



# Kohtulahendite kogumik

**Kohtuasi T-65/18 RENV**

**Venezuela Bolívari Vabariik**  
*versus*  
**Euroopa Liidu Nõukogu**

**Üldkohtu (suurkoda) 13. septembri 2023. aasta otsus**

Ühine välis- ja julgeolekupoliitika – Piiravad meetmed seoses olukorraga Venezuelas – Teatavate kaupade ja teenuste müügi, tarnimise, üleandmise või ekspordi keeld – Õigus olla ära kuulatud – Põhjendamiskohustus – Faktiliste asjaolude sisuline ebaõigsus – Ilmne hindamisviga – Rahvusvaheline avalik õigus

1. *Ühine välis- ja julgeolekupoliitika – Piiravad meetmed seoses olukorraga Venezuelas – Akt, millega keelatakse teatavate niisuguste kaupade müük, mida võidakse kasutada riigisiseste repressioonide läbiviimiseks Venezuelas, ning teatavate teenuste osutamine – Seaduslikkuse kohtulik kontroll – Ulatus – Üldkohaldatav säte (ELTL artikli 215 lõige 1; nõukogu määrus 2017/2063, artiklid 2, 3, 6 ja 7)*

(vt punktid 30–34)

2. *Euroopa Liidu õigus – Põhimõtted – Kaitseõigused – Õigus olla ära kuulatud – Piiravad meetmed seoses olukorraga Venezuelas – Akt, millega keelatakse teatavate niisuguste kaupade müük, mida võidakse kasutada riigisiseste repressioonide läbiviimiseks Venezuelas, ning teatavate teenuste osutamine – Õigus olla ära kuulatud enne selliste meetmete võtmist – Puudumine (ELL artikli 24 lõike 1 teine lõik ja artikkel 29; ELTL artikli 215 lõige 1; Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artikli 41 lõike 2 punkt a; nõukogu määrus 2017/2063, artiklid 2, 3, 6 ja 7)*

(vt punktid 39, 40 ja 42–44)

3. *Institutsioonide aktid – Põhjendamine – Kohustus – Ulatus – Piiravad meetmed seoses olukorraga Venezuelas – Aktid, millega keelatakse teatavate niisuguste kaupade müük, mida võidakse kasutada riigisiseste repressioonide läbiviimiseks Venezuelas, ning teatavate teenuste osutamine – Kohustus tuua põhjendustes välja üldine olukord ja üldised eesmärgid, mis nimetatud meedet õigustavad (ELTL artikkel 296; nõukogu määrus 2017/2063, artiklid 2, 3, 6 ja 7)*

(vt punktid 49–57)

4. *Euroopa Liit – Institutsioonide aktide seaduslikkuse kohtulik kontroll – Piiravad meetmed seoses olukorraga Venezuelas – Akt, millega keelatakse teatavate niisuguste kaupade müük, mida võidakse kasutada riigisiseste repressioonide läbiviimiseks Venezuelas, ning teatavate teenuste osutamine – Kontrolli ulatus – Piiratud kontroll üldnormide üle – Kontroll, mis hõlmab hinnangu andmist faktilistele asjaoludele ja tõendite kontrolli*  
(ELL artikkel 29; ELTL artikli 215 lõige 1; nõukogu määrus 2017/2063, artiklid 2, 3, 6 ja 7)  
(vt punktid 63–67, 72, 76 ja 78)
5. *Euroopa Liit – Institutsioonide aktide seaduslikkuse kohtulik kontroll – Piiravad meetmed seoses olukorraga Venezuelas – Akt, millega keelatakse teatavate niisuguste kaupade müük, mida võidakse kasutada riigisiseste repressioonide läbiviimiseks Venezuelas, ning teatavate teenuste osutamine – Kontrolli ulatus – Nõukogu hinnang poliitilisele olukorrale Venezuelas – Ilmne hindamisviga – Puudumine*  
(Nõukogu määrus 2017/2063, artiklid 2, 3, 6 ja 7)  
(vt punktid 80 ja 81)
6. *Rahvusvaheline avalik õigus – Põhimõtted – Riigi vastutus rahvusvahelise õiguse rikkumise korral – Rahvusvahelise tavaõiguse normid, mis käsitlevad vastumeetmete eset ja piire – Õigussubjekti võimalus tugineda neile põhimõtetele, et vaidlustada ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames piiravaid meetmeid kehtestav määrus – Lubatavus – Kohtulik kontroll – Piirid – Ilmne hindamisviga – Puudumine*  
(ELL artikli 3 lõige 5; nõukogu määrus 2017/2063, artiklid 2, 3, 6 ja 7)  
(vt punktid 87–94)
7. *Ühine välis- ja julgeolekupoliitika – Piiravad meetmed seoses olukorraga Venezuelas – Õiguslik alus – Piiravad meetmed, mis on ette nähtud vastavalt ELL artikli 29 ja ELTL artikli 215 alusel vastu võetud otsuses ja määruses – Nõukogu pädevus võtta iseseisvaid, ÜRO Julgeolekunõukogu soovitatust erinevaid piiravaid meetmeid*  
(ELL artikkel 29; ELTL artikkel 215; nõukogu määrus 2017/2063, artiklid 2, 3, 6 ja 7)  
(vt punktid 95 ja 98)
8. *Euroopa Liit – Institutsioonide aktide seaduslikkuse kohtulik kontroll – Piiravad meetmed seoses olukorraga Venezuelas – Akt, millega keelatakse teatavate niisuguste kaupade müük, mida võidakse kasutada riigisiseste repressioonide läbiviimiseks Venezuelas, ning teatavate teenuste osutamine – Kontrolli ulatus – Piiratud kontroll – Piiravate meetmete vastuvõtmise kriteeriumid – Ulatus – Proportsionaalsuse põhimõtte järgimine*  
(ELL artikkel 29; ELTL artikli 215 lõige 1; nõukogu määrus 2017/2063, artiklid 2, 3, 6 ja 7)  
(vt punktid 99–103)

9. *Kohtumenetlus – Uute väidete esitamine menetluse käigus – Tingimused – Menetluse käigus ilmsiks tulnud asjaolud – Puudumine – Olemasoleva väite täiendamine – Täienduse puudumine – Vastuvõetamatus (Üldkohtu kodukord, artikli 84 lõige 1)*

(vt punktid 116–119)

### Kokkuvõte

Inimõiguste, õigusriigi ja demokraatia olukorra halvenemist arvestades võttis Euroopa Liidu Nõukogu 2017. aastal piiravaid meetmeid olukorra tõttu Venezuela Bolívari Vabariigis (edaspidi „Venezuela“). Määruse 2017/2063<sup>1</sup> artiklites 2, 3, 6 ja 7 on sisuliselt ette nähtud keeld müüa, tarnida, üle anda või eksportida füüsilisele või juriidilisele isikule, üksusele või asutusele Venezuelas või kasutamiseks selles riigis selliseid seadmeid, mida võidakse kasutada siserepressioonide puhul, või osutada nimetatud seadmetega ja sõjaliste kaupadega seotud teenuseid.

Venezuela esitas 2018. aastal hagiavalduse määruse 2017/2063 tühistamiseks osas, milles selle akti sätted teda puudutavad. Seejärel muutis Venezuela oma hagiavaldust nii, et see hõlmaks ka otsust 2018/1656<sup>2</sup> ja rakendusmäärust 2018/1653<sup>3</sup> – akte, millega nõukogu vastavalt pikendas ja muutis piiravaid meetmeid. Üldkohus jättis 20. septembri 2019. aasta kohtuotsusega hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata põhjendusel, et vaidlusalused sätted ei puuduta Venezuela õiguslikku olukorda otseselt.<sup>4</sup> Euroopa Kohus, kellele esitati apellatsioonkaebus, tühistas Üldkohtu otsuse 22. juuni 2021. aasta kohtuotsusega,<sup>5</sup> leides, et Venezuelal on õigus esitada hagi määruse 2017/2063 artiklite 2, 3, 6 ja 7 peale.<sup>6</sup> Ta saatis asja tagasi Üldkohtule sisulise otsuse tegemiseks.

Suurkojas tehtud kohtuotsuses jättis Üldkohus hagi rahuldamata ning tegi seni käsitlemata olukorras seoses kolmanda riigi poolt piiravate meetmete valdkonnas esitatud hagiga otsuse Venezuela õiguse kohta olla ära kuulatud ja rahvusvahelise õiguse väidetavate rikkumiste kohta, millele Venezuela viitab.

### Üldkohtu hinnang

Kõigepealt tõdes Üldkohus, et vaidlustatud määruse artiklites 2, 3, 6 ja 7 ette nähtud piiravad meetmed on üldised piiravad meetmed, sest need kujutavad endast ELTL artikli 215 lõike 1 kohaseid meetmeid, millega katkestatakse majandussuhted või piiratakse neid kolmanda riigiga teatavate kaupade ja teenuste osas. Need meetmed ei ole suunatud konkreetsetele füüsilistele või juriidilistele isikutele, vaid on kohaldatavad objektiivselt määratletud olukordadele ning üldiselt ja abstraktselt määratletud isikute kategooriale.

<sup>1</sup> Nõukogu 13. novembri 2017. aasta määrus (EL) 2017/2063 piiravate meetmete kohta seoses olukorraga Venezuelas (ELT 2017, L 295, lk 21; edaspidi „vaidlustatud määrus“).

<sup>2</sup> Nõukogu 6. novembri 2018. aasta otsus (ÜVJP) 2018/1656, millega muudetakse otsust (ÜVJP) 2017/2074 piiravate meetmete kohta seoses olukorraga Venezuelas (ELT 2018, L 276, lk 10).

<sup>3</sup> Nõukogu 6. novembri 2018. aasta rakendusmäärus (EL) 2018/1653, millega rakendatakse määrust (EL) 2017/2063 piiravate meetmete kohta seoses olukorraga Venezuelas (ELT 2018, L 276, lk 1).

<sup>4</sup> 20. septembri 2019. aasta kohtuotsus *Venezuela vs. nõukogu* (T-65/18, EU:T:2019:649).

<sup>5</sup> 22. juuni 2021. aasta kohtuotsus *Venezuela vs. nõukogu* (kolmanda riigi mõjutatus) (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

<sup>6</sup> Selles kohtuotsuses märkis Euroopa Kohus, et algne kohtuotsus muutus lõplikuks seoses hagi vastuvõetamatuse tuvastamisega rakendusmääruse 2018/1653 ja otsuse 2018/1656 vastu suunatud osas.

Esiteks, seoses väitega, et on rikutud õigust olla ära kuulatud, tuletas Üldkohus kõigepealt meelde, et õigust olla ära kuulatud ei saa sellises kontekstis nagu käesolevas asjas kanda üle üldmeetmete võtmisele ning et ükski säte ei kohusta nõukogu teavitama uue üldkriteeriumi vastuvõtmisest iga isikut, keda selle kriteeriumi vastuvõtmine võib potentsiaalselt puudutada. Lisaks on Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 41 lõike 2 punkt a kohaldatav isiku suhtes võetud „üksikmeetmetele“, mistõttu ei saa sellele sättele tugineda üldmeetmete võtmise korral. Üldkohus lisas, et vaidlustatud määrus peegeldab liidu valikut rahvusvahelise poliitika valdkonnas. Majandussuhete katkestamine või piiramine kolmanda riigiga ELTL artikli 215 lõike 1 alusel on nimelt osa ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) määratlemisest<sup>7</sup> liidu ametiasutuste poolt ja nende äranägemisel, reageerides konkreetsele rahvusvahelisele olukorrale, et mõjutada sellist olukorda. Asjaomase kolmanda riigi eelnev ärakuulamine tähendaks Üldkohtu sõnul seda, et nõukogu kohustatakse pidama arutelusid, mis sarnanevad rahvusvaheliste läbirääkimistega selle riigiga, ning seetõttu muutuks sisutühjaks riigi suhtes meetmete kehtestamise soovitatav mõju: avaldada riigile survet, et muuta tema käitumist. Lõpuks ei anna asjaolu, et vaidlustatud määruse artiklid 2, 3, 6 ja 7 puudutavad Venezuelat otseselt, iseenesest talle õigust olla ära kuulatud. Neid erinevaid asjaolusid arvestades järeldas Üldkohus, et Venezuela ei saa tugineda sellele õigusele seoses piiravate meetmetega, mida nõukogu võttis vaidlustatud määrusega.

Teiseks, seoses väitega, et faktilised asjaolud on sisuliselt ebaõiged ja Venezuela poliitilise olukorra hindamisel on tehtud ilmne viga, tuletas Üldkohus meelde, et nõukogul on ulatuslik kaalutusõigus asjaolude osas, mida tuleb arvesse võtta piiravate meetmete võtmisel ELL artikli 29 ja ELTL artikli 215 alusel, ning et liidu kohtu kontroll piirdub üksnes menetlusnormide järgimise ja põhjendamiskohustuse täitmise, faktiliste asjaolude sisulise õigsuse ning selle kontrollimisega, et asjaolude hindamisel ei oleks tehtud ilmselget hindamisviga ja tegemist ei oleks võimu kuritarvitamisega. Piiratud kontrolli kohaldatakse eelkõige meetmete aluseks olevate asjakohasuse kaalutluste hindamisel. Üldkohus märkis, et käesoleval juhul kordavad vaidlustatud määruse artiklid 2, 3, 6 ja 7 sisuliselt otsuses 2017/2074 väljendatud liidu poliitilist seisukohta. Ta tõdes sellega seoses, et otsuse põhjendustest 1 ja 8 nähtub, et nendes artiklites ette nähtud piiravad meetmed on võetud demokraatia, õigusriigi ja inimõiguste olukorra jätkuva halvenemise tõttu Venezuelas, eelkõige vägivalda jätkumise tõttu, mille kordumist pidid need piiravad meetmed ära hoidma.

Mis puutub kõigepealt tõenditesse, mida nõukogu esitas selleks, et tõendada nimetatud meetmete aluseks olnud asjaolude paikapidavust, siis märkis Üldkohus, et need pärinevad usaldusväärsetest allikatest ning neis on üksikasjalikult dokumenteeritud eelkõige režiimi jõhkrad repressioonid dissidentide ja režiimivastaste suhtes ning Venezuela peaprokurörile avaldatud surve, kui ta uuris julgeolekujõudude tegevust.

Mis seejärel puutub Venezuela esitatud vastutõenditesse, siis järeldas Üldkohus, et Venezuela ei ole tõendanud, et faktilised asjaolud, millest nõukogu asjaomaste piiravate meetmete võtmisel lähtus, oleksid sisuliselt ebaõiged, sest enamik neid tõendeid ei puuduta Venezuelat ja tuginevad kahele režiimi sisearuandele, mida ei toeta ükski muu režiimivälistest allikatest pärit tõend.

Mis puutub lõpuks nõukogu hinnangusse poliitilisele olukorrale Venezuelas, siis märkis Üldkohus, et hageja poolt selle kohta esitatud tõendid tähendavad, et tegelikult seatakse kahtluse alla kõnealuste piiravate meetmete võtmise otstarbekus. Üldkohus ei saa aga asendada enda hinnanguga sellele küsimusele hinnangut, mille andis nõukogu, kellel on ulatuslik poliitiline kaalutusõigus liidu seisukoha määratlemisel ÜVJPga seotud küsimuses vastavalt ELL artiklile 29.

<sup>7</sup> ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu tähenduses.

Kolmandaks, seoses väitega, mis käsitleb õigusvastaste vastumeetmete kehtestamist ja rahvusvahelise õiguse rikkumist, tuletas Üldkohus kõigepealt meelde ÜRO Rahvusvahelise Õiguse Komisjoni poolt vastu võetud eelnõu riigivastutuse kohta rahvusvahelise õiguse rikkumisel<sup>8</sup> artikli 49 sõnastust. Ta rõhutas, et vaidlustatud määrus võeti vastu reaktsioonina olukorra jätkuvalle halvenemisele Venezuelas, et hoida eelkõige ära selles riigis vägivalda jätkumise ja inimõiguste rikkumise ohtu. Üldkohus tõdes veel, et vaidlustatud määruse artiklites 2, 3, 6 ja 7 ette nähtud piiravate meetmete eesmärk ei olnud reageerida Venezuelale omistatavale rahvusvahelise õiguse rikkumisele liidu rahvusvaheliste kohustuste ajutise täitmata jätmisega. Ta järeldas sellest, et need piiravad meetmed ei ole vastumeetmed rahvusvahelise õiguse komisjoni eelnõu artikli 49 tähenduses, ning lükkas seetõttu tagasi Venezuela väite, et nõukogu on rikkunud Venezuela siseasjadesse mittesekkumise põhimõtet.

Samuti lükkas Üldkohus tagasi argumendi, et kõnealused piiravad meetmed võeti ÜRO Julgeolekunõukogu eelneva loata. Ta tuletas meelde, et aluslepingud annavad nõukogule pädevuse võtta vastu akte, mis sisaldavad iseseisvaid piiravaid meetmeid,<sup>9</sup> mis erinevad nendest, mida ÜRO Julgeolekunõukogu on konkreetselt soovitanud. Ta märkis, et Venezuela ei ole tõendanud, et vastavalt Rahvusvahelise Kohtu statuudi artikli 38 lõike 1 punktile b oleks olemas „õigusnormina tunnustatud üldine praktika“, mille kohaselt on nõukogu kohustatud enne piiravate meetmete võtmist saama ÜRO Julgeolekunõukogu eelneva loa.

Lisaks tõdes Üldkohus proportsionaalsuse põhimõtte väidetava rikkumise kohta, et esineb mõistlik seos kõnealuste piiravate meetmete ja taotletava eesmärgi vahel hoida ära vägivalda jätkumise, ülemäärase jõu kasutamise ja inimõiguste rikkumise ohtu. Ta leidis, et arvestades vaidlustatud määruse artiklites 2, 3, 6 ja 7 ette nähtud meetmete piiratud laadi ning määruses ette nähtud erandeid, ei ole need meetmed ilmselgelt sobimatud ega lähe kaugemale sellest, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik, ning seega ei ole proportsionaalsuse põhimõtet rikutud.

Seetõttu lükkas Üldkohus tagasi Venezuela argumentid, mille kohaselt on rikutud rahvusvahelist tavaõigust seoses õigusvastaste vastumeetmete väidetava kehtestamisega.

Lõpuks, mis puutub Venezuela argumenti, et nõukogu võetud meetmed eeldavad, et liit teostab eksterritoriaalset jurisdiktsiooni, ning on seetõttu rahvusvahelises õiguses õigusvastased, siis tuletas Üldkohus uuesti meelde aluslepingutega nõukogule antud pädevust<sup>10</sup> võtta piiravaid meetmeid, mis näevad muu hulgas ette „majandus- ja rahandussuhete osalise või täieliku katkestamise või piiramise ühe või mitme kolmanda riigiga“. Ta rõhutas, et kõnealused piiravad meetmed puudutavad liikmesriikide jurisdiktsiooni alla *ratione loci* või *ratione personae* kuuluvaid isikuid ja olukordi. Nõukogu pädevus võtta piiravaid meetmeid kuulub ÜVJP raames võetud liidu autonoomsete meetmete raamistikku vastavalt liidu eesmärkidele ja väärtustele,<sup>11</sup> st ka ülejäänud maailmas demokraatia, õigusriigi, inimõiguste ja põhivabaduste universaalsuse ning jagamatuse edendamise eesmärgile, mis Rahvusvahelise Kohtu praktika kohaselt kujutab endast ühist „õiguslikku huvi“ kõnealuseid õigusi kaitsta<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> ÜRO Rahvusvahelise Õiguse Komisjoni 2001. aastal vastu võetud eelnõu (edaspidi „rahvusvahelise õiguse komisjoni eelnõu“). Artiklis 49 on ette nähtud: „1. Riik, kelle huve on kahjustatud, võib võtta rahvusvahelise õiguse rikkumise eest vastutava riigi suhtes vastumeetmeid üksnes selleks, et sundida seda riiki täitma oma kohustusi, mis tulenevad teisest osast. 2. Vastumeetmed piirduvad vastutava riigi suhtes meetmeid võtva riigi rahvusvaheliste kohustuste ajutise täitmata jätmisega. 3. Kui see on võimalik, tuleb vastumeetmed võtta viisil, mis võimaldab kõnealuste kohustuste täitmist taas jätkata.“

<sup>9</sup> ELL artikkel 29 ja ELTL artikkel 215.

<sup>10</sup> ELL artikkel 29 ja ELTL artikkel 215.

<sup>11</sup> ELL artikli 3 lõige 5 ja ELL artikkel 21.

<sup>12</sup> Rahvusvahelise Kohtu 5. veebruari 1970. aasta otsus *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgia vs. Hispaania)* (*I.C.J. Reports* 1970, lk 3, punktid 33 ja 34), 20. juuli 2012. aasta otsus „Küsimused, mis puudutavad süüdistuse esitamise või väljaandmise kohustust“ (*Belgia vs. Senegal*) (*I.C.J. Reports* 2012, lk 422, punktid 68–70).

Eeltoodut arvestades jättis Üldkohus hagi rahuldamata.