



Zbierka súdnych rozhodnutí

Vec T-65/18 RENV

**Venezuelská bolívarovská republika
proti
Rade Európskej únie**

Rozsudok Všeobecného súdu (veľká komora) z 13. septembra 2023

„Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika – Reštriktívne opatrenia prijaté vzhľadom na situáciu vo Venezuele – Zákaz predávať, dodávať, prevádzať alebo vyvážať určitý tovar a služby – Právo byť vypočutý – Povinnosť odôvodnenia – Vecná nesprávnosť skutkových okolností – Zjavne nesprávne posúdenie – Medzinárodné právo verejné“

1. *Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika – Reštriktívne opatrenia prijaté vzhľadom na situáciu vo Venezuele – Akt, ktorým sa zakazuje predaj určitého tovaru, ktorý by sa mohol použiť na účely vnútornej represie vo Venezuele, ako aj poskytovanie určitých služieb – Súdne preskúmanie zákonnosti – Rozsah – Všeobecne platné ustanovenie (Článok 215 ods. 1 ZFEÚ; nariadenie Rady 2017/2063, články 2, 3, 6 a 7)*

(pozri body 30 – 34)

2. *Právo Európskej únie – Zásady – Právo na obhajobu – Právo byť vypočutý – Reštriktívne opatrenia prijaté vzhľadom na situáciu vo Venezuele – Akt, ktorým sa zakazuje predaj určitého tovaru, ktorý by sa mohol použiť na účely vnútornej represie vo Venezuele, ako aj poskytovanie určitých služieb – Právo byť vypočutý pred prijatím takýchto opatrení – Neexistencia [Článok 24 ods. 1 druhý pododsek a článok 29 ZEÚ; článok 215 ods. 1 ZFEÚ; Charta základných práv Európskej únie, článok 41 ods. 2 písm. a); nariadenie Rady 2017/2063, články 2, 3, 6 a 7]*

(pozri body 39, 40, 42 – 44)

3. *Akty inštitúcií – Odôvodnenie – Povinnosť – Rozsah – Reštriktívne opatrenia prijaté vzhľadom na situáciu vo Venezuele – Akt, ktorým sa zakazuje predaj určitého tovaru, ktorý by sa mohol použiť na účely vnútornej represie vo Venezuele, ako aj poskytovanie určitých služieb – Povinnosť uviesť v odôvodnení celkovú situáciu a všeobecné ciele, ktoré odôvodňujú uvedené opatrenie (Článok 296 ZFEÚ; nariadenie Rady 2017/2063, články 2, 3, 6 a 7)*

(pozri body 49 – 57)

4. *Európska únia – Súdne preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií – Reštriktívne opatrenia prijaté vzhľadom na situáciu vo Venezuele – Akt, ktorým sa zakazuje predaj určitého tovaru, ktorý by sa mohol použiť na účely vnútornej represie vo Venezuele, ako aj poskytovanie určitých služieb – Rozsah preskúmania – Obmedzené preskúmanie pre všeobecné pravidlá – Preskúmanie vzťahujúce sa na posúdenie skutkového stavu a overenie dôkazov*
(Článok 29 ZEÚ; článok 215 ods. 1 ZFEÚ; nariadenie Rady 2017/2063, články 2, 3, 6 a 7)

(pozri body 63 – 67, 72, 76, 78)

5. *Európska únia – Súdne preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií – Reštriktívne opatrenia prijaté vzhľadom na situáciu vo Venezuele – Akt, ktorým sa zakazuje predaj určitého tovaru, ktorý by sa mohol použiť na účely vnútornej represie vo Venezuele, ako aj poskytovanie určitých služieb – Rozsah preskúmania – Analýza politickej situácie vo Venezuele Radou – Zjavne nesprávne posúdenie – Neexistencia*
(Nariadenie Rady 2017/2063, články 2, 3, 6 a 7)

(pozri body 80, 81)

6. *Medzinárodné právo verejné – Zásady – Zodpovednosť štátu za medzinárodne protiprávne konanie – Pravidlá medzinárodného obyčajového práva týkajúce sa predmetu a obmedzení protiopatrení – Možnosť osôb podliehajúcich súdnej právomoci odvolávať sa na tieto zásady s cieľom spochybníť platnosť nariadenia, ktorým sa ukladajú reštriktívne opatrenia v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky – Prípustnosť – Súdne preskúmanie – Obmedzenia – Zjavne nesprávne posúdenie – Neexistencia*
(Článok 3 ods. 5 ZEÚ; nariadenie Rady 2017/2063, články 2, 3, 6 a 7)

(pozri body 87 – 94)

7. *Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika – Reštriktívne opatrenia prijaté vzhľadom na situáciu vo Venezuele – Právny základ – Reštriktívne opatrenia stanovené rozhodnutím prijatým na základe článku 29 ZEÚ a nariadením prijatým na základe článku 215 ZFEÚ – Právomoc Rady prijať nezávislé reštriktívne opatrenia odlišné od tých, ktoré odporúča Bezpečnostná rada Organizácie Spojených národov*
(Článok 29 ZEÚ; článok 215 ZFEÚ; nariadenie Rady 2017/2063, články 2, 3, 6 a 7)

(pozri body 95, 98)

8. *Európska únia – Súdne preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií – Reštriktívne opatrenia prijaté vzhľadom na situáciu vo Venezuele – Akt, ktorým sa zakazuje predaj určitého tovaru, ktorý by sa mohol použiť na účely vnútornej represie vo Venezuele, ako aj poskytovanie určitých služieb – Rozsah preskúmania – Obmedzené preskúmanie – Kritériá prijatia reštriktívnych opatrení – Rozsah – Dodržiavanie zásady proporcionality*
(Článok 29 ZEÚ; článok 215 ods. 1 ZFEÚ; nariadenie Rady 2017/2063, články 2, 3, 6 a 7)

(pozri body 99 – 103)

9. *Súdne konanie – Uvedenie nových dôvodov počas súdneho konania – Podmienky – Dôvod založený na okolnostiach, ktoré vyšli najavo v priebehu konania – Neexistencia – Rozšírenie existujúceho žalobného dôvodu – Neexistencia rozšírenia – Neprípustnosť (Rokovací poriadok Všeobecného súdu, článok 84 ods. 1)*

(pozri body 116 – 119)

Zhrnutie

Vzhľadom na zhoršujúcu sa situáciu v oblasti ľudských práv, právneho štátu a demokracie prijala Rada Európskej únie v roku 2017 reštriktívne opatrenia voči Venezuelskej bolívarovskej republike (ďalej len „Venezuela“). Články 2, 3, 6 a 7 nariadenia 2017/2063¹ v podstate stanovujú zákaz predávať, dodávať, prevádzať alebo vyvážať vybavenia, ktoré by sa mohli použiť na účely vnútornej represie, a služby súvisiace s uvedenými vybaveniami a vojenskými vybaveniami akejkoľvek fyzickej alebo právnickej osobe, subjektu alebo orgánu vo Venezuele alebo na použitie v tejto krajine.

V roku 2018 podala Venezuela žalobu na zrušenie nariadenia 2017/2063 v rozsahu, v akom sa jej týkajú ustanovenia tohto aktu. Následne Venezuela upravila svoju žalobu tak, aby sa týkala aj rozhodnutia 2018/1656² a vykonávacieho nariadenia 2018/1653³, teda aktov ktorými Rada predĺžila, prípadne zmenila prijaté reštriktívne opatrenia. Rozsudkom z 20. septembra 2019 Všeobecný zamietol túto žalobu ako neprípustnú z dôvodu, že sporné ustanovenia sa priamo nedotýkajú právneho postavenia Venezuely.⁴ V odvolacom konaní Súdny dvor rozsudkom z 22. júna 2021⁵ zrušil rozsudok Všeobecného súdu a rozhodol, že Venezuela bola oprávnená podať žalobu proti článkom 2, 3, 6 a 7 nariadenia 2017/2063.⁶ Vrátil tiež vec Všeobecnému súdu na rozhodnutie vo veci samej.

Vo svojom rozsudku vyhlásenom veľkou komorou, ktorým Všeobecný súd zamietol žalobu, Všeobecný súd v novej situácii, pokiaľ ide o žalobu podanú tretím štátom v oblasti reštriktívnych opatrení, rozhodol o práve Venezuely byť vypočutý a o údajnom porušení medzinárodného práva, na ktoré sa Venezuela odvoláva.

Posúdenie Všeobecným súdom

Všeobecný súd na úvod konštatoval, že reštriktívne opatrenia stanovené v článkoch 2, 3, 6 a 7 napadnutého nariadenia predstavujú všeobecne záväzné reštriktívne opatrenia, ktoré v súlade s článkom 215 ods. 1 ZFEÚ predstavujú opatrenia, ktoré prerušujú alebo obmedzujú hospodárske vzťahy s treťou krajinou, pokiaľ ide o určité tovary a služby. Tieto opatrenia nie sú zamerané na konkrétne fyzické alebo právnické osoby, ale uplatňujú sa na objektívne určené situácie a voči všeobecne a abstraktne vymedzeným kategóriám osôb.

¹ Nariadenie Rady z 13. novembra 2017 o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na situáciu vo Venezuele (Ú. v. EÚ L 295, 2017, s. 21, ďalej len „napadnuté nariadenie“),

² Rozhodnutie Rady zo 6. novembra 2018, ktorým sa mení rozhodnutie (SZBP) 2017/2074 o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na situáciu vo Venezuele (Ú. v. EÚ L 276, 2018, s. 10).

³ Vykonávacie nariadenie Rady zo 6. novembra 2018, ktorým sa vykonáva nariadenia (EÚ) 2017/2063 o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na situáciu vo Venezuele (Ú. v. EÚ L 276, 2018, s. 1).

⁴ Rozsudok z 20. septembra 2019, Venezuela/Rada (T-65/18, EU:T:2019:649).

⁵ Rozsudok z 22. júna 2021, Venezuela/Rada (Príslušnosť tretieho štátu) (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

⁶ V tomto rozsudku Súdny dvor uviedol, že pôvodný rozsudok sa stal právoplatným, pokiaľ ide o neprípustnosť žaloby vzhľadom na vykonávacie nariadenie 2018/1653 a rozhodnutie 2018/1656.

Pokiaľ ide v prvom rade o žalobný dôvod založený na porušení práva byť vypočutý, Všeobecný súd najprv pripomenul, že právo byť vypočutý nemožno preniesť do kontextu prijatia všeobecne záväzných opatrení, ako je to v prejednávanej veci, a že neexistuje žiadne ustanovenie, ktoré by Rade ukladalo povinnosť informovať každú osobu potenciálne dotknutú novým všeobecne záväzným kritériom o prijatí tohto kritéria. Okrem toho článok 41 ods. 2 písm. a) Charty základných práv Európskej únie sa uplatňuje na „individuálne opatrenia“ prijaté voči určitej osobe, a tak sa naň nemožno odvolávať v súvislosti s prijatím všeobecne záväzných opatrení. Okrem toho dodal, že napadnuté nariadenie odráža rozhodnutie Únie v oblasti medzinárodnej politiky. Prerušenie alebo obmedzenie hospodárskych vzťahov s treťou krajinou na základe uplatnenia článku 215 ods. 1 ZFEÚ je totiž súčasťou samotnej definície spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP)⁷ orgánmi Únie a podľa ich uváženia v reakcii na konkrétnu medzinárodnú situáciu s cieľom ovplyvniť takúto situáciu. Podľa Všeobecného súdu by predchádzajúce vypočutie stanoviska dotknutej tretej krajiny znamenalo uložiť Rade povinnosť viesť rokovania, ktoré sa podobajú medzinárodným rokovaniam s touto krajinou, čím by účinok, o ktorý sa usiluje zavedenie uvedených opatrení voči tejto krajine, a to vyvíjať na ňu tlak, aby zmenila svoje správanie, stratil zmysel. Napokon skutočnosť, že Venezuela je priamo dotknutá článkami 2, 3, 6 a 7 napadnutého nariadenia, jej sama osebe nemôže priznať právo byť vypočutý. Vzhľadom na tieto rôzne skutočnosti Všeobecný súd dospel k záveru, že Venezuela sa nemôže odvolávať na toto právo vzhľadom na reštriktívne opatrenia prijaté Radou v napadnutom nariadení.

Pokiaľ ide v druhom rade o žalobný dôvod založený na vecnej nesprávnosti skutkových okolností a zjavne nesprávnom posúdení politickej situácie vo Venezuele, Všeobecný súd pripomenul, že Rada disponuje širokou mierou voľnej úvahy vzhľadom na skutočnosti, ktoré treba zohľadniť pri prijímaní reštriktívnych opatrení na základe článku 29 ZEÚ a článku 215 ZFEÚ, a že preskúmanie vykonávané v tejto súvislosti súdom Únie sa obmedzuje na overenie dodržiavania procesných pravidiel a pravidiel odôvodnenia, vecnej správnosti skutkových okolností, ako aj neexistencie zjavne nesprávneho posúdenia skutkových okolností a zneužitia právomoci. Toto obmedzené preskúmanie sa uplatňuje najmä pri posúdení úvah o účelnosti, na ktorých sa opatrenia zakladajú. Všeobecný súd v prejednávanej veci poznamenal, že články 2, 3, 6 a 7 napadnutého nariadenia v podstate preberajú politickú pozíciu Únie vyjadrenú v rozhodnutí 2017/2074. V tejto súvislosti konštatoval, že z odôvodnení 1 a 8 tohto rozhodnutia vyplýva, že reštriktívne opatrenia stanovené v uvedených článkoch sú založené na pokračujúcom zhoršovaní situácie v oblasti demokracie, právneho štátu a ľudských práv vo Venezuele, ako aj najmä na výskyte násillia, ktorého opakovaniu sa malo prostredníctvom uvedených reštriktívnych opatrení zabrániť.

Pokiaľ ide v najprv o dôkazy predložené Radou s cieľom preukázať vecnú správnosť skutkových okolností, na ktorých boli založené uvedené opatrenia, Všeobecný súd uviedol, že tieto skutočnosti pochádzajú z dôveryhodných zdrojov a podrobne poukazujú najmä na brutálne represie vlády voči disidentom a odporcom a na nátlak vyvíjaný na Generálnu prokuratúru Venezuely, ktorá vyšetroje konanie bezpečnostných síl.

Pokiaľ ide ďalej o dôkazy predložené Venezuelou v odpovedi, Všeobecný súd dospel k záveru, že Venezuela nepreukázala, že skutočnosti, na ktorých Rada založila prijatie predmetných reštriktívnych opatrení, boli poznačené vecnými nepresnosťami, takmer všetky tieto dôkazy sa netýkali Venezuely a boli založené na dvoch interných správach vlády bez toho, aby boli potvrdené dôkazmi pochádzajúcimi zo zdrojov mimo tohto režimu.

⁷ V zmysle článku 24 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ.

Pokiaľ ide ďalej o posúdenie politickej situácie vo Venezuele zo strany Rady, Všeobecný súd konštatoval, že dôkazy predložené žalobkyňou v tomto ohľade sa v skutočnosti podobajú sporu o primeranosti prijatia sporných reštriktívnych opatrení. Všeobecnému súdu však neprináleží, aby v tejto otázke nahradil vlastným posúdením posúdenie Rady, ktorá má širokú mieru voľnej úvahy politickej povahy, pokiaľ ide o vymedzenie pozície Únie v otázke týkajúcej sa SZBP v súlade s článkom 29 ZEÚ.

Pokiaľ ide o tretí a posledný žalobný dôvod založený na uložení protiprávných protiopatrení a porušení medzinárodného práva, Všeobecný súd najprv pripomenul ustanovenia článku 49 týkajúce sa predmetu a obmedzení protiopatrení projektu článkov o zodpovednosti štátov za medzinárodné protiprávne konanie, ktorý prijala Komisia pre medzinárodné právo Organizácie Spojených národov.⁸ V tejto súvislosti pripomenul, že napadnuté nariadenie bolo prijaté v reakcii na pokračujúce zhoršovanie situácie vo Venezuele s cieľom najmä zabrániť riziku ďalšieho násillia a porušovania ľudských práv v tejto krajine. Všeobecný súd ďalej konštatoval, že reštriktívne opatrenia stanovené v článkoch 2, 3, 6 a 7 napadnutého nariadenia nemali za cieľ reagovať na medzinárodné protiprávne konanie, ktoré možno pripísať Venezuele prostredníctvom dočasného porušenia medzinárodných záväzkov Únie. Dospel k záveru, že nepredstavujú protiopatrenia v zmysle článku 49 projektu článkov KMP, a preto zamietol tvrdenia Venezuely týkajúce sa údajného porušenia zásady nezasahovania do vnútorných záležitostí Venezuely zo strany Rady.

Všeobecný súd rovnako zamietol tvrdenie založené na prijatí predmetných reštriktívnych opatrení bez predchádzajúceho súhlasu Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov. Pripomenul, že ustanovenia Zmlúv priznávajú Rade právomoc prijímať akty obsahujúce nezávislé reštriktívne opatrenia,⁹ odlišné od opatrení osobitne odporúčaných Bezpečnostnou radou Organizácie Spojených národov. Uviedol, že Venezuela v tejto súvislosti nepreukázala existenciu „všeobecnej praxe akceptovanej ako právo“ v súlade s článkom 38 ods. 1 písm. b) Štatútu Medzinárodného súdneho dvora, ktorá by ukladala povinnosť získať predchádzajúci súhlas Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov pred prijatím reštriktívnych opatrení Radou.

Okrem toho, pokiaľ ide o údajné porušenie zásady proporcionality, Všeobecný súd konštatoval, že existuje primeraný vzťah medzi dotknutými reštriktívnymi opatreniami a sledovaným cieľom, ktorým je zabrániť riziku ďalšieho násillia, neprimeranej sily a porušovania ľudských práv. Vzhľadom na obmedzenú povahu opatrení stanovených v článkoch 2, 3, 6 a 7 napadnutého nariadenia, ako aj na výnimky, ktoré toto nariadenie stanovuje, rozhodol, že uvedené opatrenia nie sú zjavne neprimerané ani nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa, a preto nebola porušená zásada proporcionality.

Všeobecný súd preto zamietol tvrdenia Venezuely založené na porušení medzinárodného občianového práva v súvislosti s údajným uložením protiprávných protiopatrení.

Pokiaľ ide napokon o tvrdenie Venezuely, podľa ktorého opatrenia prijaté Radou znamenajú výkon extrateritoriálnej právomoci Úniou, a preto boli v rozpore s medzinárodným právom, Všeobecný súd opätovne pripomenul právomoc, ktorú Rade priznávajú Zmluvy¹⁰ v oblasti prijímania reštriktívnych opatrení, ktoré ustanovujú najmä „prerušenie alebo čiastočné alebo úplné

⁸ Projekt prijatý v roku 2001 Komisiou pre medzinárodné právo Organizácie Spojených národov (ďalej len „projekt článkov KMP“). § 49 stanovuje: „1. Poškodený štát môže prijať protiopatrenia voči štátu zodpovednému za medzinárodné protiprávne konanie len s cieľom prinútiť tento štát, aby splnil svoje záväzky, ktoré mu vyplývajú z druhej časti. 2. Protiopatrenia sa obmedzujú na dočasné nesplnenie medzinárodných záväzkov zo strany štátu, ktorý prijíma opatrenia voči zodpovednému štátu. 3. Protiopatrenia musia byť v čo najväčšej miere prijaté tak, aby umožnili obnovenie plnenia predmetných záväzkov [neoficiálny preklad].“

⁹ Článok 29 ZEÚ a článok 215 ZFEÚ.

¹⁰ Článok 29 ZEÚ a článok 215 ZFEÚ.

obmedzenie hospodárskych a finančných vzťahov s jednou alebo viacerými tretími krajinami“. Zdôraznil, že predmetné reštriktívne opatrenia sa týkajú osôb a situácií patriacich do právomoci členských štátov *ratione loci* alebo *ratione personae*. Právomoc Rady prijímať reštriktívne opatrenia patrí do rámca autonómnych opatrení Únie prijatých v rámci SZBP v súlade s cieľmi a hodnotami Únie,¹¹ a to najmä s cieľom spočívajúcim v podpore demokracie, právneho štátu, univerzálnosti a nedeliteľnosti ľudských práv a základných slobôd vo zvyšku sveta, ktorý predstavuje spoločný „právny záujem“ na ochrane predmetných práv v súlade s judikatúrou Medzinárodného súdneho dvora.¹²

Vzhľadom na vyššie uvedené Všeobecný súd žalobu zamietol.

¹¹ Článok 3 ods. 5 ZEÚ a článok 21 ZEÚ.

¹² Rozsudky Medzinárodného súdneho dvora z 5. februára 1970, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (Belgicko/Španielsko) (MSD, Zb. 1970, s. 3, body 33 a 34); z 20. júla 2012, *Otázky týkajúce sa povinnosti stíhania alebo vydania* (Belgicko/Senegal) (MSD, Zb. 2012, s. 422, body 68 až 70).