

Kohtuasi T-253/02

Chafiq Ayadi

versus

Euroopa Liidu Nõukogu

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

Esimese Astme Kohtu otsus (teine koda), 12. juuli 2006 II - 2148

Kohtuotsuse kokkuvõte

1. *Menetlus — Menetlusse astumine — Menetlusse astumise avaldus, mille ese ei ole ühe poole nõuete toetamine*
(Euroopa Kohtu põhikiri, artikli 40 neljas lõik; Esimese Astme Kohtu kodukord, artikkel 113 ja artikli 116 lõige 3)

2. *Tühistamishagi — Hagi, mis on suunatud akti vastu, mis üksnes kinnitab varasemat tähtaegselt vaidlustamata akti*
(EÜ artikkel 230)
3. *Tühistamishagi — Ühenduste kohtu pädevus*
(EÜ artikli 5 teine lõik, EÜ artiklid 60, 230, 301 ja 308)
4. *Rahvusvaheline avalik õigus — Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri — Julgeolekunõukogu otsused*
5. *Euroopa ühendused — Institutsioonide aktide seaduslikkuse kohtulik kontroll*
(Nõukogu määrus nr 881/2002)
6. *Euroopa ühendused — Institutsioonide aktide seaduslikkuse kohtulik kontroll*
(Nõukogu määrus nr 881/2002, muudetud määrusega nr 561/2003, artikkel 2a)
7. *Euroopa ühendused — Institutsioonide aktide seaduslikkuse kohtulik kontroll*
(Nõukogu määrus nr 881/2002)
8. *Tühistamishagi — Ühenduse õigusakt, millega rakendatakse Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Julgeolekunõukogu resolutsioone — Määrus nr 881/2002*
(EÜ artikkel 230; nõukogu määrus nr 881/2002)
9. *Euroopa ühendused — Akt, millega rakendatakse Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Julgeolekunõukogu resolutsioone — Määrus nr 881/2002*
(EL artikkel 6; nõukogu määrus nr 881/2002)
10. *Institutsioonide aktid — Põhjemine — Kohustus — Ulatus*
(EÜ artikkel 253; nõukogu määrus nr 881/2002)

1. Euroopa Kohtu põhikirja artikli 40 neljanda lõigu kohaselt võib menetlusse astuja oma nõuetega üksnes toetada ühe poole nõudeid. Lisaks, Esimese Astme Kohtu kodukorra artikli 116 lõike 3 kohaselt peab menetlusse astuja nõustuma kohtuasja staadiumiga menet-

lusse astumise ajal. Menetlusse astuja ei saa seega esitada sellist vastuvõetamatuse vastuväidet, mida ei ole esitanud pool, kelle toetuseks ta menetlusse on astunud. Esimese Astme Kohtu kodukorra artikli 113 kohaselt võib Esimese Astme Kohus siiski igal ajal omal alga-

tusel kaaluda, kas esineb avalikku korda puudutavaid asja läbivaatamist takistavaid asjaolusid, sh neid, millele on tähelepanu juhtinud menetlusse astujad. Vastuvõetamatuse vastuväide, mis käsitleb hagi vastuvõetavust, tõstatab sellise avalikku korda puudutava küsimuse.

(vt punktid 64, 67, 68)

2. Tühistamishagi, mis on suunatud akti vastu, mis üksnes kinnitab varasemat tähtaegselt vaidlustamata akti, on vastuvõetamatu. Akt on üksnes varasemat akti kinnitav akt, kui see ei sisalda võrreldes varasema aktiga uusi asjaolusid ja sellele ei eelne varasema akti adressesaadi olukorra läbivaatamist.

(vt punkt 70)

3. Ühenduste kohus kontrollib ühenduse õigusaktide õiguspärasust EÜ artikli 5 teises lõigus väljendatud subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast. Sellele üldpõhimõttele ei saa siiski EÜ artiklite 60 ja 301 kohaldamisalas tugineda, isegi kui eeldada, et see ei kuulu ühenduse ainupädevuse valdkonda. Järelikult, mis puutub majanduslike suhete katkestamisse ja vähendamisse kolmandate riikidega, siis näevad need sätted ise ette ühenduse

sekkumise, kui tema meetmeid „peetakse vajalikuks” ühises seisukohas või ühistegevuses, mis on vastu võetud EL lepingu ühist välis- ja julgeolekupoliitikat (ÜVJP) käsitlevate sätete alusel. EÜ asutamisleping annab nii liidule EÜ artiklite 60 ja 301 kohaldamisalas pädevuse kindlaks teha, et on vaja ühenduse meetmeid. Sellise kindlakstegemise suhtes kehtib liidu kaalutusõigus. See välis- ja julgeoleku alusel võetud ühenduse meetme õiguspärasust. Peale selle, kuna EÜ artiklite 60 ja 301 kohaldamisala saab, tuginedes täiendava õigusliku alusena EÜ artiklile 308, majandus- ja finants-sanktsioonide võtmiseks rahvusvahelise terrorismi vastase võitluse raames isikute vastu laiendada, ilma et nende seos kolmanda riigiga oleks kindlaks tehtud, siis sellest tuleneb kindlasti, et sel alusel, vastavalt ühisele seisukohale või liidu ÜVJP ühistegevusele võetud ühenduse meetmete õiguspärasust ei saa isikud subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast vaidlustada.

Igal juhul, isegi kui eeldada, et subsidiaarsuse põhimõte on kohaldatav EÜ

artiklite 60 ja 301 kohaldamisalas, on ilmselge, et Julgeolekunõukogu resolutsioonide — mis on siduvad vahet teemata kõikidele ÜRO liikmetele — ühetaoline rakendamine liikmesriikides on paremini saavutatav ühenduse kui siseriiklikul tasandil.

sama moodi seotuks kui tema liikmesriike. Ühendus ei tohi ühelt poolt rikkuda tema liikmesriikide jaoks kehtivaid Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjast tulenevaid 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 107–112)

(vt punkt 116)

4. Rahvusvahelise õiguse seisukohast on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjast tulenevad ÜRO liikmete kohustused vaieldamatult ülimuslikud kõikide teiste siseriiklikust õigusest või rahvusvahelisest tavaõigusest tulenevate kohustuste suhtes, sh Euroopa Nõukogu liikmesriikide Euroopa inimõiguste konventsioonist tulenevate kohustuste suhtes, samuti ühenduse liikmesriikide EÜ asutamislepingust tulenevate kohustuste suhtes. See ülumuslikkus laieneb Julgeolekunõukogu resolutsioonis sisalduvatele otsustele vastavalt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja artiklile 25.
5. Arvestades põhimõtet, et Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni õiguskord on ühenduse õiguse suhtes ülimuslik, ei saa ei rahvusvahelisele õigusele ega ühenduse õigusele tuginedes, võttes arvesse ühenduse õiguskorras tunnustatud põhiõiguste kaitse standardit, õigustada Esimese Astme Kohtu pädevust kontrollida kaudselt Julgeolekunõukogu või sanktsioonide komitee otsuste õiguspärasust.

Kuigi ühendus ei ole ÜRO liige, tuleb teda lugeda Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjast tulenevate kohustustega vastavalt oma asutamislepingule

Julgeolekunõukogu Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud resolutsioonid ei allu seega põhimõtteliselt Esimese Astme

Kohtu kontrollile ja tal ei ole lubatud vaidlustada kas või kaudselt nende õiguspärasust ühenduse õiguse seisukohast. Vastupidi, Esimese Astme Kohus peab seda õigust igal võimalusel tõlgendada ja kohaldama kooskõlas liikmesriikide Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjast tulenevate kohustustega.

Esimese Astme Kohtul on siiski õigus kaudselt kontrollida Julgeolekunõukogu selliste resolutsioonide õiguspärasust nende vastavuse seisukohast *ius 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 punkt 116)

6. 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, ette nähtud rahaliste vahendite külmutamine ei riku ei huvitatud isikute põhiõigust omandi kasutamisele ega proportsionaalsuse üldpõhimõtet, arvestades *ius cogens*'ist tulenevat inimese põhiõiguste üldise kaitse standardit.

Peale selle ei takista määrus nr 881/2002 ja Julgeolekunõukogu resolutsioonid, mida selle määrusega rakendatakse, asjaolusid arvestades huvitatud isikutel tegutseda ametialal ning elada rahuldavalt pere- ja sotsiaalelu, kuna külmutatud majandusressursside kasutamine rangelt isiklikul otstarbel ei ole iseenesest nende aktidega keelatud. Samuti ei takista nimetatud aktid iseenesest huvitatud isikutel kutsealal tegutseda kas töötaja või füüsilisest isikust ettevõtjana, vaid mõjutavad oluliselt sellisest tegevusest saadavaid sissetulekuid. Eelkõige lubab asjaomase määruse artikkel 2a nimetatud määruse artiklit 2 mitte kohaldada tingimusel, et see säte määratleb kõik rahaliste vahendite või majandusressursside liigid, sh seega kutsealal tegutsemiseks kas töötaja või füüsilisest isikust ettevõtjana vajalikud majandusressursid ja sellise tegevuse raames saadud või saadavad rahalised vahendid. Kuigi artikkel 2a on artikli 2 suhtes erandsäte, ei tohi seda tõlgendada kitsalt, arvestades humanitaarset eesmärki, mida sellega selgelt edendatakse. Siseriiklikud pädevad asutused, kes saavad paremini arvesse võtta iga juhtumi konkreetseid asjaolusid, peavad esiteks kindlaks tegema, et sellist erandit saab teha, ning seejärel hoolitsema selle kontrolli ja rakendamise eest huvitatud isiku rahaliste vahendite külmutamist silmas pidades.

(vt punktid 116, 126, 127, 130, 132)

7. Huvitatud isikute õigust olla ära kuulatud ei ole rikutud, kuna Julgeolekunõukogu resolutsioonid, millega kehtestatakse Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute, rühmituste, ettevõtjate ja üksuste vastu suunatud sanktsioonid, ei näe ette sellist huvitatud isikute eelnevat ärakuulamist sanktsioonide komitees enne nende kandmist nende isikute loetelusse, kelle rahalised vahendid tuleb külmutada, ning tundub, et üheski rahvusvahelise avaliku korra üldkohustuslikus normis ei ole sellist ärakuulamist nõutud. Eelkõige ei nõua sellises olukorras, mille puhul on tegemist huvitatud isikute vara käsutamise piiranguid allesjätva meetme vaidlustamisega, huvitatud isikute põhiõiguste austamine, et neile teatataks nende vastu esitatud faktidest ja tõenditest, kui Julgeolekunõukogu või selle sanktsioonide komitee leiavad, et rahvusvahelise üldsuse julgeolekut puudutavad huvid on sellega vastuolus.
8. Määruse nr 881/2002, millega kehtestatakse teatavate Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud, tühistamisele suunatud hagi raames teostab Esimese Astme Kohus täielikku kontrolli selle määruse õiguspärasuse üle, 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 rakendatud, eelkõige formaalse ja materiaalse vastavuse, sisemise ühtsuse ning proportsionaalsuse seisukohast. Esimese Astme Kohus kontrollib veel selle määruse õiguspärasust ja kaudselt Julgeolekunõukogu asjaomaste resolutsioonide õiguspärasust *ius cogens*'ist tulenevate rahvusvahelise õiguse üliluslike normide, eelkõige inimõiguste üldisele kaitsele suunatud kohustuslike normide seisukohast.

Ühenduse institutsioonid ei pidanud ka huvitatud isikuid enne määruse nr 881/2002, millega kehtestatakse teatavate Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud, ega selle vastuvõtmise ja rakendamise kontekstis ära kuulama.

Esimese Astme Kohtu pädevusse ei kuulu seevastu kaudselt kontrollida, kas Julgeolekunõukogu asjaomased resolutsioonid ise on kooskõlas ühenduse õiguskorras kaitstud põhiõigustega. Lisaks ei kuulu Esimese Astme Kohtu pädevusse nõukogu poolt tema kehtestatud meetmete toetuseks esitatud faktide ja tõendite hindamisvigade olemasolu kontrollimine ega *ius cogens*'ile vastavuse kontrolli piirides nende meetmete vajalikkuse ja proportsionaalsuse.

(vt punkt 116)

suse kaudne kontrollimine. Neil tingimustel puudub huvitatud isikutel igasugune kohtusse pöördumise võimalus, kuna Julgeolekunõukogu ei ole pidanud vajalikuks sõltumatu rahvusvahelise kohtu loomist, mille ülesanne oleks sanktsioonide komitee üksikotsuste vastu suunatud hagide kohta otsuste tegemine nii fakti- kui ka õigusküsimustes.

asjasse puutuvad valitsused, muu mõistlik vahend, et kaitsta piisavalt hagejate *ius cogens*'is tunnustatud põhiõigusi.

(vt punkt 116)

See lünk hagejate kohtulikus kaitses ei ole siiski iseenesest *ius cogens*'iga vastuolus. Kohtuliku kaitse õigus ei ole absoluutne. Huvitatud isikute kohtuliku kaitse õiguse piiramine — mis tuleneb kohtulikust immuniteedist, mis kehtib põhimõtteliselt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni liikmesriikide siseriiklikus õiguskorras Julgeolekunõukogu poolt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VII peatüki alusel asjakohaste rahvusvahelise õiguse põhimõtetega kooskõlas vastu võetud resolutsioonide suhtes — on sellele õigusele omane. Selline piiramine on põhjendatud nii Julgeolekunõukogu poolt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VII peatüki alusel vastu võetavate otsuste eripära kui ka edendatava seadusliku eesmärgiga. Rahvusvahelise kohtuinstantsi puudumisel, mis oleks pädev kontrollima Julgeolekunõukogu aktide õiguspärasust, on sellise organi nagu sanktsioonide komitee loomine ning tekstides ettenähtud võimalus pöörduda selle poole igal ajal kõikide üksikjuhtumite läbivaatamiseks menetluse kohaselt, millesse on kaasatud

9. Huvitatud isikute õigus esitada nende juhtumi läbivaatamise taotlus selleks, et nad kustutataks vaidlusalusest loetelust, selle riigi valitsusele, kus nad elavad või mille kodanikud nad on, tuleb kvalifitseerida õiguseks, mis on tagatud mitte ainult Julgeolekunõukogu resolutsioonides, nagu neid tõlgendab sanktsioonide komitee, vaid ka ühenduse õiguskorras.

Sellest tuleneb, et nii sellise läbivaatamise taotluse kontrollimisel kui ka sellega kaasneva võivate liikmesriikidevaheliste konsultatsioonide ja demaršide käigus peavad liikmesriigid vastavalt EL artiklile 6 arvestama nii huvitatud isikute põhiõigustega, mis on tagatud Euroopa inimõiguste konventsioonis ja mis tulenevad liikmesriikide ühistest riigiõiguslikest tavadeist, kui ka ühenduse õiguse üldpõhimõtetega, kuna nende põhiõiguste austamine ei näi takistavat nende Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjast tulenevate kohustuste täitmist. Liikmesriigid peavad nii igal võimalusel jälgima seda, et huvitatud isikud saaksid nende asja läbivaatamise taotluse raames siseriiklikes pädevates asutustes

oma seisukoha tõhusalt teatavaks teha. Peale selle tuleb neile asutustele jäetavat kaalutlusõigust selles kontekstis kasutada viisil, mis võtab kohaselt arvesse raskusi, mis huvitatud isikutel võivad tekkida nende õiguste tõhusa kaitse osas, arvestades nende kohta võetud meetmete erilist konteksti ja eripära. Nii ei ole põhjendatud liikmesriikide keeldumine eeskirjadega ettenähtud läbivaatamise menetluse algatamisest ainult põhjusel, et huvitatud isikud ei suuda oma taotluse toetuseks esitada täpset ja asjaasepuutuvat teavet, kuna nad ei ole saanud konfidentsiaalsuse tõttu tutvuda nende vaidlusalusesse loetelusse lisamise täpsete põhjuste või nende põhjenduste aluseks olevate tõenditega. Arvestades asjaolu, et isikutel ei ole õigust olla isiklikult ära kuulatud sanktsioonide komitees, nii et need isikud sõltuvad peamiselt riikide poolt nende kodanikele võimaldatavast diplomaatilisest kaitsest, peavad liikmesriigid samuti hoolitsema selle eest, et huvitatud isikute juhtum vaadataks nimetatud komitees läbi viivitusteta, õiguspäraselt ja erapooletult, kui see tundub esitatud asjassepuutuva teabe seisukohast objektiivselt põhjendatud.

likule õigusele, mille valitsusele nende loetelust kustutamise taotlus on esitatud, või vahetult määrusele nr 881/2002, millega kehtestatakse teatavate Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud, nagu ka sellega rakendatavatele Julgeolekunõukogu asjakohastele resolutsioonidele, kui pädev siseriiklik asutus rikub huvitatud isikute õigust taotleda nende asja läbivaatamist, mis on suunatud nende kustutamisele isikute loetelust, kellele kohaldatakse sanktsioone. Sellise hagi raames peab siseriiklik kohus põhimõtteliselt kohaldama oma siseriiklikku õigust, jälgides samas ühenduse õiguse tõhusat tagamist, mis võib teda suunata jätma vajadusel kohaldamata mõne seda takistava sellise siseriikliku normi nagu normi, mis välistab kohtuliku kontrolli siseriiklike asutuste keeldumise üle tegutseda eesmärgiga tagada nende kodanike diplomaatiline kaitse.

(vt punktid 145–150, 152)

Lisaks võivad huvitatud isikud pöörduda kohtusse, tuginedes selle riigi siseriik-

10. EÜ artikli 253 järgi nõutud põhjendused peavad näitama selgelt ja ühemõtteliselt nõukogu kaalutlusi, nii et huvitatud isikud võiksid tutvuda võetud meetmete põhjendustega ning ühenduste kohus võiks teostada oma kontrolli. Põhjendamiskohustuse järgimist tuleb hinnata mitte ainult akti sõnastust, vaid ka selle

tausta ning kõiki vastavat küsimust reguleerivaid õigusnorme arvesse võttes. Kui õigusakt on mõeldud üldiseks kohaldamiseks, võib põhjendustes piirduda viitamisega ühelt poolt selle vastuvõtmist tinginud olukorrale tervikuna ja teiselt poolt selle üldistele eesmärkidele.

tavate Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud, volitused ning selle põhjendused 1–7 täielikult neile nõuetele. Asjaolu, et väide konkurentsi kahjustamise ohu kohta, mille vältimine oli asjaomase määruse preambuli kohaselt selle määruse eesmärgiks, ei ole veenev, ei saa seda sedastust kahtluse alla seada. Vormiline puudus, mis seisneb asjaolus, et määruse põhjenduses on ära toodud ebaõiged faktilised asjaolud, ei või kaasa tuua selle tühistamist, kui teistest põhjendustest nähtub iseenesest, et akt on põhjendatud.

Selles osas vastavad määruse nr 881/2002, millega kehtestatakse tea-

(vt punktid 164–167)