

Kohtuasi T-390/08

Bank Melli Iran

versus

Euroopa Liidu Nõukogu

Ühine välis- ja julgeolekupoliitika – Iraani Islamivabariigi suhtes võetud piiravad meetmed, mille eesmärk on tõkestada tuumarelvade levikut – Rahaliste vahendite külmutamine – Tühistamishagi – Kohtulik kontroll – Võimu kuritarvitamine – Võrdne kohtlemine – Proportsionaalsus – Omandiõigus – Kaitseõigused – Õigus tõhusale kohtulikule kaitsele – Põhjendamiskohustus – Ühenduse pädevus

Esimese Astme Kohtu otsus (teine koda), 14. oktoober 2009 II - 3974

Kohtuotsuse kokkuvõte

1. *Euroopa ühendused – Institutsioonide aktide seaduslikkuse kohtulik kontroll – Määrus, mis käsitleb Iraani vastu suunatud piiravaid meetmeid – Selliste isikute, üksuste või asutuste rahaliste vahendite külmutamine, kes on tuumarelvade levikusse kaasatud või toetavad seda – Kontrolli ulatus – Üldnormide eristamine aktidest, millega neid norme rakendatakse konkreetsete üksuste suhtes*
(EÜ artiklid 60 ja 301; nõukogu määrus nr 423/2007)
2. *Institutsioonide aktid – Kehtivus – Ühenduse aktid, millega rakendatakse EL asutamislepingu eesmärgi rahvusvaheliste suhete valdkonnas – Hindamine ainult ühenduse õiguse alusel*
(EÜ artiklid 60 ja 301; EL artikkel 2; nõukogu määrus nr 423/2007)

3. *Euroopa Liit – Ühine välis- ja julgeolekupoliitika – Iraani vastu suunatud piiravad meetmed – Selliste isikute, üksuste või asutuste rahaliste vahendite külmutamine, kes on tuumarelvade levikusse kaasatud või toetavad seda – Nõukogu pädevus ei ole piiratud ÜRO julgeolekunõukogu kehtestatud piiravate meetmete elluviimisega*
(EÜ artiklid 60 ja 301; nõukogu määrus nr 423/2007, põhjendus 6 ja artikli 7 lõiked 1 ja 2)
4. *Euroopa Liit – Ühine välis- ja julgeolekupoliitika – Iraani vastu suunatud piiravad meetmed – Selliste isikute, üksuste või asutuste rahaliste vahendite külmutamine, kes on tuumarelvade levikusse kaasatud või toetavad seda – Iraani panga rahaliste vahendite külmutamise otsus – Olukord, kus nõukogu ei ole võtnud rahaliste vahendite külmutamise meetmeid teiste üksuste suhtes, kes on identses olukorras – Võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine – Puudumine*
(Nõukogu määrus nr 423/2007, artikli 7 lõige 2; nõukogu otsus 2008/475)
5. *Institutsioonide aktid – Põhjendamine – Kohustus – Ullatus – Iraani vastu suunatud piiravad meetmed – Selliste isikute, üksuste või asutuste rahaliste vahendite külmutamine, kes on tuumarelvade levikusse kaasatud või toetavad seda – Miinimumnõuded*
(EÜ artikkel 253; nõukogu määrus nr 423/2007, artikli 7 lõiked 1 ja 2 ning artikli 15 lõige 3)
6. *Ühenduse õigus – Põhimõtted – Kaitseõigused – Iraani vastu suunatud piiravad meetmed – Selliste isikute, üksuste või asutuste rahaliste vahendite külmutamine, kes on tuumarelvade levikusse kaasatud või toetavad seda – Kohustus teavitada süüüstavatest asjaoludest – Ullatus*
(Nõukogu määrus nr 423/2007, artikli 7 lõige 2; nõukogu otsus 2008/475)
7. *Ühenduse õigus – Põhimõtted – Kaitseõigused – Iraani vastu suunatud piiravad meetmed – Selliste isikute, üksuste või asutuste rahaliste vahendite külmutamine, kes on tuumarelvade levikusse kaasatud või toetavad seda – Dokumentidega tutvumise õigus – Õigus olla ära kuulatud – Õigused, mille eeldus on nõukogule vastava taotluse esitamine*
(Nõukogu määrus nr 423/2007, artikli 7 lõige 2; nõukogu otsus 2008/475)
8. *Euroopa Liit – Ühine välis- ja julgeolekupoliitika – Iraani vastu suunatud piiravad meetmed – Selliste isikute, üksuste või asutuste rahaliste vahendite külmutamine, kes on tuumarelvade levikusse kaasatud või toetavad seda – Sellise üksuse tühistamishagi, keda rahaliste vahendite külmutamise otsus puudutab – Tõendamiskoormise jaotus – Õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele rikkumine – Puudumine*
(Nõukogu määrus nr 423/2007, artikli 7 lõige 2; nõukogu otsus 2008/475)
9. *Euroopa Liit – Ühine välis- ja julgeolekupoliitika – Iraani vastu suunatud piiravad meetmed – Selliste isikute, üksuste või asutuste rahaliste vahendite külmutamine, kes on tuumarelvade levikusse kaasatud või toetavad seda – Nende meetmete laad – Kriminaalõiguse valdkonda mittekuulumine*
(Nõukogu määrus nr 423/2007)

1. Kohtuliku kontrolli intensiivsuse puhul tuleb määruses nr 423/2007, mis käsitleb Iraani vastu suunatud piiravaid meetmeid, eristada kahte liiki tegureid, mille eesmärk on avaldada Iraanile survet tuumarelvade leviku tõkestamiseks. Ühelt poolt näevad selle artiklid ette üldnormid, mis määratlevad määrusega kehtestatud piiravate meetmete rakendamise korra. Teiselt poolt kujutab selle V lisa, milles on loetletud selle artikli 7 lõike 2 alusel võetavate rahaliste vahendite külmutamise meetmete adressaatideks olevad üksused, endast selliste aktide kogumit, millega rakendatakse eespool nimetatud üldnorme konkreetsete üksuste suhtes.

Mis puudutab sellise otsuse õiguspärasuse kontrollimist, millega üksus kantakse määruse nr 423/2007 artikli 7 lõike 2 alusel selle V lisa sisalduvasse loetellu, siis peab ühenduste kohus asjaomase üksuse esitatud või omal algatusel kaalutavaid tühistamisväiteid silmas pidades kontrollima, et konkreetne juhtum vastab ühele artikli 7 lõike 2 punktides a–d nimetatud neljast koosseisust. See tähendab, et kõnealuse otsuse õiguspärasuse kohtulik kontroll hõlmab otsuse põhjendamiseks esitatud faktide ja asjaolude hindamist ning samuti selle hinnangu aluseks olevate tõendite ja teabe kontrollimist. Ühenduste kohus peab ka veenduma, et kaitseõigused on tagatud ja põhjendamiskohustus on täidetud, ning vajaduse korral kontrollima nende ülekaalukate kaalutluste põhjendatust, millele nõukogu on erandkorras oma kohustuste eiramisel tuginenud.

Üldnormide puhul, mis määratlevad piiravate meetmete rakendamise korra, on nõukogul ulatuslik kaalutlusõigus asjaolude osas, mida tuleb võtta arvesse EÜ artiklite 60 ja 301 alusel võetavate majanduslike ja rahaliste sanktsioonide võtmisel vastavalt ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames vastu võetud ühisele seisukohale. Kuna ühenduste kohus ei saa nõukogu hinnangut tõenditele, faktidele ja asjaoludele, mis õigustavad selliste meetmete võtmist, asendada enda omaga, peab tema teostatav kontroll piirduma üksnes menetlusnormide järgimise ja põhjendamiskohustuse täitmise, faktiliste asjaolude sisulise õigsuse ning selle kontrollimisega, et asjaolude hindamisel ei oleks tehtud ilmselget kaalutlusviga ega tegemist ei oleks võimu kuritarvitamisega. Seda piiratud kontrolli kohaldatakse eelkõige selliste meetmete aluseks olevate asjakohasuse kaalutluste hindamisel.

(vt punktid 35–37)

2. EÜ artiklites 60 ja 301 on silmas peetud meetmete võtmist kolmandate riikide suhtes, kusjuures see mõiste võib hõlmata sellise riigi juhte ning isikuid ja üksusi, kes on nende juhtidega seotud või keda need juhid otseselt või kaudselt kontrollivad. EÜ asutamislepingu nende sätete eripära on see, et need loovad seose majandusmeetmeid hõlmava ühenduse tegevuse ja välissuhteid, sealhulgas ühist välis- ja julgeolekupoliitikat puudutavate EL lepingu eesmärkide vahel. Nendes sätetes on otseselt ette nähtud, et ühenduse tegevus

võib osutada vajalikuks, selleks et saavutada ühte liidule EL artikliga 2 spetsiaalselt määratud eesmärki, see tähendab ühise välis- ja julgeolekupoliitika elluviimist. See asjaolu ei kahjusta siiski liidu ja ühenduse kui omavahel seotud, kuid eraldiseisvate õiguskordade kooseksisteerimist ega sammastele tuginevat konstitutsioonilist struktuuri, mis oli praegu kehtivate asutamislepingute autorite tahe. Järelikult, isegi kui ühenduse tegevus EÜ artiklite 60 ja 301 raames viib ellu ühte liidu eesmärkidest, toimub see siiski ühenduse sambale tuginedes. Seega tuleb selles valdkonnas vastu võetud aktide – nagu määrus nr 423/2007, mis käsitleb Iraani vastu suunatud piiravaid meetmeid, ja selle rakendusaktid – õiguspärasust hinnata tingimuste alusel, mis on kehtestatud selle sama samba õigusnormidega, sealhulgas sobiva hääletusnormiga. Ühine seisukoht 2007/140, mis kuulub liidu teise sambasse, ei ole seega määruse nr 423/2007 ja selle rakendusaktide õiguslik alus, mis tähendab, et kõnealuse ühise seisukoha vastuvõtmisele ja muutmisele kohaldatav hääletusnorm ei ole asjakohane.

(vt punktid 44–47)

artikli 7 lõikega 2 antud pädevust, pidades silmas ÜRO julgeolekunõukogu resolutsiooni 1737 (2006) eesmäärke. Nende eesmärkide järgimise kohustus ei tähenda siiski, et kõnealuse artikli 7 lõiget 2 saab rakendada ainult nende üksuste suhtes, kelle suhtes on julgeolekunõukogu sama resolutsiooni kohaselt kehtestanud piiravad meetmed. Miski EÜ artiklites 60 ja 301 ei võimalda järeldada, et pädevus, mille need sätted annavad ühendusele, on piiratud julgeolekunõukogu ette nähtud meetmete elluviimisega. Seega oli nõukogul pädevus võtta vastu mitte ainult määruse nr 423/2007 artikli 7 lõige 1, mis rakendab kõnealust resolutsiooni, nähes ette selles resolutsioonis nimetatud üksuste rahaliste vahendite külmutamise, vaid ka sama määruse artikli 7 lõige 2, mis võimaldab võtta rahaliste vahendite külmutamise meetmeid muude üksuste suhtes, kes nõukogu arvates on tuumarelvade levikusse kaasatud või sellega otseselt seotud või toetavad seda.

Julgeolekunõukogu võetud meetmete puudumist või viimase konkreetset seisukohavõttu võib pealegi koos muude asjakohaste asjaoludega arvestada, kui hinnatakse, kas määruse nr 423/2007 artikli 7 lõikes 2 sätestatud tingimused on täidetud või mitte.

3. On tõsi, et määruse nr 423/2007, mis käsitleb Iraani vastu suunatud piiravaid meetmeid, põhjendus 6 paneb nõukogule kohustuse teostada talle sama määruse

(vt punktid 51 ja 52)

4. Määrav kriteerium määruse nr 423/2007, mis käsitleb Iraani vastu suunatud piiravaid meetmeid, artikli 7 lõike 2 punktide a ja b rakendamisel ning seega võrdse kohtlemise põhimõtte võimaliku rikku-mise tuvastamisel kasutatav võrdluskritee-rium on see, kas asjaomane üksus on tuumarelvade levikusse kaasatud või sellega otseselt seotud või toetab seda.

Kui Iraani pank on nimetatud artikli 7 lõike 2 rakendamise otsuses määratletud üksusena, kes toetab tuumarelvade levikut, ning kui ta ei esita selle otsuse peale esitatud hagi vastuvõetavat väidet, millega seataks kõnealuse järel-duse põhjendatus kahtluse alla, siis isegi kui eeldada, et nõukogu tõepoolest jättis raha-liste vahendite külmutamise meetmed võtmata teatavate muude Iraani pankade suhtes, kes on tuumarelvade levikusse kaasatud või sellega otseselt seotud või toetavad seda, ei saa asjaomane üksus sellele asjaolule õiguspäraselt tugineda, kuna võrdse kohtlemise põhimõtte peab arvestama seaduslikkuse põhimõttega, mille kohaselt ei saa keegi enda huvides tugineda teise isiku kasuks toime pandud õigusvastasele teole.

(vt punktid 57–59)

5. Kui mõningate asjaolude teatavakstege-mine ei ole ühenduse või selle liikmesrii-kide julgeolekut või nende rahvusvaheliste suhete korraldamist puudutavate ülekaa-lukate põhjustega vastuolus, on nõukogu määruse nr 423/2007, mis käsitleb Iraani vastu suunatud piiravaid meetmeid, artikli 15 lõike 3 kohaselt kohustatud rahaliste vahendite külmutamise otsuse vastuvõtmisel tegema puudutatud üksu-sele teatavaks spetsiifilised ja konkreetsed põhjused. Ta peab mainima neid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, millest sõltub meetme õiguslik põhjendatus, ning kaalu-tusi, mille tõttu ta selle meetme on võtnud. Põhjendused tuleb võimalikult suures ulatuses teatavaks teha kas asjaomase meetme vastuvõtmisega samal ajal või võimalikult kiiresti pärast selle vastuvõt-mist. Määruse nr 423/2007 artikli 7 lõike 2 punktide a ja b rakendamine nõuab, et asjaomane üksus oleks tuumarelvade levi-kusse kaasatud või sellega otseselt seotud või toetaks seda. Sellest tulenevalt puudu-tab nõukogul lasuv põhjendamiskohustus lisaks võetud meetme õigusliku aluse märkimisele just seda asjaolu.

Põhjendused peavad siiski olema kohan-datud asjaomase akti laadiga ja selle vastu-võtmise kontekstiga. Ei ole nõutud, et põhjendustes oleks täpsustatud kõiki asja-kohaseid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, kuna põhjenduste piisavust tuleb hinnata mitte ainult selle sõnastust, vaid ka konteksti ja kõiki asjaomast valdkonda reguleerivaid õigusnorme silmas pidades. Õigusi kahjustav akt on piisavalt põhjen-datud, kui see on tehtud huvitatud isikule teada olevas kontekstis, mis võimaldab tal

mõista tema suhtes võetud meetme ulatust.

(vt punktid 81–83)

6. Niisugune otsus nagu otsus 2008/475, millega rakendatakse määruse nr 423/2007 (mis käsitleb Iraani vastu suunatud piiravaid meetmeid) artikli 7 lõiget 2 ja milles nähakse ette selle määruse V lisa muudetud versioon, tekitab *erga omnes* tagajärgi, kuna see on suunatud üldiselt ja abstraktselt kindlaks määratud adressaatidele, kes on kohustatud külmutama kõnealuse lisa loetellu kantud üksuste rahalised vahendid. Selline otsus ei ole siiski pelgalt üldist laadi, kuna rahaliste vahendite külmutamine puudutab nimeliselt välja toodud üksusi, keda nende suhtes kehtestatud individuaalsed piiravad meetmed otseselt ja isiklikult puudutavad. Lisaks on rahaliste vahendite külmutamisel märkimisväärsed tagajärjed asjaomastele üksustele, kuna sellega võidakse piirata nende põhiõiguste teostamist. Võttes arvesse vajadust tagada kõnealuste õiguste – mis on nii materiaalkui menetlusõiguslikud – kaitse, on nõukogu neil asjaoludel kohustatud asjaomaseid üksusi rahaliste vahendite külmutamise meetmetest võimaluse korral teavitama isikliku teatavakstegemise teel.

Vaatamata sellele, et nõukogu ei täitnud kõnealusest määrusest tulenevat kohustust teavitada asjaomast üksust rahaliste vahen-

dite külmutamise otsuse põhjendustest ega teinud neid talle isiklikult teatavaks, saab üksus, keda meede puudutab, siiski aegsasti ja ametlikust allikast teada kõnealuse otsuse vastuvõtmisest ning sellest, et tal on võimalik otsuse põhjendustega tutvuda ametlikus väljaandes, ei võta nõukogu tegevusetus nimetatud üksuselt võimalust saada aegsasti teada otsuse põhjendustest ja hinnata tema suhtes võetud rahaliste vahendite külmutamise meetme põhjendatust.

Kuna esmasel otsusel üksuse rahaliste vahendite külmutamise kohta – nagu otsus 2008/475 hagejat puudutavas osas – peab olema üllatuslik mõju, ei ole nõutav, et enne kõnealuse otsuse vastuvõtmist teavitataks asjaomast üksust teda süüstavatest asjaoludest ja kuulataks ta ära.

(vt punktid 86, 88–90 ja 93)

7. Kui niisuguse rahaliste vahendite külmutamise otsuse korral nagu otsus 2008/475, millega rakendatakse määruse nr 423/2007 (mis käsitleb Iraani vastu suunatud piiravaid meetmeid) artikli 7 lõiget 2, on piisavalt täpsed andmed, mis võimaldavad huvitatud üksusel esitada tõhusalt oma seisukoha talle nõukogu poolt süüks pandavate asjaolude kohta, teatavaks tehtud, ei eelda kaitseõiguste tagamise põhimõtte, et nõukogul on kohustus omal algatusel võimaldada tutvuda tema

toimikus sisalduvate dokumentidega. Nõukogu on kohustatud tagama juurdepääsu kõigile asjaomast meedet puudutavatele mittekonfidentsiaalsetele haldusdokumentidele üksnes juhul, kui huvitatud pool seda taotleb.

Sama kehtib ka selles suhtes, mis puudutab õigust ärakuulamisele. Üksusel, keda puudutab esmane otsus tema rahaliste vahendite külmutamise kohta, on õigus olla nõukogu poolt ära kuulatud pärast asjaomase otsuse vastuvõtmist. Nõukogu ei ole siiski kohustatud omal algatusel ärakuulamist korraldama, arvestades, et puudutatud üksustel on ka võimalus esitada viivitamata hagi Esimese Astme Kohtule.

(vt punktid 97 ja 98)

8. Esimese Astme Kohtu menetluses, milles nõutakse määruse nr 423/2007, mis käsitleb Iraani vastu suunatud piiravaid meetmeid, artikli 7 lõike 2 alusel tehtud rahaliste vahendite külmutamise otsuse tühistamist ning mille on algatanud üksus, keda nimetatud otsus puudutab, nõukogu poolt tõendite esitamine vaidlusalustel otsuses toodud põhjenduste toetu-

seks on vajalik üksnes siis, kui hageja esitab vastuvõetava väite, milles ta seab kahtluse alla põhjendatuse järelduse puhul, mille kohaselt ta toetas tuumarelvade levikut. Ilma et hageja oleks kohustatud esitama negatiivset tõendit, peab nõukogu sellistel asjaoludel esitama tema hinnangu aluseks olevad tõendid ja teabe, et ühenduste kohus saaks neid kontrollida. Kui hageja ei ole sellist väidet siiski esitanud, ei saa nõukogu poolt tõendite esitamata jätmine kaasa tuua õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele rikkumist.

(vt punkt 107)

9. Kuna nende üksuste rahalisi vahendeid, kelle suhtes võetakse määruks nr 423/2007, mis käsitleb Iraani vastu suunatud piiravaid meetmeid, ette nähtud piiravaid meetmeid, ei konfiskeeritud kui kuriteoga saadut, vaid need külmutati ettevaatuspõhimõttel, ei kujuta kõnealused meetmed endast kriminaalkaristust. Samuti ei eelda need ühtki sellelaadset süüdistust.

(vt punkt 111)