovi

189 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Usto, u skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

190 Budući da tužitelj u ovom slučaju nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje vlastitih troškova i troškova Vijeća, u skladu sa zahtjevom Vijeća. Komisija će snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (peto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Ilanu Mironovichu Shoru nalaže se snošenje vlastitih troškova i troškova Vijeća Europske unije.

3. Europska komisija snosit će vlastite troškove.

Svenningsen Mac Eochaidh Stancu

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 18. prosinca 2024.

Potpisi