Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

8 päivänä heinäkuuta 2020 *

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka – Syyriaan kohdistettavat rajoittavat toimenpiteet – Varojen jäädyttäminen – Arviointivirhe

Asiassa T-186/19,

Khaled Zubedi, kotipaikka Damaskos (Syyria), edustajinaan asianajajat M. Lester, QC, ja M. O'Kane, solicitor,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään V. Piessevaux ja A. Limonet,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta kumota Syyriaan kohdistettavista rajoittavista toimenpiteistä annetun päätöksen 2013/255/YUTP täytäntöönpanosta 21.1.2019 annettu neuvoston täytäntöönpanopäätös (YUTP) 2019/87 (EUVL 2019, L 18 I, s. 13) sekä Syyrian tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 36/2012 täytäntöönpanosta 21.1.2019 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/85 (EUVL 2019, L 18 I, s. 4) siltä osin kuin ne koskevat kantajaa,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Gervasoni sekä tuomarit L. Madise ja J. Martín y Pérez de Nanclares (esittelevä tuomari),

kirjaaja: E. Coulon,

on antanut seuraavan

tuomion [1]

Asian tausta

1 Kantaja Khaled Zubedi on Syyrian kansalainen ja liike-elämän edustaja, joka harjoittaa liiketoimintaa kiinteistöalalla.

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

1 Tästä tuomiosta on otettu tähän vain kohdat, joiden julkaisemista unionin yleinen tuomioistuin pitää aiheellisena.

[– –]

8 Neuvosto antoi 12.10.2015 päätöksen (YUTP) 2015/1836 (EUVL 2015, L 266, s. 75), jolla muutettiin päätöstä 2013/255. Samana päivänä neuvosto antoi asetuksen (EU) 2015/1828 (EUVL 2015, L 266, s. 1), jolla muutettiin asetusta N:o 36/2012.

9 Päätöksen 2015/1836 johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan ”neuvosto on arvioinut, että koska Syyrian hallinto valvoo taloutta tiukasti, Syyriassa toimivien johtavien liike-elämän edustajien ydinjoukko pystyy säilyttämään asemansa vain olemalla läheisessä yhteydessä hallintoon, tukemalla sitä sekä vaikuttamalla siihen”, ja ”neuvosto katsoo, että sen tulisi säätää rajoittavista toimenpiteistä niin, että määrätään maahanpääsyä koskevia rajoituksia ja jäädytetään kaikki varat ja taloudelliset resurssit, jotka kuuluvat neuvoston yksilöimille ja liitteessä I luetelluille Syyriassa toimiville johtaville liike-elämän edustajille tai ovat näiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa, jotta estetään heitä toimittamasta aineellista tai taloudellista apua hallinnolle ja jotta he vaikutusvaltansa avulla painostaisivat hallintoa muuttamaan tukahduttamispolitiikkaansa”.

10 Päätöksellä 2015/1836 muutettiin päätöksen 2013/255 27 ja 28 artiklan sanamuotoa. Kyseisissä artikloissa säädetään vastedes rajoituksista, jotka koskevat ”Syyriassa toimivien johtavien liike-elämän edustajien” maahantuloa jäsenvaltioiden alueelle tai kauttakulkua jäsenvaltioiden alueen kautta, sekä näiden henkilöiden varojen jäädyttämisestä, paitsi ”jos on riittävästi tietoa siitä, että he eivät ole tai eivät enää ole lähellä hallintoa tai eivät vaikuta siihen taikka eivät aiheuta todellista toimenpiteiden kiertämisen riskiä”.

[– –]

Oikeudellinen arviointi

[– –]

36 On syytä muistuttaa, että päätöksen 2013/255 27 artiklan 1 kohdassa ja 28 artiklan 1 kohdassa mainitaan yleiset arviointiperusteet, jotka sisältyvät varojen jäädyttämisen osalta myös asetuksen N:o 36/2012 15 artiklan 1 kohdan a alakohtaan ja joiden mukaan rajoittavat toimenpiteet kohdistuvat sellaisiin henkilöihin ja yhteisöihin, jotka hyötyvät Syyrian nykyisestä hallinnosta tai tukevat sitä. Lisäksi edellä mainitun päätöksen 27 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ja 3 kohdassa sekä 28 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ja 3 kohdassa, joissa annetut säännökset sisältyvät varojen jäädyttämisen osalta myös edellä mainitun asetuksen 15 artiklan 1 a kohdan a alakohtaan ja 1 b kohtaan, säädetään, että rajoittavat toimenpiteet kohdistuvat ”Syyriassa toimivien johtavien liike-elämän edustajien” luokkaan kuuluvat henkilöihin, paitsi jos on riittävästi tietoa siitä, että he eivät ole tai eivät enää ole lähellä hallintoa tai eivät vaikuta siihen taikka eivät aiheuta todellista toimenpiteiden kiertämisen riskiä.

37 Kuten edellä 12 kohdassa todetaan, perustelut kantajan nimen merkitsemiselle kyseisiin luetteloihin kuuluvat seuraavasti:

”Merkittävä Syyriassa toimiva liikemies, jolla on huomattavia sijoituksia rakennusteollisuudessa, mukaan lukien 50 prosentin osuus Zub[e]di and [Kalai] LLC -yhtiön osakkeista; kyseinen yhtiö rakentaa Grand Town -nimistä ylellistä turistikaupunkia ja on saanut hallinnolta 45 vuoden sopimuksen edellyttäen, että se maksaa 19–21 prosenttia tuotoistaan hallinnolle”. Hänellä on tässä ominaisuudessa yhteyksiä Nader [Kalaihin]. Liiketoimillaan, erityisesti osakkuudellaan Grand Town -rakennusprojektissa, Khaled al-Zub[e]di hyötyy hallinnosta ja/tai tukee sitä.”

38 Tästä voidaan päätellä, että kantajan nimi merkittiin luetteloihin yhtäältä siksi, että hän on Syyriassa toimiva johtava liike-elämän edustaja, ja toisaalta siksi, että hän on lähellä Syyrian hallintoa.

39 Toisin sanoen kantajan nimen merkitseminen perustuu ensinnäkin päätöksen 2013/255 27 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ja 28 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ja asetuksen N:o 36/2012 15 artiklan 1 a kohdan a alakohdassa määriteltyyn perusteeseen (henkilö on Syyriassa toimiva johtava liike-elämän edustaja) ja toisaalta edellä mainitun päätöksen 27 artiklan 1 kohdassa ja 28 artiklan 1 kohdassa ja edellä mainitun asetuksen 15 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määriteltyyn perusteeseen (henkilöllä on yhteys kyseiseen hallintoon).

40 Nämä seikat on otettava huomioon arvioitaessa kantajan ainutta kanneperustetta ja aivan ensiksi sen ensimmäistä väitettä, jolla pyritään lähinnä kyseenalaistamaan ensimmäinen luetteloon merkitsemisen peruste eli peruste, jonka mukaan kantaja on Syyriassa toimiva johtava liike-elämän edustaja.

41 Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että kantaja myöntää kyllä olevansa liike-elämän edustaja mutta kiistää olevansa ”johtava” liike-elämän edustaja ja kuuluvansa tässä ominaisuudessa ”Syyriassa toimivien johtavien liike-elämän edustajien ydinjoukkoon”.

[– –]

66 Lisäksi kantaja väittää lähinnä, että neuvoston oli osoitettava hänen ja Syyrian hallinnon välinen yhteys.

67 Tässä yhteydessä on todettava, että kantaja tukeutuu oikeuskäytäntöön, jonka perustana oleva lainsäädäntökonteksti eroaa riidanalaisten toimien antamisajankohtana voimassa olleesta kontekstista. Esimerkiksi 21.4.2015 annettu tuomio Anbouba v. neuvosto (C-605/13 P, EU:C:2015:248, 52 kohta), jossa velvoitettiin neuvosto toimittamaan unionin tuomioistuimelle sellainen täsmällisten ja yhtäpitävien aihetodisteiden kokonaisuus, jonka perusteella voidaan osoittaa varojen jäädyttämistoimenpiteiden kohteena olevan henkilön ja vastustettavan hallinnon välinen riittävä yhteys, perustui erityiseen lainsäädäntökontekstiin, joka johtui päätöksestä 2013/255 – sellaisena kuin se oli ennen sen muuttamista vuonna 2015 annetulla päätöksellä 2015/1836 – ja jonka mukaan ainoita perusteita henkilön nimen merkitsemiselle kyseisiin luetteloihin olivat nimenomaan läheinen yhteys Syyrian hallintoon, kyseisen hallinnon tukeminen ja/tai siitä hyötyminen.

68 Käsiteltävässä asiassa kantajan nimi puolestaan merkittiin kyseisiin luetteloihin päätöksen 2013/255 muodostamassa lainsäädäntökontekstissa sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2015/1836. Päätöksessä 2015/1836 otettiin erityisesti käyttöön objektiivinen, autonominen ja riittävä luetteloon merkitsemisen peruste, jonka mukaan toimenpiteiden kohteena ovat ”Syyriassa toimivat johtavat liike-elämän edustajat”, joten neuvostolla ei ole enää velvoitetta osoittaa tähän luokkaan kuuluvien henkilöiden ja Syyrian hallinnon välistä yhteyttä tai sitä, että kyseiseen luokkaan kuuluva henkilö on tukenut Syyrian hallintoa tai hyötynyt siitä, koska henkilön toimiminen Syyriassa johtavana liike-elämän edustajana on riittävä peruste soveltaa häneen kyseisiä rajoittavia toimenpiteitä (ks. vastaavasti tuomio 11.9.2019 HX v. neuvosto, C-540/18 P, ei julkaistu, EU:C:2019:707, 38 kohta; tuomio 4.4.2019, Sharif v. neuvosto, T-5/17, EU:T:2019:216, 55 ja 56 kohta (ei julkaistu), ja määräys 11.9.2019, Haswani v. neuvosto, T-231/15 RENV, ei julkaistu, EU:T:2019:589, 56 kohta).

69 Unionin yleinen tuomioistuin on katsonut vastaavasti, että Syyriassa johtavana liike-elämän edustajana toimimista koskevasta perusteesta voidaan johtaa kumottavissa oleva olettama kyseisen henkilön yhteydestä Syyrian hallintoon (ks. vastaavasti tuomio 4.4.2019, Sharif v. neuvosto, T-5/17, EU:T:2019:216, 106 kohta ja määräys 11.9.2019, Haswani v. neuvosto, T-231/15 RENV, ei julkaistu, EU:T:2019:589, 60 kohta). Tätä olettamaa sovelletaan silloin, kun neuvosto pystyy osoittamaan, että henkilö on paitsi Syyriassa toimiva liike-elämän edustaja, häntä voidaan myös pitää johtavana liike-elämän edustajana. Kuten edellä 9 kohdassa muistutetaan, päätöksen 2015/1836 johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen sanamuodosta nimittäin ilmenee, että neuvosto pyrkii hyödyntämään vaikutusvaltaa, jota kyseiseen luokkaan kuuluvat henkilöt voivat käyttää Syyrian hallintoon, määräämällä näille henkilöille rajoituksia, jotta he painostaisivat suoraan hallintoa muuttamaan

tukahduttamispolitiikkaansa. Jos siis neuvosto on kyennyt osoittamaan, että tietty liike-elämän edustaja kykenee käyttämään vaikutusvaltaansa kyseiseen hallintoon, voidaan myös olettaa, että kyseisellä henkilöllä on yhteys Syyrian hallintoon.

70 Lisäksi on syytä muistuttaa, että unionin yleinen tuomioistuin noudattaa rajoittavia toimenpiteitä tarkastellessaan todistustaakkaa ja todistelua koskevia sääntöjä, mistä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin noudattaa edellä 31 kohdassa mainittua ja unionin tuomioistuimen 11.9.2019 antamassa tuomiossa HX v. neuvosto (C-540/18 P, ei julkaistu, EU:C:2019:707, 48–50 kohta) mieleen palautettua periaatetta, jonka mukaan todistustaakka kuuluu asianomaiselle toimielimelle silloin, kun luetteloon merkitsemisen perusteiden perusteltavuus riitautetaan. Unionin tuomioistuin on siten katsonut, ettei todistustaakka kuulu kantajalle, kun on kyse sellaisten päätöksen 2013/255 27 artiklan 3 kohdassa ja 28 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen riittävien tietojen olemassaolosta, jotka osoittavat, että kantaja ei ole tai ei enää ole lähellä Syyrian hallintoa tai ei vaikuta siihen taikka ei aiheuta todellista toimenpiteiden kiertämisen riskiä (ks. vastaavasti tuomio 14.6.2018, Makhlouf v. neuvosto, C-458/17 P, ei julkaistu, EU:C:2018:441, 86 kohta ja tuomio 11.9.2019, HX v. neuvosto, C-540/18 P, ei julkaistu, EU:C:2019:707, 50 ja 51 kohta).

71 Tästä seuraa, ettei kantajalle voida asettaa kohtuutonta näyttövaatimusta Syyrian hallintoon olevaa yhteyttä koskevan olettaman kumoamiseksi. Siten on katsottava, että kantaja on onnistunut kumoamaan kyseisen olettamuksen, jos hän esittää sellaisia perusteluja tai seikkoja, jotka ovat omiaan kyseenalaistamaan vakavasti neuvoston toimittamien todisteiden luotettavuuden tai niitä koskevan arvioinnin erityisesti päätöksen 2013/255 27 artiklan 3 kohdassa ja 28 artiklan 3 kohdassa asetettujen edellytysten osalta, tai hän esittää unionin tuomioistuimelle sellaisen aihetodisteiden kokonaisuuden, joka osoittaa, että hän ei ole tai ei enää ole lähellä kyseistä hallintoa, että hän ei vaikuta siihen tai että hän ei aiheuta todellista rajoittavien toimenpiteiden kiertämisen riskiä saman päätöksen 27 artiklan 3 kohdassa ja 28 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

72 Käsiteltävässä asiassa kantaja ei kuitenkaan ole kyennyt kumoamaan olettamaa siitä, että hän on lähellä Syyrian hallintoa. Yhtäältä on todettava, ettei kantaja esitä ensimmäisen väitteensä tueksi mitään perustelua tai seikkaa, joka antaisi aiheen epäillä neuvoston toimittamien todisteiden luotettavuutta tai niiden arviointia, tai tuo esiin mitään konkreettista seikkaa, jonka perusteella unionin yleinen tuomioistuin voisi todeta, että kantaja ei ollut tai ei enää ollut lähellä kyseistä hallintoa, että hän ei vaikuttanut siihen tai että häneen ei liittynyt minkäänlaista todellista rajoittavien toimenpiteiden kiertämisen riskiä. Toisaalta on syytä huomauttaa, ettei kantajan voida katsoa toimittaneen sellaista aihetodisteiden kokonaisuutta, joka olisi omiaan kumoamaan edellä mainitun olettamuksen, vaikka otettaisiin huomioon kantajan kolmannen väitteen yhteydessä esittämät perustelut, joilla pyritään kyseenalaistamaan päätöksen 2013/255 27 artiklan 1 kohdassa ja 28 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu toinen luetteloon merkitsemisen peruste, joka koskee olemista lähellä Syyrian hallintoa.

73 On syytä todeta, ettei kantaja kiistä olevansa lähellä Syyrian hallintoa tai vaikuttavansa siihen, vaan hän vahvistaa olevansa osakkaana Grand Town -hankkeessa, jossa on mukana myös Syyrian matkailuministeriö.

74 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on todettava, että kantajan nimen merkitseminen kyseisiin luetteloihin sillä perusteella, että hän on Syyriassa toimiva johtava liike-elämän edustaja, on perusteltu riittävällä tavalla, joten esillä oleva luetteloon merkitseminen on kyseisen perusteen valossa perusteltu. Ensimmäinen väite on näin ollen hylättävä.

[– –]

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Khaled Zubedi velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan sekä korvaamaan Euroopan unionin neuvostolle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Gervasoni Madise Martín y Pérez de Nanclares

Julistettiin Luxemburgissa 8 päivänä heinäkuuta 2020.

Allekirjoitukset