

# Kohtuasi T-315/01

**Yassin Abdullah Kadi**

*versus*

**Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjon**

Ühine välis- ja julgeolekupoliitika — Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud piirangud — Ühenduse pädevus — Rahaliste vahendite külmutamine — Põhiõigused — *Jus cogens* — Kohtulik kontroll — Tühistamishagi

Esimese Astme Kohtu otsus (teine koda laiendatud koosseisus), 21. september 2005 . . . . . II - 3659

## Kohtuotsuse kokkuvõte

1. *Menethus* — *Vaidlustatud määrust menetluse käigus asendav määrus* — *Uus asjaolu* — *Esialgsete nõuete ja väidete laiendamine*

2. *Institutsioonide aktid — Õigusliku aluse valik — Määrus, millega kehtestatakse sanktsioonid teatud isikute ja üksuste vastu, kellel puudub igasugune seos kolmanda riigiga — EÜ artiklid 60, 301 ja 308 koostoime — Lubatavus*  
(EÜ artiklid 60, 301 ja 308; EL artikkel 3; nõukogu määrus nr 881/2002)
  
3. *Kapitali vaba liikumine ja maksete vabadus — Piirangud — Rahvusvahelise terrorismi vastu võitlemisele suunatud siseriiklikud meetmed, millega kehtestatakse sel eesmärgil majandus- ja finantssanktsioonid isikute vastu, kellel puudub igasugune seos kolmanda riigiga — Lubatavus — Tingimused*  
(EÜ artikkel 58)
  
4. *Rahvusvaheline avalik õigus — Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri — Julgeolekunõukogu otsused — Sellest tulenevad liikmesriikide kohustused — Ülimuslikkus siseriikliku õiguse ja ühenduse õiguse suhtes — Sellest põhikirjast tulenevad kohustused — Siduvus ühenduse suhtes*
  
5. *Euroopa ühendused — Institutsioonide õigusaktide seaduslikkuse kohtulik kontroll — Akt, millega rakendatakse Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Julgeolekunõukogu resolutsioone — Julgeolekunõukogu otsuste seaduslikkuse kaudne kontroll — Ühenduse õigusele vastavuse kontroll — Välistamine — Jus cogens'ile vastavuse kontroll — Lubatavus*  
(EÜ artiklid 5, 10, 230, 297; EÜ artikli 307 esimene lõik; EL artikkel 5; nõukogu määrus nr 881/2002)
  
6. *Euroopa ühendused — Institutsioonide õigusaktide seaduslikkuse kohtulik kontroll — Akt, millega rakendatakse Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Julgeolekunõukogu resolutsioone — Määrus nr 881/2002 — Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud — Huvitatud isikute põhiõigused — Rahaliste vahendite külmutamine — Jus cogens'ile vastavuse kontroll — Huvitatud isiku omandiõigus — Proportsionaalsuse põhimõte — Rikkumine — Puudumine*  
(Nõukogu määrus nr 881/2002, muudetud nõukogu määrusega nr 561/2003)

7. *Euroopa ühendused — Institutsioonide õigusaktide seaduslikkuse kohtulik kontroll — Akt, millega rakendatakse Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Julgeolekunõukogu resolutsioone — Määrus nr 881/2002 — Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud — Huvitatud isiku õigus olla ära kuulatud — Rikkumine — Puudumine*  
(Nõukogu määrus nr 881/2002)
8. *Tühistamishagi — Ühenduse õigusakt, millega rakendatakse Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Julgeolekunõukogu resolutsioone — Määrus nr 881/2002 — Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud — Kohtulik kontroll — Piirid — Lünk hageja kohtulikus kaitses — Jus cogens'ile vastavuse kontroll — Õigus tõhusale kohtulikule kaitsesele — Rikkumine — Puudumine*  
(EÜ artikkel 226; nõukogu määrus nr 881/2002)

1. Kui üksikisikut vahetult ja isiklikult puudutav määrus asendatakse menetluse käigus samasuguse esemega määrusega, tuleb seda pidada tühistamismenetluses uueks asjaoluks, mis lubab hagejal oma nõudeid ja väiteid muuta. Hagejale uue hagi esitamise nõude kehtestamine oleks vastuolus hea õigusemõistmise põhimõtte ja menetluse ökonoomia nõudega. Peale selle oleks ebaõiglane, kui asjaomane institutsioon saaks ühenduse kohtule määruse peale esitatud hagiavalduses toodud kriitikale vastata vaidlustatud määruse muutmise või selle teise määrusega asendamise kaudu ning tugineda sellele muutmisele või asendamisele kohtumenetluse käigus selleks, et võtta teiselt menetluspoolelt võimalus laiendada oma esialgseid nõudeid ja väiteid hilisemale määrusele või esitada

selle vastu täiendavaid nõudeid või väiteid.

(vt punktid 53 ja 54)

2. EÜ artiklid 60 ja 301 ei kujuta üksi endast piisavat õiguslikku alust ühenduse määruse vastuvõtmiseks, mille eesmärk on rahvusvahelise terrorismi vastu võitlemine ning selleks selliste majandus- ja finantssanktsioonide, nagu rahaliste vahendite külmutamine, kehtestamine üksikisikute vastu, ilma et need üksikisikud oleks ükskõik mil viisil seotud mõne kolmanda riigiga.

Samamoodi ei kujuta EÜ artikkel 308 endast üksi sellise määruse vastuvõtmi- seks piisavat õiguslikku alust. Kuigi üheski asutamislepingu sättes ei ole ühenduse institutsioonidele antud vaja- likke volitusi sanktsioonide vastuvõtmi- seks üksikisikute või üksuste vastu, kellel puudub igasugune seos mõne kolmanda riigiga, siis rahvusvahelise terrorismi vastast võitlust ning täpsemini majandus- ja finantssanktsioonide kehtesta- mist üksikisikute ja üksuste vastu, keda kahtlustatakse selle rahastamisele kaa- saaitamises, ei saa siduda ühegi ühen- duse EÜ artiklites 2 ja 3 selgelt sätestatud eesmärgiga. Veelgi enam, EÜ asutamislepingu preambulist ei nähtu tegelikult kuidagi, et see edendab laiemat rahvusvahelise rahu ja julgeoleku taga- mise eesmärki. Viimane kuulub eriomaa- selt EL lepingu eesmärkide hulka. Kuigi võib küll väita, et see liidu eesmärk peab kajastuma ühenduse tegevuses selle enda pädevuse valdkondades, ei piisa sellest seevastu EÜ artikli 308 alusel vastu võetud meetmete põhjendamiseks. Tun- dub, et EÜ artiklit 308 ei saa tegelikult tõlgendada selliselt, et see volitab üldi- selt institutsioone tuginema sellele sät- tele EL lepingu mõne eesmärgi saa- vutamiseks.

Kuna see on nii, siis nõukogul oli EÜ artiklite 60, 301 ja 308 alusel nende koosmõjus pädevus võtta vastu määrus

nr 881/2002, millega kehtestatakse tea- tavate Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud ja millega rakendatakse ühises seisukohas 2002/402/ÜVJP ette nähtud majandus- ja finantssanktsioone ühenduses, ilma et need oleksid mingilgi viisil seotud mõne kolmanda riigi territooriumi või valitseva režiimiga.

Selles kontekstis tuleb nimelt arvestada Maastrichti lepingust tulenevate muuda- tustega loodud seosega EÜ artiklite 60 ja 301 alusel kehtestatud majandussankt- sioonidega seotud ühenduse tegevuse ja välissuhetega seotud EL lepingu eesmär- kide vahel. EÜ artiklid 60 ja 301 on selles osas EÜ asutamislepingu täiesti erilised sätted, kuna neis on selgelt ette nähtud, et ühenduse tegutsemine võib osutada vajalikuks mitte mõne EÜ asutamisle- pingus sätestatud ühenduse eesmärgi, vaid ühe liidule EL artikliga 2 eriomaselt antud eesmärgi, s.o ühise välis- ja julgeolekupoliitika elluviimise, saavuta- miseks. Kuna EÜ artiklites 60 ja 301 ette nähtud majandus- ja finantssanktsioo- nide kehtestamise volitused, s.o majandussuhete katkestamine või piiramine ühe või mitme kolmanda riigiga, eel- kõige seoses kapitali liikumise ja makse- tega, võivad osutada ebapiisavaks, et lubada institutsioonidel saavutada ÜVJP eesmärki, on tuginemine täiendava õigusliku alusena EÜ artiklile 308 põh- jendatud nende kahe artikli erilises kontekstis EL artiklis 3 väljendatud järjepidevuse vajaduse nimel. Sellisel juhul lubab tuginemine õigusliku alu-

sena korraga EÜ artiklitele 60, 301 ja 308 saavutada seoses majandus- ja finants-sanktsioonidega liidu ja selle liikmesriikide ÜVJP raamistikus edendatavat eesmärki, mida väljendatakse ühises seisukohas või ühismeetmes, hoolimata ühenduse selgete volituste puudumisest majandus- ja finants-sanktsioonide kehtestamise alal üksikisikute või üksuste vastu, kellel ei ole piisavat seost teatud kolmanda riigiga.

meid, mille eesmärk on rahvusvahelise terrorismi vastu võitlemine, ning kehtestada selleks selliseid majandus- ja finants-sanktsioone, nagu rahaliste vahendite külmutamine, üksikisikute vastu, tuvastamata nende ükskõik millist seotust kolmanda riigi territooriumi või valitseva režiimiga. Need meetmed on asutamislepinguga kehtestatud kapitali ja maksete vaba liikumise korraga kooskõlas tingimusel, et need vastavad EÜ artikli 58 lõikele 3 ning piirduvad ettenähtud eesmärgi saavutamiseks vajalikuga.

(vt punktid 96, 97, 100, 116, 118–121, 123, 124, 127, 128, 130, 135)

(vt punkt 110)

3. Ühendusel puudub igasugune eripädevus kapitali liikumise ja maksete piirangute kehtestamiseks. EÜ artiklil 58 lubab aga liikmesriikidel võtta sellise tagajärjega meetmeid, kui need on selles artiklis ette nähtud eesmärkide saavutamise seisukohast, eelkõige avaliku korra ja poliitilise julgeolekuga seotud eesmärkidel, põhjendatud. Kuna avaliku julgeoleku mõiste hõlmab nii riigi sisemist kui ka välist julgeolekut, on liikmesriikidel seega EÜ artikli 58 lõike 1 punkti b alusel põhimõtteliselt õigus võtta meet-
4. Rahvusvahelise õiguse seisukohast on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) põhikirjast tulenevad ÜRO liikmete kohustused vaieldamatult ülimalikud kõikide teiste siseriiklikust õigusest või rahvusvahelisest tavaõigusest tulenevate kohustuste suhtes, sh Euroopa Nõukogu liikmesriikide Euroopa inimõiguste kaitse konventsioonist tulenevate kohustuste suhtes, samuti ühenduse liikmesriikide EÜ asutamislepingust tulenevate kohustuste suhtes. See üli-

muslikkus laieneb Julgeolekunõukogu resolutsioonis sisalduvatele otsustele vastavalt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja artiklile 25, mille kohaselt ÜRO liikmed peavad omaks võtma ja kohaldama Julgeolekunõukogu otsuseid.

Kuigi Ühendus ei ole Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni liige, tuleb teda lugeda Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjast tulenevate kohustustega vastavalt oma asutamislepingule sama moodi seotuks kui tema liikmesriike. Ühelt poolt ei tohi ta rikkuda tema liikmesriikide jaoks sellest põhikirjast tulenevalt kehtivaid kohustusi ega takistada nende täitmist. Teiselt poolt peab ta isegi vastavalt tema enda asutamislepingule oma pädevuse teostamisel vastu võtma kõik vajalikud sätted, et tema liikmesriigid saaks oma kohustusi täita.

(vt punktid 181, 184, 192, 193, 204)

5. Määrus nr 881/2002, millega kehtestatakse teatavate Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud ja mis võeti vastu ühist seisukohta 2002/402 arvestades, kujutab

endast ühenduse tasandil liikmesriikidel Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) liikmetena tekkinud kohustuse rakendamist viia vajaduse korral ellu ühenduse akti vastuvõtmise teel sanktsioonid Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu, Talibani ning teiste nendega seotud isikute, rühmituste, ettevõtjate ja üksuste vastu, mis on kehtestatud ning mida on seejärel laiendatud mitme Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud Julgeolekunõukogu resolutsiooniga.

Selles kontekstis tegutsesid ühenduse institutsioonid piiratud pädevuse alusel, nii et neil puudus igasugune iseseisev kaalutlusruum. Täpsemalt ei saanud nad ei vahetult muuta asjaomaste resolutsioonide sisu ega kehtestada mehhanismi, mille alusel taolisi muudatusi võiks teha. Igasugune määruse nr 881/2002 sisemise õiguspärasuse kontrollimine tähendaks järelikult seda, et Esimese Astme Kohus kontrollib kaudselt nimetatud resolutsioonide õiguspärasust.

Arvestades ÜRO õiguse ülimuslikkust ühenduse õiguse suhtes, ei saa ei rahvusvahelise õigusele ega ühenduse õigusele tuginedes põhjendada Esimese Astme Kohtu pädevust kontrollida kaudselt Julgeolekunõukogu otsuste õiguspärasust ühenduse õiguskorras tunnustatud põhiõiguste kaitse standar-

dit silmas pidades. Ühelt poolt oleks selline pädevus vastuolus liikmesriikide Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjast tulenevate kohustustega, eelkõige selle artiklitega 25, 48 ja 103 ning rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikliga 27. Teiselt poolt oleks see vastuolus nii EÜ asutamislepingu sätetega, eelkõige EÜ artiklitega 5, 10, 297 ja EÜ artikli 307 esimese lõiguga, kui ka EL lepingu sätetega, eelkõige EL artikliga 5. Veelgi enam, see oleks vastuolus põhimõttega, mille kohaselt ühenduse pädevust ja järelikult Esimese Astme Kohtu pädevust tuleb kasutada kookõlas rahvusvahelise õigusega.

Järelikult ei allu Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud Julgeolekunõukogu resolutsioonid põhimõtteliselt Esimese Astme Kohtu kontrollile ja tal ei ole lubatud vaidlustada kasvõi kaudselt nende õiguspärasust ühenduse õiguse seisukohast. Vastupidi, Esimese Astme Kohus peab seda õigust igal võimalusel tõlgendama ja kohaldama kooskõlas liikmesriikide Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjast tulenevate kohustustega.

Esimese Astme Kohtul on siiski õigus kaudselt kontrollida selliste resolutsioo-

nide õiguspärasust, kontrollides nende vastavust *jus cogens*'ile, mida tuleb mõista kui rahvusvahelist avalikku korda, mis kehtib kõikide rahvusvahelise õiguse subjektide, sh ÜRO instantside suhtes ning millest on keelatud kõrvale kalduda.

(vt punktid 213–215, 221–223, 225 ja 226)

6. Rahaliste vahendite külmutamisega, mis on ette nähtud määrusega nr 881/2002, millega kehtestatakse teatavate Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud, muudetud määrusega nr 561/2003, ning kaudselt selle määrusega rakendatud Julgeolekunõukogu resolutsioonidega, ei ole rikutud huvitatud isiku põhiõigusi *jus cogens*'ist tuleneva inimese põhiõiguste üldise kaitse standardit silmas pidades.

Seoses sellega näitavad konkreetsed võimalused kehtestada erandeid, mis kaasnevad sanktsioonide komitee loetelusse kantud isikute rahaliste vahendite külmutamisega, selgelt, et selle meetme eesmärk ega tagajärg ei ole nende isikute ebainimlik või alandav kohtlemine.

Lisaks saab vaatamata sellele, et omandiõigust tuleb lugeda üldise rahvusvahelise õiguse kohustuslike normide hulka kuuluvaks, *jus cogens*'i vastaseks pidada igal juhul ainult selle õiguse meelevaldset äravõtmist. Käesolevas asjas ei ole sellega tegemist.

Neid tingimusi arvestades ei ole isikute ja üksuste, keda Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni liikmete esitatud ja Julgeolekunõukogu kontrollitud informatsiooni alusel kahtlustatakse olevat seotud Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga ning selles, et nad aitavad rahaliselt kaasa terroriaktide kavandamisele, ettevalmistamisele ja toimepanemisele, rahaliste vahendite külmutamise näol tegemist huvitatud isikute põhiõiguste meelevaldse, kohatu või ebaproportsionaalse piiramisega.

(vt punktid 238, 240, 242–245, 248–251)

Nende rahaliste vahendite külmutamine kujutab endast tegelikult esiteks üht osa sanktsioonidest, mille Julgeolekunõukogu on kehtestanud Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu, Talibani ja teiste seotud isikute, rühmituste, ettevõtjate ja üksuste vastu, arvestades rahvusvahelise terrorismi vastase võitluse tähtsust ja Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni terroristlike organisatsioonide tegevuse vastase kaitse legitiimsust. Teiseks on rahaliste vahendite külmutamine alalhoidlik meede, mis erinevalt konfiskeerimisest ei piira huvitatud isikute finantsvara suhtes kehtiva omandiõiguse sisu, vaid ainult selle kasutamist. Kolmandaks on Julgeolekunõukogu resolutsioonides ette nähtud sanktsioonide korra perioodilise läbivaatamise kord. Lõpetuseks on asjaomases regulatsioonis kehtestatud menetlus, mis lubab huvitatud isikutel pöörduda igal ajal nende kodakondsuse või alalise elukoha liikmesriigi kaudu oma asja läbivaatamiseks sanktsioonide komitee poole.

7. Huvitatud isiku õigust olla ära kuulatud ei ole rikkunud ei nõukogu määruse nr 881/2002, millega kehtestatakse teatavate Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud, vastuvõtmise kontekstis ega sanktsioonide komitee huvitatud isiku kandmisel isikute loetelusse, kelle rahalised vahendid tuleb külmutada, kohaldades Julgeolekunõukogu asjaomaseid resolutsioone, mida nimetatud määrus rakendab.

Esiteks ei olnud nõukogu kohustatud asjaomase määruse vastuvõtmise ja rakendamise kontekstis huvitatud isikut



ära kuulama tema jätmisel isikute ja üksuste loetelusse, kellele kohaldatakse sanktsioone, kuna ühenduse institutsioonidel puudus igasugune kaalutusõigus Julgeolekunõukogu resolutsioonide ja sanktsioonide komitee otsuste ühenduse õiguskorda ülevõtmisel, nii et huvitatud isiku ärakuulamine ei oleks mingil juhul saanud viia institutsiooni seisukoha muutmiseni.

Teiseks ei näe asjaomased resolutsioonid ette huvitatud isiku õigust olla ära kuulatud sanktsioonide komitees tema kandmise kontekstis isikute loetelusse, keda kahtlustatakse rahvusvahelise terrorismi rahastamisele kaasaaitamises ja kelle rahalised vahendid tuleb külmutada Julgeolekunõukogu asjaomasteid resolutsioone kohaldades. Olukorras, milles on tegemist huvitatud isiku vara käsutamise piiranguid allesjätva meetme vaidlustamisega, ei nõua tema põhiõiguste austamine, et talle teatataks tema vastu esitatud asjaoludest ja tõenditest, kui Julgeolekunõukogu või selle sanktsioonide komitee leiavad, et rahvusvahelise üldsuse julgeolekut puudutavad huvid on sellega vastuolus.

(vt punktid 258, 259, 261, 274, 276)

8. Esimese Astme Kohus teostab määruse nr 881/2002, millega kehtestatakse teatavate Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud, peale esitatud tühistamishagi raames nimetatud määruse täielikku õiguspärasuse kontrolli, mis käsitleb seda, kas ühenduse institutsioonid on kinni pidanud pädevusnormidest ja välise õiguspärasuse normidest ning nende tegevusele kohaldatavatest olulistest menetlusnormidest. Esimese Astme Kohus kontrollib samuti sama määruse õiguspärasust Julgeolekunõukogu resolutsioonide seisukohast, mida selle määrusega on mõeldud rakendada, eelkõige määruse formaalse ja materiaalse vastavuse, sisemise ühtsuse ning proportsionaalsuse seisukohast, arvestades Julgeolekunõukogu resolutsioone. Lisaks kontrollib ta selle määruse õiguspärasust ja kaudselt Julgeolekunõukogu asjaomaste resolutsioonide õiguspärasust *jus cogens*'ist tulenevate rahvusvahelise õiguse ülimuslike normide, eelkõige inimõiguste üldisele kaitsele suunatud kohustuslike normide seisukohast.

Seevastu ei kuulu Esimese Astme Kohtu pädevusse kaudne kontroll selle üle, kas Julgeolekunõukogu asjaomased resolutsioonid ise on kooskõlas ühenduse õiguskorras kaitstud põhiõigustega. Lisaks ei kuulu Esimese Astme Kohtu pädevusse Julgeolekunõukogu poolt oma meetmete toetuseks esitatud faktide ja tõendite hindamisvigade olemasolu kontrollimine ega ka *jus cogens*'ile vastavuse piiratud kontrolli tingimusel nende meetmete vajalikkuse ja proportsionaalsuse kaudne kontrollimine. Nii

puudub hagejal igasugune kohtusse pöördumise võimalus, kuna Julgeolekunõukogu ei ole pidanud vajalikuks sõltumatu rahvusvahelise kohtu loomist, mille ülesandeks oleks otsuste tegemine sanktsioonide komitee üksikotsuste vastu suunatud hagide kohta nii fakti- kui ka õigusküsimustes.

See lünk hageja kohtulikus kaitses ei ole siiski iseenesest *jus cogens*'iga vastuolus. Tegelikult ei ole õigus kohtupidamisele absoluutne. Hageja õiguse kohtupidamisele piiramine, mis tuleneb kohtuimmuniteedist, mis kehtib põhimõtteliselt Julgeolekunõukogu poolt Ühinenud

Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud resolutsioonide suhtes, on sellele *jus cogens*'ist tulenevalt kaitstud õigusele omane. Hageja huvi oma asja sisuliseks kohtulikuks arutamiseks ei kaalu üles olulist üldist huvi rahvusvahelise rahu ja julgeoleku tagamiseks, arvestades ohtu, mida Julgeolekunõukogu on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja sätete alusel selgelt väljendanud. Seega ei ole rikutud hageja õigust tõhusale kohtulikule kaitsesele.

(vt punktid 279, 280, 282–289, 291)