



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 18. junija 2015 *

„Pritožba — Skupna zunanja in varnostna politika — Omejevalni ukrepi proti Republiki Belorusiji —
Dopustnost — Rok za tožbo — Pravna pomoč — Odložilni učinek — Učinkovito sodno varstvo —
Pravica do obrambe — Načelo sorazmernosti“

V zadevi C-535/14 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 24. novembra 2014,

Vadzim Ipatau, stanujoč v Minsku (Belorusija), ki ga zastopa M. Michalauskas, odvetnik,

pritožnik,

druga stranka v postopku:

Svet Evropske unije, ki ga zastopata F. Naert in B. Driessen, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, C. Vajda, A. Rosas (poročevalec), E. Juhász in D. Šváby, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: francoščina.

Sodbo

- 1 V. Ipatau s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 23. septembra 2014, Ipatau/Svet (T-646/11, EU:T:2014:800, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to zavrnilo njegovo tožbo za ugotovitev ničnosti:
 - Sklepa Sveta 2011/666/SZVP z dne 10. oktobra 2011 o spremembah Sklepa 2010/639/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Belorusiji (UL L 265, str. 17);
 - Izvedbene uredbe Sveta (EU) št. 1000/2011 z dne 10. oktobra 2011 o izvajanju člena 8a(1) Uredbe (ES) št. 765/2006 o omejevalnih ukrepih v zvezi z Belorusijo (UL L 265, str. 8);
 - dopisa Sveta z dne 14. novembra 2011, s katerim je bil zavrjen predlog pritožnika, da se njegovo ime umakne iz Sklepa Sveta 2011/69/SZVP z dne 31. januarja 2011 o spremembi Sklepa Sveta 2010/639/SZVP o omejevalnih ukrepih proti nekaterim uradnikom Belorusije (UL L 28, str. 40, v nadaljevanju: dopis z dne 14. novembra 2011);
 - Izvedbene uredbe Sveta (EU) št. 84/2011 z dne 31. januarja 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 765/2006 o omejevalnih ukrepih proti predsedniku Lukašenku in nekaterim uradnikom Belorusije (UL L 28, str. 17);
 - Sklepa Sveta 2012/642/SZVP z dne 15. oktobra 2012 o omejevalnih ukrepih proti Belorusiji (UL L 285, str. 1) in
 - Izvedbene uredbe Sveta (EU) št. 1017/2012 z dne 6. novembra 2012 o izvajanju člena 8a(1) Uredbe (ES) št. 765/2006 o omejevalnih ukrepih v zvezi z Belorusijo (UL L 307, str. 7)

v delih, ki se nanašajo na pritožnika.

Dejansko stanje

- 2 Splošno sodišče je dejansko stanje spora predstavilo tako:
 - „1 Tožeča stranka, Vadzim Ipatau, je beloruski državlján, namestnik predsednika centralne volilne komisije (v nadaljevanju: CVK).
 - 2 Iz Skupnega stališča Sveta 2006/276/SZVP z dne 10. aprila 2006 o omejevalnih ukrepih proti nekaterim uradnikom Belorusije in razveljavitvi Skupnega stališča 2004/661/SZVP (UL L 101, str. 5) izhaja, da je bilo po izginotju štirih znanih oseb, potvorjenih rezultatih volitev in referendumu ter hudih kršitvah človekovih pravic med zatiranjem mirnih demonstracij po teh volitvah in referendumu odločeno, da se sprejmejo omejevalni ukrepi, kot so vstop na ozemlje Evropske unije ali prehod preko nje ter zamrznitev sredstev in gospodarskih virov več oseb v Belorusiji.
 - 3 Izvedbeni ukrepi Unije so določeni v Uredbi Sveta (ES) št. 765/2006 z dne 18. maja 2006 o omejevalnih ukrepih v zvezi z Belorusijo (UL L 134, str. 1). Te določbe so bile predmet več zaporednih sprememb in člen 8a(1) te uredbe, kakor je bil spremenjen, določa, da če Svet odloči, da za fizično ali pravno osebo, subjekt ali organ veljajo ukrepi iz člena 2(1), ustrezno spremeni priložni seznam, na katerega je ta oseba vpisana.

- 4 Omejevalni ukrepi iz Skupnega stališča 2006/276 so bili s Skupnim stališčem Sveta 2009/314/SZVP z dne 6. aprila 2009 o spremembah Skupnega stališča in razveljavitvi Skupnega stališča 2008/844/SZVP (UL L 93, str. 21) podaljšani do 15. marca 2010. Do 15. decembra 2009 pa je bila kljub temu začasno ukinjena omejitev potovanja za nekatere vodilne beloruske uradnike, z izjemo uradnikov, vpletenih v izginotja v letih 1999 in 2000, in predsednika CVK.
- 5 Svet je 15. decembra 2009 sprejel Sklep 2009/969/SZVP o podaljšanju omejevalnih ukrepov proti nekaterim uradnikom Belorusije, določenih v Skupnem stališču 2006/276/SZVP, in razveljavitvi Skupnega stališča 2009/314 (UL L 332, str. 76). Z njim je do 31. oktobra 2010 podaljšal omejevalne ukrepe iz Skupnega stališča 2006/276 in začasno ukinitel omejitve potovanja za nekatere vodilne beloruske uradnike.
- 6 Na podlagi pregleda Skupnega stališča 2006/276 je Svet s Sklepom 2010/639/SZVP z dne 25. oktobra 2010 o omejevalnih ukrepih proti nekaterim uradnikom Belorusije (UL L 280, str. 18) do 31. oktobra 2011 podaljšal omejevalne ukrepe iz Skupnega stališča 2006/276 in začasno ukinitel prepovedi omejitve potovanja za nekatere vodilne beloruske uradnike.
- 7 S Sklepom 2011/69/SZVP [...] je bilo, glede na nepoštenost predsedniških volitev 19. decembra 2010 ter izvajanje nasilnih represivnih ukrepov nad politično opozicijo, civilno družbo in predstavniki neodvisnih množičnih medijev v Belorusiji, odločeno, da se začasna ukinitel omejitve potovanj odpravi in se začnejo izvajati drugi omejevalni ukrepi. Člen 1(1) Sklepa 2010/639 je bil dopolnjen tako:

„(d) za kršenje mednarodnih volilnih standardov med predsedniškimi volitvami v Belorusiji 19. decembra 2010 in za izvajanje represivnih ukrepov nad civilno družbo in demokratično opozicijo, ter z njimi povezane osebe, navedene v Prilogi IIIA.“

- 8 S Sklepom 2011/69 je bil člen 2 Sklepa 2010/639 nadomeščen tako:

„Člen 2

1. Zamrznejo se vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v lasti ali jih posedujejo ali nadzirajo osebe, ki so odgovorne:

[...]

- (b) za kršenje mednarodnih volilnih standardov med predsedniškimi volitvami v Belorusiji 19. marca 2010 in za izvajanje represivnih ukrepov nad civilno družbo in demokratično opozicijo, ter z njimi povezane fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi, navedeni v Prilogi IIIA;

[...]“

- 9 Ime tožeče stranke je bilo navedeno v Prilogi V k Sklepu 2011/69, s katero je bila Priloga III A dodana k Sklepu 2010/639 (Priloga III A, Seznam oseb iz člena 1(1)(d) in člena 2(1)(b)). Ob imenu tožeče stranke, ki je pod številko 10, je navedena opredelitev „namestnik predsednika [CVK]“.

10 Z Izvedbeno uredbo [št. 84/2011] je bil nadomeščen predvsem člen 2 Uredbe št. 765/2006, in sicer s tem besedilom:

„Člen 2

1. Zamrznejo se vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v lasti ali jih posedujejo fizične ali pravne osebe, subjekti in organi iz Priloge I ali Priloge IA.

2. Nobena sredstva ali gospodarski viri ne smejo biti neposredno ali posredno dani na razpolago ali v korist fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom iz Priloge I ali iz Priloge IA.

[...]

5. V Prilogi IA so navedene fizične ali pravne osebe, subjekti in organi iz člena 2(1)(b) Sklepa Sveta 2010/639[...], kot je bil spremenjen.“

11 Z Izvedbeno uredbo št. 84/2011 je bilo v njeno Prilogo II (Priloga IA Uredbe št. 765/2006 zajema seznam fizičnih ali pravnih oseb, subjektov in organov iz člena 2(1), (2) in (5)) vneseno ime tožeče stranke s pojasnilom, navedenim zgoraj v točki 9.

12 V *Uradnem listu Evropske unije* je bilo 2. februarja 2011 objavljeno Obvestilo osebam, za katere veljajo ukrepi iz Sklepa 2011/69 in Izvedbene uredbe št. 84/2011 (UL C 33, str. 17).

13 Tožeča stranka je v dopisu z dne 2. septembra 2011 Svet prosila za pregled vpisa njenega imena na zadevna seznama.

14 Svet je z dopisom z dne 14. novembra 2011 to prošnjo za pregled zavrnil [...], ker je presodil, da so bili omejevalni ukrepi, sprejeti proti tožeči stranki, upravičeni. K temu dopisu je priložil nov sklep in novo izvedbeno uredbo.

15 V zvezi s tem je Svet priložil Sklep [2011/666], s katerim je pojasnilo glede tožeče stranke, kot navedeno zgoraj v točki 9, nadomestil s tem:

„Namestnik predsednika [CVK]. Kot član [CVK] je soodgovoren za kršitev mednarodnih volilnih standardov na predsedniških volitvah 19. decembra 2010.“

16 Svet je priložil še Izvedbeno uredbo [št. 1000/2011], s katero je pojasnilo iz točke 9 zgoraj prav tako nadomestil z isto navedbo kot v Sklepu 2011/666 in ki je navedena v točki 15 zgoraj.

17 V [*Uradnem listu Evropske unije*] (UL C 299, str. 4) je bilo 11. oktobra 2011 objavljeno Obvestilo za osebe, za katere veljajo omejevalni ukrepi, določeni v Sklepu 2010/639, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2011/666, in Uredbi št. 765/2006, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta št. 999/2011 o omejevalnih ukrepih proti Belorusiji.

18 S Sklepom [2012/642] je Svet do 31. oktobra 2013 podaljšal veljavne omejevalne ukrepe in preuredil te ukrepe, naložene s Sklepom 2010/639, v enoten pravni instrument. Člen 3(1) tega sklepa določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi preprečijo, da bi na njihovo ozemlje vstopale ali prek njega potovale osebe:

- (a) ki so odgovorne za hude kršitve človekovih pravic ali zatiranje civilne družbe in demokratične opozicije ali katerih dejavnosti na kakršen koli drug način resno ogrožajo demokracijo ali pravno državo v Belorusiji, ali katere koli osebe, ki so z njimi povezane;

(b) ki izkoriščajo ali podpirajo režim Lukašenka,

in so navedene v Prilogi.“

19 Člen 4(1) Sklepa 2012/642 določa:

„Vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v lasti oziroma jih posedujejo ali nadzirajo:

- (a) osebe, subjekti ali organi, ki so odgovorni za hude kršitve človekovih pravic ali zatiranje civilne družbe in demokratične opozicije ali katerih dejavnosti na kakršen koli način resno ogrožajo demokracijo ali pravno državo v Belorusiji, ali katere koli fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi, ki so z njimi povezani, pa tudi pravne osebe, subjekti ali organi, ki so v njihovi lasti ali pod njihovim nadzorom;
- (b) fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi, ki izkoriščajo ali podpirajo režim Lukašenka, in pravne osebe, subjekti ali organi, ki so v njihovi lasti ali pod njihovim nadzorom,

in so navedene v Prilogi, se zamrznejo.“

20 V Prilogi k Sklepu 2012/642 (seznam oseb iz členov 3(1) in 4(1)) je ime tožeče stranke, navedeno pod številko 66, vpisano s to opredelitvijo:

„Namestnik predsednika [CVK]. Kot član centralne volilne komisije je odgovoren za kršitev mednarodnih volilnih standardov pri predsedniških volitvah 19. decembra 2010.“

21 Z Uredbo (EU) št. 1014/2012 z dne 6. novembra 2012 (UL L 307, str. 1) je Svet spremenil Uredbo (ES) št. 765/2006. Člen 2 zadnjenavedene je nadomestil s tem besedilom:

„1. Zamrznejo se vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo ali so v lasti, s katerimi razpolagajo ali jih nadzorujejo fizične ali pravne osebe, subjekti in organi, navedeni v Prilogi I.

2. Fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom iz Priloge I niso neposredno ali posredno na voljo ali v korist nobena sredstva ali gospodarski viri.

3. Prepovedano je zavestno in namerno sodelovanje v dejavnostih, katerih cilj ali učinek je neposredno ali posredno izogibanje ukrepom iz odstavkov 1 in 2.

4. Priloga I vsebuje seznam fizičnih ali pravnih oseb, subjektov in organov, ki jih je Svet v skladu s točko (a) člena 4(1) Sklepa 2012/642 [...] opredelil kot odgovorne za hude kršitve človekovih pravic ali izvajanje represivnih ukrepov nad civilno družbo in demokratično opozicijo, ali kot osebe, katerih dejavnosti kakor koli drugače resno ogrožajo demokracijo ali pravno državo v Belorusiji, ali kot katere koli fizične ali pravne osebe, subjekte in organe, povezane z njimi, ter kot pravne osebe, subjekte ali organe, ki so v njihovi lasti ali pod njihovim nadzorom.

5. Priloga I vsebuje tudi seznam fizičnih ali pravnih oseb, subjektov in organov, ki jih je Svet v skladu s točko (b) člena 4(1) Sklepa 2012/642 [...] opredelil kot tiste, ki izkoriščajo Lukašenkov režim ali ga podpirajo, ter pravnih oseb, subjektov in organov, ki so v njihovi lasti ali pod njihovim nadzorom.“

22 Dalje so bila z Uredbo št. 1014/2012 sklicevanja na ‚priloge I, IA in IB‘ ali na ‚prilogo I ali IA‘ v Uredbi št. 765/2006, kakor je bila spremenjena, nadomeščena s sklicevanji na ‚Prilogo I‘.

- 23 Z Izvedbeno uredbo [št. 1017/2012] je Svet nadomestil besedilo prilog I, IA in IB Uredbe št. 765/2006 z eno samo prilogo. V tej je v točki 66 navedeno ime tožeče stranke in enaka opredelitev, kot je navedena zgoraj v točki 20.
- 24 V [*Uradnem listu Evropske unije*] (UL C 339, str. 9) je bilo 7. novembra 2012 objavljeno Obvestilo za osebe in subjekte, za katere veljajo omejevalni ukrepi, določeni v Sklepu 2012/642, Uredbi št. 1014/2012 in Izvedbeni uredbi št. 1017/2012.“

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 3 Pritožnik je 11. decembra 2011 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil vlogo za pravno pomoč v skladu s členoma 94 in 95 Poslovnika Splošnega sodišča, da bi proti Svetu vložil tožbo za ugotovitev ničnosti Sklepa 2011/69, Sklepa 2011/666, Izvedbene uredbe št. 84/2011 in Izvedbene uredbe št. 1000/2011 v delih, v katerih se ti akti nanašajo nanj.
- 4 Predsednik šestega senata Splošnega sodišča je s sklepom CD/Svet (T-646/11 AJ, EU:T:2012:279) pritožniku odobril pravno pomoč.
- 5 Pritožnik je 27. junija 2012 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil tožbo, s katero je predlagal ugotovitev ničnosti Sklepa 2011/666, Izvedbene uredbe št. 1000/2011 in dopisa z dne 14. novembra 2011. Nato je razširil tožbene predloge še na ugotovitev ničnosti Sklepa 2012/642 in Izvedbene uredbe št. 1017/2012.
- 6 Splošno sodišče je najprej preučilo spoštovanje rokov za vložitev tožb zoper vse akte, glede katerih se zahteva ugotovitev ničnosti. Ko je ugotovilo, da sta bila predloga za ugotovitev ničnosti Sklepa 2011/666 in Izvedbene uredbe št. 1000/2011 vložena v roku za vložitev tožbe, je odločalo o dopustnosti tožbe v delu, ki se nanaša na ugotovitev ničnosti dopisa z dne 14. novembra 2011. Po preučitvi vloge za pravno pomoč je v točki 58 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ni mogoče šteti, da je pritožnik v vlogi za pravno pomoč jasno navedel, da je dopis z dne 14. novembra 2011 akt, na katerega se nanaša tožba, ki jo bo vložil.
- 7 Rok, določen za vložitev tožbe zoper dopis z dne 14. novembra 2011, naj torej na podlagi člena 96(4) Poslovnika Splošnega sodišča z vložitvijo vloge za pravno pomoč ne bi prenehal teči. Zato je Splošno sodišče glede na to, da je bila tožba vložena 27. junija 2012 oziroma več kot sedem mesecev po posredovanju omenjenega dopisa, sklenilo, da je bila vložena po poteku rokov, določenih v členu 263 PDEU ter členu 102(1) in (2) Poslovnika.
- 8 V. Ipatau je uveljavljal pet tožbenih razlogov, in sicer, prvič, nezadostno obrazložitev in kršitev pravice do obrambe, drugič, kolektivno naravo odgovornosti in omejevalnega ukrepa, tretjič, „neobstoj dejanskega stana“, četrtič, napako pri presoji, in, petič, nespoštovanje načela sorazmernosti. Splošno sodišče je menilo, da so vsi tožbeni razlogi neutemeljeni, in zato tožbo zavrnilo.

Predlogi strank

- 9 V. Ipatau s pritožbo Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi;
 - samo dokončno odloči o zadevi ali pa jo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču in
 - Svetu naloži plačilo stroškov, vključno s stroški, nastalimi v postopku pred Splošnim sodiščem.

10 Svet Sodišču predlaga, naj:

- pritožbo zavrne in
- pritožniku naloži plačilo stroškov Sveta.

Pritožba

Prvi pritožbeni razlog: kršitev pravice do učinkovitega sodnega varstva

Trditve strank

- 11 V. Ipatau s prvim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je ugotovilo nedopustnost tožbe v delu, ki se nanaša na dopis z dne 14. novembra 2011, kršilo pravico do učinkovitega sodnega varstva.
- 12 V. Ipatau ugovarja točkam od 58 do 60 izpodbijane sodbe. Prvič, navaja, da je treba akte razlagati ob upoštevanju njihovega polnega učinka in da je treba vlogo za pravno pomoč z dne 11. decembra 2011 razlagati tako, da se nujno nanaša na ugotovitev ničnosti dopisa z dne 14. novembra 2011. Drugič, trdi, da pri sestavljanju vloge za pravno pomoč ni imel strokovne pomoči.
- 13 Svet meni, da Splošno sodišče s tem, da je izključilo ta dopis iz predmeta vloge pritožnika za pravno pomoč, ni storilo napake pri presoji. Trdi, da to, da je V. Ipatau sam sestavil vlogo za pravno pomoč, ne more spremeniti pogojev za dopustnost tožbe. Sklicuje se na besedilo vloge za pravno pomoč in poudarja, da pritožnik kot direktor nacionalnega centra za zakonodajo in pravne raziskave Republike Belorusije do določene mere gotovo pozna pravna pravila, kar naj bi izhajalo iz natančno oblikovanih pravnih trditev v tej vlogi.

Presoja Sodišča

- 14 Najprej je treba spomniti, da se ne posega v pravico do učinkovitega sodnega varstva in ne v pravico do izjave s strogo uporabo zakonodaje Unije o procesnih rokih, ki ustreza zahtevi po pravni varnosti in potrebi po izognitvi vsakršni diskriminaciji ali vsakršnemu samovoljnemu ravnanju pri vodenju sodnih postopkov (glej sklep Page Protective Services/SEAE, C-501/13 P, EU:C:2014:2259, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 15 Člen 96(4) Poslovnika Splošnega sodišča določa, da, z odstopanjem od pravil o procesnih rokih, z vložitvijo vloge za pravno pomoč preneha teči rok za vložitev pravnega sredstva, in sicer do dneva vročitve sklepa, s katerim je o tej vlogi odločeno, ali – če prosilec sam ne predlaga odvetnika oziroma če njegovi izbiri ni mogoče ugoditi – do sklepa o določitvi odvetnika, ki bo prosilca zastopal.
- 16 Pri preučitvi dopustnosti ničnostne tožbe v delu, ki se nanaša na dopis z dne 14. novembra 2011, je Splošno sodišče moralo razložiti vlogo za pravno pomoč, ki jo je vložil V. Ipatau 11. decembra 2011, da bi lahko ugotovilo, ali je navedeni dopis predmet nameravane tožbe.
- 17 Splošno sodišče je v točki 55 izpodbijane sodbe navajalo odlomek vloge za pravno pomoč, v katerem je omenjen dopis z dne 14. novembra 2011. V točki 56 navedene sodbe je tudi ponovno navedlo predmet vloge za pravno pomoč in izpostavilo, da se je ta nanašala na predlog za ugotovitev ničnosti Sklepa 2011/69, Izvedbene uredbe št. 84/2011, Sklepa 2011/666 in Izvedbene uredbe št. 1000/2011. V točki 57 te sodbe je Splošno sodišče opravilo analizo navedbe dopisa z dne 14. novembra 2011 v okviru vloge za pravno pomoč in analizo te vloge. Ugotovilo je, da je pritožnik omenil navedeni

dopis le pri oblikovanju tožbenih razlogov in glavnih trditev, navedenih v okviru „predmeta tožbe“, in sicer le v sredini obrazložitve prvega tožbenega razloga, ne pa tudi v okviru drugih dveh tožbenih razlogov. Splošno sodišče je še poudarilo, da se trije tožbeni razlogi nanašajo izrecno na navedena sklepa in izvedbeni uredbi in ne na dopis z dne 14. novembra 2011.

- 18 Glede na te ugotovitve Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava s tem, da je v točki 58 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ni mogoče šteti, da je pritožnik v vlogi za pravno pomoč jasno navedel, da je dopis z dne 14. novembra 2011 akt, na katerega se nanaša tožba, ki jo bo vložil.
- 19 Glede trditve, da je treba vlogo za pravno pomoč z dne 11. decembra 2011 razlagati tako, da se nujno nanaša na ugotovitev ničnosti dopisa z dne 14. novembra 2011, je treba spomniti, da je s tem dopisom Svet zavrnil prošnjo za pregled vpisa V. Ipataua na seznam oseb, za katere veljajo omejevalni ukrepi iz Sklepa 2011/69 in Izvedbene uredbe št. 84/2011. V tem dopisu sta bila zajeta tudi Sklep 2011/666 in Izvedbena uredba št. 1000/2011.
- 20 Vlogo za pravno pomoč pa je pritožnik vložil zato, da bi vložil tožbo za ugotovitev ničnosti Sklepa 2011/69, Izvedbene uredbe št. 84/2011, Sklepa 2011/666 in Izvedbene uredbe št. 1000/2011. Glede na jasno, natančno in pravno podprto besedilo te vloge za pravno pomoč Splošno sodišče na podlagi nobenega elementa ni moglo sklepati, da se ta vloga nujno nanaša tudi na predlog za ugotovitev ničnosti dopisa z dne 14. novembra 2011.
- 21 Glede navedbe, da V. Ipatau pri sestavi vloge za pravno pomoč ni imel strokovne pomoči, je treba ugotoviti, da je bila vloga za pravno pomoč V. Ipataua jasna, natančna in pravno podprta, kar priča o njegovih pravnih kompetencah.
- 22 Iz navedenega izhaja, da prvi pritožbeni razlog ni utemeljen in ga je treba zavrnil.

Drugi pritožbeni razlog: kršitev pravice do obrambe v zvezi s Sklepom 2012/642 in Izvedbeno uredbo št. 1017/2012

Trditve strank

- 23 V. Ipatau z drugim pritožbenim razlogom uveljavlja, da je Splošno sodišče s tem, da je razsodilo, da je Svet lahko sprejel Sklep 2012/642 in Izvedbeno uredbo št. 1017/2012 brez njegovega predhodnega zaslišanja, kršilo načelo pravice do obrambe. Tako točki 80 in 81 izpodbijane sodbe izpodbija s tem:

„80 Ugotoviti je treba, da se obrazložitev glede tožeče stranke leta 2012 ni bistveno spremenila, saj je ta kot namestnik predsednika CVK še vedno odgovorna za kršitve volilnih standardov na predsedniških volitvah 19. decembra 2010.

81 Zato je treba skleniti, da so zadevni očitki tožeče stranke – ne da bi bilo treba odločiti o njihovi dopustnosti – vsekakor neutemeljeni, ker je Svet ni bil dolžan obvestiti o obremenilnih dokazih in ji omogočiti, da se o teh izjavi pred sprejetjem Sklepa 2012/642 in Izvedbene uredbe št. 1017/2012.“
- 24 Navaja, da to, da obrazložitev zadevnih aktov ni bila spremenjena, ne more oprostiti Sveta obveznosti, da pridobi mnenje zadevnega subjekta, na podlagi katerega ima ta možnost posodobitve svojega položaja in informacij v zvezi z njim. Navaja, da se Sklep 2012/642 v uvodni izjavi 8 nanaša na parlamentarne volitve 23. septembra 2012, saj je v njej navedeno, da te „niso potekale v skladu z mednarodnimi standardi“, razlog za njegov vpis na seznam oseb, za katere veljajo omejevalni ukrepi, pa so „kršitve volilnih standardov na predsedniških volitvah 19. decembra 2010“.
- 25 Svet izpodbija utemeljenost tega pritožbenega razloga.

Presoja Sodišča

- 26 Splošno sodišče je v točkah 75 in 76 izpodbijane sodbe, ne da bi napačno uporabilo pravo, spomnilo na sodno prakso, po kateri mora Svet pri sprejetju sklepa, da se ime osebe ali subjekta ohrani na seznamu oseb ali subjektov, za katere veljajo omejevalni ukrepi, spoštovati pravico te osebe ali tega subjekta do predhodnega zaslišanja, če v sklep o ohranitvi vpisa njenega ali njegovega imena na seznam vključi nove elemente, to je elemente, ki jih prvotni sklep o vpisu imena na ta seznam ne vsebuje (glej v tem smislu zlasti sodbo Francija/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, točki 62 in 63).
- 27 Kot je Splošno sodišče pravilno ugotovilo v točki 80 izpodbijane sodbe, se razlogi za ohranitev vpisa imena pritožnika na seznamu oseb, za katere veljajo omejevalni ukrepi, leta 2012 niso bistveno spremenili. Iz vseh aktov, glede katerih je pritožnik pred Splošnim sodiščem predlagal ugotovitev ničnosti, je namreč razvidno, da je V. Ipatau kot namestnik predsednika CVK še vedno odgovoren za kršitve volilnih standardov na predsedniških volitvah 19. decembra 2010.
- 28 Vsekakor pa je pritožnik, kot je navedel Svet, že podal stališča Svetu in zato ve, da ima vedno pravico to storiti, *a fortiori* ob rednih pregledih omejevalnih ukrepov, sprejetih proti Republiki Belorusiji, zaradi njihovega morebitnega podaljšanja.
- 29 Iz navedenega sledi, da drugi pritožbeni razlog ni utemeljen in ga je treba zavrni.

Tretji pritožbeni razlog: napačna uporaba prava v zvezi z zadostnostjo obrazložitve v aktih, glede katerih se predlaga ugotovitev ničnosti

Trditve strank

- 30 V. Ipatau s tretjim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je razsodilo, da Svet ni storil napake, ko je menil, da so bili razlogi za vpis pritožnika na seznam oseb, za katere veljajo omejevalni ukrepi, utemeljeni, napačno uporabilo pravo. Tako izpodbija točki 143 in 144 izpodbijane sodbe. V točkah od 138 do 140 in od 142 do 144 izpodbijane sodbe je navedeno:

„138 Tožeča stranka ne izpodbija svoje funkcije namestnika predsednika CVK, temveč v bistvu svojo vlogo in vpliv ter širšo vlogo in vpliv CVK pri poteku predsedniških volitev.

139 Tožeča stranka pa ugovarja vpisu svojega imena na seznam oseb, za katere veljajo omejevalni ukrepi, ker naj bi Svet iz zadevnega poročila [Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi] (OVSE) izpeljal napačne sklepe.

140 Torej se najprej zdi, da medtem ko se je Svet oprl na zadevno poročilo OVSE, ugotovitvam iz tega poročila ne ugovarjajo, kot to poudarja Svet, institucije, kot je Svet Evrope. V zvezi s tem iz Resolucije 1790(2011) parlamentarne skupščine Sveta Evrope z dne 27. januarja 2011 in Resolucije 17/24 Sveta Združenih narodov za človekove pravice z dne 15. junija 2011 izhaja, da predsedniške volitve decembra 2010 v Belorusiji niso potekale pravilno, saj so bili volilni kandidati zaprti in se je v mesecu po volitvah izvajala represija. Dejstvo, da je Skupnost neodvisnih držav (SND) predsedniške volitve leta 2010 v Belorusiji potrdila, ne zadostuje za izpodbijanje vsebine tega poročila v zvezi s tem.

[...]

142 Dalje, čeprav CVK ni edina odgovorna za uporabo volilne zakonodaje, to ne pomeni, da nima nobene odgovornosti za potek predsedniških volitev leta 2010. Iz zadevnega poročila OVSE je razvidno, in temu stranki ne ugovarjata, da je CVK najvišja upravna instances, pristojna za volitve.

Ima pomembno vlogo pri sestavi seznama predsedniških volilnih kandidatov, pri nadzoru nižjih upravnih instanc, pristojnih za volitve, spremljanju poteka volilnih kampanj ter pri obravnavi pritožb in tožb zoper odločbe različnih nižjestopenjskih volilnih komisij in lokalnih uprav ter pritožb, ki jih na splošno vložijo različni volilni kandidati.

- 143 V zadevnem poročilu OVSE so poudarjeni ‚neobstoj neodvisnosti in nepristranskosti pri vodenju volitev, nepravilni pogoji in okolje, ki omejuje svobodno delovanje medijev, ter stalno pomanjkanje preglednosti ključnih faz volilnega postopka‘. Iz tega poročila je tudi razvidno, da spremljanje in nadzor volitev nista bila zadostna. CVK ni delovala neodvisno, nepristransko in kolegialno ter je objavila uradne izide volitev z razglasitvijo izvolitve predsednika Lukašenka, ne da bi kakor koli objavila podrobnosti izidov.
- 144 Nazadnje, ne izpodbija se, da je tožeča stranka kot namestnik predsednika CVK osebno sodelovala pri dejavnostih CVK. Ni ugotovljeno, da bi se v katerem koli trenutku ločila od dela CVK, da bi izrazila najmanjši ugovor, zadržek ali namig glede dela, ki ga je opravila ta komisija v okviru predsedniških volitev decembra 2010, čeprav je CVK potek teh volitev v celoti sprejela.“
- 31 Pritožnik napotuje na sodbo Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točki 119 in 121), v skladu s katero je Svet pristojen za predložitev dokaza o utemeljenosti razlogov, na katerih temelji odločba o vpisu ali ohranitvi osebe na seznamu oseb, za katere veljajo sankcije, in na sodbo Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2012:138, točka 71), v kateri je Sodišče obsodilo vsakršno domnevo o osebi ali vključitev osebe na tak seznam le na podlagi povezave, ki jo ima ta z drugimi osebami. Navaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je razsodilo, da razlogi za sprejetje izpodbijanih aktov zadostujejo za ugotovitev njene odgovornosti za kršitve mednarodnih volilnih standardov, storjene na predsedniških volitvah 19. decembra 2010. V zvezi s tem V. Ipatau trdi, prvič, da ni imel razloga, da se loči od dela CVK.
- 32 Drugič, navaja, da ni mogoče trditi, da je CVK prispevala k ponarejenim volilnim izidom 19. decembra 2010, saj ji je bila predložena le ena tožba za razveljavitev volitev, o kateri poleg tega na zadnji instanci odloča vrhovno sodišče in ne CVK. CVK tudi ni mogoče očitati, da je potrdila veljavnost izidov volitev, ki jih je 90 % kandidatov sprejelo.
- 33 Tretjič, ugovarja kritiki OVSE v njenem poročilu, ki je predstavljena v točki 143 izpodbijane sodbe, čeprav Splošno sodišče ni moglo preučiti odločb CVK.
- 34 Svet opozarja na sodno prakso glede obrazložitve aktov institucij in trdi, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava v točkah od 97 do 103 izpodbijane sodbe, v katerih je preučilo tožbeni razlog za ugotovitev ničnosti v zvezi s kršitvijo obveznosti obrazložitve.
- 35 Svet je preučil tudi vprašanje utemeljenosti ukrepov, sprejetih proti V. Ipatauu, in dokaza o dejstvih ob sprejetju teh ukrepov. Opozarja, da je v vlogah, vloženih na prvi stopnji, predstavil več ravnanj CVK, s katerimi je ta kršila mednarodne volilne standarde, in vlogo pritožnika pri tem. Dalje še navaja, da je ob tem, ko je le en kandidat izpodbijal izide volitev, sedem drugih pridržala beloruska varnostna služba ob koncu volitev in zato niso mogli izpodbijati zadevnih izidov.
- 36 Svet poudarja, da lahko beloruski volilni sistem deluje le z zvestim sodelovanjem visokih nacionalnih uradnikov, kot je pritožnik. Meni, da je bil pritožnik kot visoki uradnik režima povezan v smislu sodbe Sodišča Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2012:138) z belorusko vlado. Iz tega izhaja, da se je Svet pri obrazložitvi odločb, ki jih je sprejel, lahko omejil le na navedbo te povezave med pritožnikom in vlado.

Presoja Sodišča

- 37 Opozoriti je treba, da je obveznost obrazložitve iz člena 296 PDEU bistvena postopkovna zahteva, ki jo je treba razlikovati od vprašanja utemeljenosti obrazložitve, ki je del vsebinske zakonitosti spornega akta (glej v tem smislu sodbo Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točka 67). Obrazložitev odločbe namreč pomeni, da je treba formalno navesti razloge, na katerih ta temelji. Če so ti razlogi napačni, to vpliva na vsebinsko zakonitost odločbe in ne na njeno obrazložitev, ki je lahko zadostna, čeprav obsega napačne razloge (glej sodbo Bertelsmann in Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, točka 181). Očitki in trditve, namenjeni izpodbijanju utemeljenosti akta, zato niso upoštevni v okviru tožbenega razloga, ki se nanaša na neobrazložitev ali pomanjkljivo obrazložitev.
- 38 Čeprav je pritožnik opredelil svoj pritožbeni razlog kot „napačno uporabo prava v zvezi z zadostnostjo obrazložitve v spornih aktih“, je treba ugotoviti, da izpodbija utemeljenost točk 143 in 144 izpodbijane sodbe, v katerih je Splošno sodišče odgovorilo na tožbeni razlog glede napake pri presoji. Vendar je ob upoštevanju natančne opredelitve izpodbijanih točk obrazložitve v skladu s členom 178(3) Poslovnika pritožbeni razlog treba preučiti.
- 39 V okviru preučitve utemeljenosti vpisa V. Ipataua na seznam oseb, za katere veljajo omejevalni ukrepi, je na prvem mestu treba preučiti splošna merila za uvrstitev na seznam, na drugem obrazložitev vpisa V. Ipataua na tak seznam in na tretjem dokaz o utemeljenosti takega vpisa (sodbi Anbouba/Svet, C-605/13 P, EU:C:2015:247, točka 40, in Anbouba/Svet, C-630/13 P, EU:C:2015:248, točka 41).
- 40 Spomniti je treba, da ima Svet široko polje proste presoje pri opredelitvi splošnih meril za uporabo omejevalnih ukrepov (glej v tem smislu sodbe Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, točka 120 in navedena sodna praksa; Anbouba/Svet, C-605/13 P, EU:C:2015:247, točka 41, in Anbouba/Svet, C-630/13 P, EU:C:2015:248, točka 42).
- 41 V. Ipatau v zvezi s tem ne navaja napačne uporabe prava.
- 42 V zvezi z dokazom o utemeljenosti vpisa V. Ipataua na seznam je treba spomniti, da se zaradi učinkovitosti sodnega nadzora, ki ga zagotavlja člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zahteva, da se sodišče Unije v okviru nadzora zakonitosti razlogov, na katerih temelji sklep o uvrstitvi imena na seznam oseb, za katere veljajo omejevalni ukrepi, prepriča, da ta sklep, ki je za to osebo posamični akt, temelji na dovolj trdni dejanski podlagi. To v obravnavani zadevi vključuje preverjanje dejstev, ki so navedena v obrazložitvi, na kateri temelji navedeni akt, tako da sodni nadzor ni omejen na presojno abstraktne verjetnosti navedenih razlogov, temveč se nanaša na vprašanje, ali so ti razlogi, oziroma vsaj eden od njih, za katere se šteje, da so sami po sebi dovolj za utemeljitev tega akta, utemeljeni (glej v tem smislu sodbe Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 119; Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, točka 73; Anbouba/Svet, C-605/13 P, EU:C:2015:247, točka 45, in Anbouba/Svet, C-630/13 P, EU:C:2015:248, točka 46).
- 43 Prvič, V. Ipatau izpodbija dejstvo, da je CVK lahko prispevala k ponarejenim izidom volitev 19. decembra 2010, saj ji je bila predložena ena sama pritožba. Vendar ta argument ne more izpodbiti dejanskih ugotovitev Splošnega sodišča v točkah 142 in 143 izpodbijane sodbe.
- 44 V teh točkah je Splošno sodišče namreč ugotovilo, da ima na eni strani CVK kot najvišja upravna instanca, pristojna za volitve, še druge pristojnosti poleg obravnavanja pritožb, in sicer „ima pomembno vlogo pri sestavi seznama predsedniških volilnih kandidatov, pri nadzoru nižjih upravnih instanc, pristojnih za volitve, spremljanju poteka volilnih kampanj ter pri obravnavi pritožb in tožb zoper odločbe različnih nižjestopenjskih volilnih komisij in lokalnih uprav“. Na drugi strani je menilo,

da „spremljanje in nadzor volitev očitno nista bila zadostna“ in da „CVK ni delovala neodvisno, nepristransko in kolegialno ter je objavila uradne izide volitev z razglasitvijo izvolitve predsednika Lukašenka, ne da bi kakor koli objavila podrobnosti izidov“.

- 45 Drugič, V. Ipatau ugovarja temu, da naj bi imel razlog ločiti se od dela CVK. Glede na to, da V. Ipatau ni navedel napačne uporabe prava s strani Splošnega sodišča glede odgovornosti CVK za kršitev mednarodnih volilnih standardov na predsedniških volitvah 19. decembra 2010, Splošnemu sodišču ni mogoče očitati, da je izpeljalo osebno odgovornost pritožnika za te kršitve iz njegove funkcije namestnika predsednika CVK in dejstva, da se ni ločil od dela CVK.
- 46 To pa so dejanske ugotovitve, ki jih Sodišče ni pristojno preučiti v okviru pritožbe in na podlagi katerih je Splošno sodišče v bistvu lahko sklenilo, da je CVK odgovorna za kršitev mednarodnih volilnih standardov v okviru predsedniških volitev 19. decembra 2010 in da je zanje osebno odgovoren tudi V. Ipatau kot namestnik predsednika tega organa. V nasprotju s trditvami V. Ipataua se Splošno sodišče v zvezi z njim ni zateklo k domnevi in torej ni ravnalo v nasprotju s sodbo Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2012:138) z vključitvijo njegovega imena na seznam oseb, za katere veljajo omejevalni ukrepi, le na podlagi povezav z drugimi osebami.
- 47 Tretjič, V. Ipatau Splošnemu sodišču očita, da je brez preučitve odločb OVSE prevzelo kritiko, ki jo je OVSE naslovila na CVK glede kakovosti teh odločb. S tem argumentom V. Ipatau pravzaprav izpodbija presojo dokazov Splošnega sodišča in dokazno vrednost, ki jim jo je navedeno sodišče pripisalo.
- 48 V zvezi s tem je treba spomniti, da lahko v nekaterih primerih sodišče Unije upošteva poročila mednarodnih nevladnih organizacij (glej v tem smislu sodbo N. S. in drugi, C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točki 90 in 91). *A fortiori* lahko upošteva poročilo mednarodne organizacije, kot je OVSE.
- 49 V točki 140 je Splošno sodišče preučilo stopnjo zanesljivosti poročila OVSE tako, da je primerjalo ugotovitve iz tega poročila s poročili drugih institucij, kot je Svet Evrope.
- 50 Glede na celotno presojo dejstev Splošnega sodišča, ki je Sodišče v okviru pritožbe ni pristojno preučiti, je prvonavedeno, ne da bi napačno uporabilo pravo, v točki 145 izpodbijane sodbe kot neutemeljen zavrnilo tožbeni razlog glede napake Sveta pri presoji.
- 51 S tem je Splošno sodišče spoštovalo načela, ki izhajajo iz sodne prakse, navedene v točki 42 te sodbe, glede nadzora zakonitosti razlogov, na katerih temeljijo akti, kot so sporni.
- 52 Tretji pritožbeni razlog je torej treba zavrniti kot neutemeljen.

Četrti pritožbeni razlog: kršitev načela sorazmernosti

Trditve strank

- 53 V. Ipatau s četrtem pritožbenim razlogom uveljavlja, da je Splošno sodišče s potrditvijo veljavnosti ukrepov, sprejetih proti njemu v letih 2011 in 2012 – čeprav iz poročila OVSE zahteva za omejevalne ukrepe proti članom CVK ne izhaja – kršilo načelo sorazmernosti. Poudarja, da se splošna priporočila OVSE glede CVK nanašajo le na sestavo te komisije in kakovost navodil, ki jih ta naslovi na lokalne komisije. Kolektivna sankcija za člane CVK pa naj bi bila očitno nesorazmerna in neučinkovita, saj članom CVK preprečuje, da se seznaniijo z evropskimi izkušnjami in dobro prakso.

- 54 Dalje trdi, da bi bilo z namenom spodbujanja izboljšanja beloruskega volilnega sistema, ki nima dolge tradicije, neprecenljivo, da bi bili aktivni udeleženci volilnega sistema, med katerimi so člani CVK, bolj ozaveščeni glede mednarodnih volilnih standardov. Iz tega naslova bi jim države članice Unije lahko predlagale izobraževanje in bi se lahko organizirali izobraževalni obiski med volitvami v državah Unije. Prepoved potovanja na ozemlje Unije pa je očitno v nasprotju s cilji poročila OVSE.
- 55 Svet najprej poudarja, da poročilo OVSE ni edina podlaga za omejevalne ukrepe proti pritožniku. Dalje trdi, da ni nikakršnega protislovja med poročilom OVSE ter politiko Sveta in Unije. Nasprotno, namen teh politik, vključno s politiko omejevalnih ukrepov, je izvajati pritisk na beloruski režim in na tiste, ki so z njim povezani, z namenom končati hude kršitve človekovih pravic, represijo civilne družbe in demokratične opozicije ter zagotoviti spoštovanje demokracije in pravne države v Belorusiji, ki vključujeta mednarodne volilne standarde. Poleg tega omejevalni ukrepi Sveta niso ovira za to, da se osebe, zadolžene za vodenje volitev, izobražujejo v Belorusiji na področju mednarodnih volilnih standardov. Člen 3(6) Sklepa 2012/642 pa določa tudi možnost izjem od prepovedi potovanja na ozemlje Unije.

Presoja Sodišča

- 56 V skladu s členom 169(2) Poslovnika Sodišča se v okviru pravnih razlogov in trditve, navedenih v okviru pritožbe, natančno opredelijo izpodbijani deli obrazložitve odločbe Splošnega sodišča (glej sklep Thesing in Bloomberg Finance/ECB, C-28/13 P, EU:C:2014:230, točka 25, in sodbo Klein/Komisija, C-120/14 P, EU:C:2015:252, točka 85).
- 57 Te zahteve ne izpolnjuje pritožba, v kateri so le ponovljeni tožbeni razlogi in trditve, ki so bili predstavljeni že pred Splošnim sodiščem, ne vsebuje pa obrazložitve, v kateri bi bila pojasnjena napačna uporaba prava v izpodbijani sodbi. Taka pritožba je namreč dejansko predlog za ponovni preizkus tožbe, vložene pri Splošnem sodišču, za kar pa Sodišče ni pristojno (glej sodbo Klein/Komisija, C-120/14 P, EU:C:2015:252, točka 86).
- 58 S tem, da se je V. Ipatau omejil na trditve, da je Splošno sodišče napačno ugotovilo, da zadevni ukrepi Sveta niso nesorazmerni, ne da bi pri tem natančno opredelil peti pritožbeni razlog zoper izpodbijano sodbo, ni izpolnil zahtev iz člena 169(2) navedenega poslovnika. Poleg tega trditve iz četrtega pritožbenega razloga niso usmerjene zoper izpodbijano sodbo, temveč zoper navedene ukrepe Sveta, in so z njimi le ponovljeni argumenti, ki so že bili predstavljeni pred Splošnim sodiščem.
- 59 Glede na to, da je četrti pritožbeni razlog tako dejansko predlog za ponovni preizkus tožbe, ki jo je V. Ipatau vložil na prvi stopnji, ga je treba zavreči kot nedopusten.
- 60 Ker so bili štirje pritožbeni razlogi V. Ipataua zavrženi oziroma zavrženi, je treba pritožbo zavrniti.

Stroški

- 61 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da Sodišče odloči o stroških, če pritožba ni utemeljena.
- 62 V skladu s členom 138(1) navedenega poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 63 Svet je predlagal, naj se V. Ipatauu naloži plačilo stroškov, in ker ta s pritožbenimi razlogi ni uspel, se mu naloži, naj poleg lastnih stroškov nosi tudi tiste, ki jih je priglasi Svet.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. Pritožba se zavrne.

2. Vadzim Ipatau poleg svojih stroškov nosi tudi stroške, ki jih je priglasil Svet Evropske unije.

Podpisi