

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

M. POIARES MADURO

esitatud 16. jaanuaril 2008¹

1. ÜRO Julgeolekunõukogu sanktsioonide komitee on käesoleva menetluse apellatsioonkaebuse esitaja tunnistanud terrorismi toetamises kahtlustatavaks isikuks, kelle rahalised vahendid ja muud finantsallikad tuleb külmutada. Apellatsioonkaebuse esitaja on Esimese Astme Kohtus vaidlustanud sellise määruse õiguspärasuse, millega nõukogu võttis ühenduse õiguskorda üle vahendite külmutamise korra. Apellatsioonkaebuse esitaja väitis edutult, et ühendusel puudub kõnealuse määruse vastuvõtmise pädevus ning et nimetatud määrusega rikuti mitut tema põhiõigust. Tuginedes sisuliselt samadele väidetele, palub ta Euroopa Kohtul nüüd tühistada Esimese Astme Kohtu otsuse. Nõukogu ja komisjon vaidlevad apellatsioonkaebuse esitaja mõlemale väitele vastu. Ennekoike väidavad nad, et kõnealust määrust on vaja siduvate Julgeolekunõukogu resolutsioonide rakendamiseks, mistõttu ei peaks ühenduse kohtud hindama selle kooskõla põhiõigustega. Sisuliselt väidavad nad seda, et kui Julgeolekunõukogu on oma sõna öelnud, siis jääb Euroopa Kohtul üle ainult vaikida.

I. Apellatsioonkaebuse taust

2. Y. A. Kadi (edaspidi „apellatsioonkaebuse esitaja”) elab Saudi-Araabias. 19. oktoobril 2001 kanti ta määruse nr 467/2001 I lisa loetelusse terrorismi toetamises kahtlustatava isikuna.² Selle tagajärjel külmutati tema rahalised vahendid ja muud finantsallikad Euroopa Ühenduses. 27. mail 2002 kõnealune määrus tühistati ja asendati nõukogu määrusega (EÜ) nr 881/2002 (edaspidi „vaidlustatud määrus”).³ Apellatsioonkaebuse esitaja nimi oli aga jätkuvalt loetletud vaidlustatud määruse I lisas terrorismi toetamises kahtlustatava isikuna, kelle rahalised vahendid tuli külmutada.

2 – Nõukogu 6. märtsi 2001. aasta määrus (EÜ) nr 467/2001, millega keelustatakse teatavate kaupade ja teenuste eksport Afganistani, laiendatakse Afganistani rühmitusega Taliban seotud lennukeeldu ning rahaliste vahendite ja muude finantsallikate külmutamist ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 337/2000 (EÜT 2001, L 67, lk 1). Apellatsioonkaebuse esitaja nimi lisati loetelusse komisjoni 19. oktoobri 2001. aasta määrusega (EÜ) nr 2062/2001, millega kolmandat korda muudetakse määrust (EÜ) nr 467/2001 (EÜT 2001, L 277, lk 25).

3 – Nõukogu 27. mai 2002. aasta määrus (EÜ) nr 881/2002, millega kehtestatakse teatavate Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 467/2001 (EÜT 2002, L 139, lk 9; ELT eriväljaanne 18/01, lk 294).

1 – Algeel: inglise.

3. Vaidlustatud määrus võeti vastu EÜ artiklite 60, 301 ja 308 alusel eesmärgiga jõustada ühenduses nõukogu ühine seisukoht 2002/402/ÜVJP.⁴ Nimetatud ühine seisukoht kajastab omakorda Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Julgeolekunõukogu resolutsioone 1267(1999),⁵ 1333(2000)⁶ ja 1390(2002).⁷ Leides, et rahvusvahelise terrorismi kõrvaldamine on rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks hädavajalik, võttis Julgeolekunõukogu vastu eelnimetatud resolutsioonid ÜRO põhikirja VII peatüki alusel.

4. Kõnealused resolutsioonid näevad muu hulgas ette, et kõik riigid peavad võtma meetmeid, et külmutada rahalised vahendid ja muud finantsallikad, mis kuuluvad kõikidest liikmesriikidest koosneva Julgeolekunõukogu komitee (edaspidi „sanktsioonide komitee“) loetletud isikutele ja üksustele, kes on seotud Osama bin Ladeniga (enamike ühenduse institutsioonide poolt vastu võetud dokumentide eestikeelses versioonis Osama bin Laden), Al-Qaida võrgu ja Talibaniga. Sanktsioonide komitee avaldas 8. märtsil 2001 nende isikute ja üksuste esimese konsolideeritud loetelu, kelle suhtes kohaldatakse rahaliste vahendite külmutamist. Nimetatud loetelu on pärast seda korduvalt muudetud ja täiendatud. Sanktsioonide komitee lisas

4 – Nõukogu 27. veebruari 2003. aasta ühine seisukoht 2002/402/ÜVJP, mis käsitleb Osama bin Ladeni, organisatsiooni Al-Qaida, Talibani ja teiste nendega seotud isikute, rühmituste, ettevõtjate ja üksuste vastu suunatud piiranguid ja millega tunnistatakse kehtetuks ühised seisukohad 96/746/ÜVJP, 1999/727/ÜVJP, 2001/154/ÜVJP ja 2001/771/ÜVJP (EÜT 2002, L 139, lk 4; ELT eriväljaanne 18/01, lk 292). Vt eeskätt artikkel 3 ja preambuli põhjendus 9.

5 – 15. oktoobri 1999. aasta S/RES/1267(1999).

6 – 19. detsembri 2000. aasta S/RES/1333(2000).

7 – 16. jaanuari 2002. aasta S/RES/1390(2002).

apellatsioonkaebuse esitaja nime loetelusse 19. oktoobril 2001.

5. Julgeolekunõukogu võttis 20. detsembril 2002 vastu terrorismivastaste kohustuste rakendamise hõlbustamisele suunatud resolutsiooni 1452 (2002). Nimetatud resolutsioon näeb resolutsioonidega 1267 (1999), 1333 (2000) ja 1390 (2002) kehtestatud rahaliste vahendite külmutamisest ette teatavad erandid, mida riigid võivad teha humanitaarvajaduste rahuldamiseks, tingimusel et sanktsioonide komiteed on sellest teavitatud ja ta ei ole sellele vastu vaieldnud või ta on selle teatud juhtudel heaks kiitnud. Lisaks võttis Julgeolekunõukogu 17. jaanuaril 2003 vastu resolutsiooni 1455 (2003), mille eesmärk oli tõhustada rahaliste vahendite külmutamise meetmeid.

6. Tuginedes eeltoodud resolutsioonidele, võttis nõukogu vastu ühise seisukoha 2003/140/ÜVJP⁸ Julgeolekunõukogu lubatud erandite sätestamiseks. Lisaks muutis nõukogu 27. märtsil 2003 vaidlustatud

8 – Nõukogu 27. veebruari 2003. aasta ühine seisukoht 2003/140/ÜVJP, mis käsitleb erandite tegemist ühise seisukohaga 2002/402/ÜVJP kehtestatud piiravatesse meetmetesse (EÜT 2003, L 53, lk 62; ELT eriväljaanne 18/02, lk 80).

määrust seoses rahaliste vahendite ja majandusressursside külmutamise eranditega.⁹

määruse nr 467/2001 tühistamist otsustas Esimese Astme Kohus käsitleda kõnealust kohtuasja nii, et hagi on suunatud vaidlustatud määruse tühistamisele ja üksnes nõukogu vastu, keda toetavad komisjon ja Ühendkuningriik.

7. Vaidlustatud määruse artikkel 2 muudetud kujul sätestab, et „[k]ülmutatakse kõik asjaomase sanktsioonide komitee kindlaksmääratud ja I lisas loetletud füüsilistele või juriidilistele isikutele, rühmitustele või üksustele kuuluvad või nende omandis või valduses olevad rahalised vahendid ja majandusressursid”. Artikkel 2a näeb ette teatavad erandid, näiteks seoses toiduainetega, ravimite ja ravikuludega ning mõistlike õigusabiteenustega tingimusel, et sanktsioonide komiteed on sellest teavitatud ja ta ei ole sellele vastu vaieldnud.

8. Apellatsioonkaebuse esitaja esitas 18. detsembril 2001 Esimese Astme Kohtule hagi nõukogu ja komisjoni vastu, paludes kõnealusel kohtul tühistada määrused nr 2062/2001 ja nr 467/2001 teda puudutavas osas. Ühendkuningriigil lubati menetlusse astuda kostjate nõuete toetuseks. Pärast

9. Apellatsioonkaebuse esitaja väitis Esimese Astme Kohtus, et nõukogul puudus vaidlustatud määruse vastuvõtmise pädevus. Eeskätt rikuti kõnealuse määrusega appellatsioonkaebuse esitaja sõnul mitut tema põhiõigust, isearanis õigust omandile ja õigust õiglasele kohtupidamisele. 21. septembri 2005. aasta otsusega kohtuasjas T-315/01: Kadi vs. nõukogu ja komisjon (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus”)¹⁰ jättis Esimese Astme Kohus vaidlustatud määruse jõusse ja jättis rahuldamata kõik appellatsioonkaebuse esitaja nõuded. 17. novembril 2005 esitas appellatsioonkaebuse esitaja Esimese Astme Kohtu otsuse peale käesoleva appellatsioonkaebuse. Lisaks appellatsioonkaebuse esitajale on käesoleva appellatsioonimenetluse pooled nõukogu, komisjon ja Ühendkuningriik ning menetlusse astuvad Hispaania, Prantsusmaa ja Madalmaad. Lühiduse mõttes viitan ma edaspidi nõukogule, komisjonile ja Ühendkuningriigile ühiselt kui „vastustajad”.

9 – Nõukogu 27. märtsi 2003. aasta määrus (EÜ) nr 561/2003, millega muudetakse seoses rahaliste vahendite ja majandusressursside külmutamise eranditega määrust (EÜ) nr 881/2002 (ELT 2003, L 82, lk 1; ELT eriväljaanne 18/02, lk 91).

10 – EKL 2005, lk II-3649.

10. Apellatsioonkaebuse analüüsimisel lähtun järgmisest kavast. Kõigepealt käsitlen väiteid, mis puudutavad vaidlustatud määruse õiguslikku alust. Seejärel analüüsin väiteid seoses ühenduse kohtute pädevusega kontrollida, kas vaidlustatud määrus rikub põhiõigusi. Viimasena käsitlen kohase kohtuliku kontrolli ulatuse küsimust ja annan hinnangu selle kohta, kas vaidlustatud määrusega rikuti põhiõigusi, nagu apellatsioonkaebuse esitaja väitis.

II. Vaidlustatud määruse õiguslik alus

11. Apellatsioonkaebuse esitaja esimene väide puudutab vaidlustatud määruse õiguslikku alust. Vaidlustatud kohtuotsus pühendab sellele küsimusele palju tähelepanu. Olles kaalunud mitmesuguseid võimalusi, järeldas Esimese Astme Kohus, et nõukogu oli EÜ artiklite 60, 301 ja 308 alusel nende koosmõjus pädev võtma vastu vaidlustatud määruse.¹¹ Apellatsioonkaebuse esitaja leiab, et selle järelduse puhul on rikutud õigusnormi, ning väidab, et ühendusel puudus igasugune pädevus võtta vastu vaidlustatud määrus. Kuigi nõukogu ja Ühendkuningriiki tuginevad veidi erinevatele

põhjendustele, nõustuvad nad Esimese Astme Kohtuga, et vaidlustatud määruse õiguslik alus on EÜ artiklid 60, 301 ja 308. Komisjon on siiski teistsugusel seisukohal, leides, et piisav õiguslik alus oleks olnud ka ainult EÜ artiklid 60 ja 301.

12. Ma nõustun selle väitega. Esimese Astme Kohus leidis, et pädevus kohaldada EÜ artiklites 60 ja 301 sätestatud majandus- ja finantssanktsioone, nimelt katkestada majandussuhted või piirata neid ühe või mitme kolmanda riigiga, ei hõlma majandussuhete katkestamist või piiramist nende riikide isikutega, vaid üksnes seal valitsevate režiimidega. Selline seisukoht ei ole kooskõlas nimetatud sätete sõnastuse ja eesmärgiga. EÜ artikkel 301 lubab nõukogul „katkestada majandussuhted [...] ühe või mitme kolmanda riigiga,” võttes määratlemata „kiireloomulisi meetmeid”, mis on vajalikud liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika (edaspidi „ÜVJP”) elluviimiseks. EÜ artikkel 301 kui selline puudutab põhimõtteliselt nende meetmete – nimelt ÜVJP – eesmärki, mis saavutatakse, mõjutades ühenduse majandussuhteid kolmandate riikidega. EÜ artikli 60 lõige 1 volitab nõukogu võtma selliseid meetmeid „asjassepuutuvate kolmandate riikide suhtes [seoses] kapitali liikumise ja maksetega”. Seega viitab nimetatud säte eelnimetatud eesmärgi saavutamise viisile; kõnealune meede seisneb rahaliste vahendite liikumise piiramises ühendusse ja vastupidi. Välja arvatud nimetatud kaks sätet, ei reguleeri EÜ leping muus osas, millisel kujul tuleb neid

11 – Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 87–135.

meetmeid võtta, kellele need tuleb suunata või kes peab kannatama nimetatud meetmetega kaasnevaid tagajärgi. Selle asemel on ainsa nõudena kehtestatud, et meetmed peavad „katkestama või piirama” majandussuhteid kolmandate riikidega seoses kapitali liikumise ja maksetega.

13. Vaidlustatud määruse finantssanktsioonid vastavad sellele nõudele, kuna need on peamiselt suunatud kolmandate riikide isikutele ja rühmitustele. Mõjutades majandussuhteid üksustega teatavas riigis, mõjutavad sanktsioonid paratamatult ka ühenduse majandussuhteid selle riigiga üldiselt. Majandussuhted kolmandate riikide isikute ja rühmitustega on osa majandussuhetest selle riigiga; kui sanktsioonid on suunatud esimeste vastu, siis mõjutab see paratamatult ka teist. Kui välistada majandussuhted isikute ja rühmitustega mõiste „majandussuhted [...] kolmanda riigiga” ulatusest, siis tähendab see rahvusvahelise majanduse tegelikkuse eiramist – enamiku riikide valitsused ei kontrolli iga nende riigipiiridesse jääva konkreetse üksuse majandussuhteid ja -tegevust.

14. Peale selle piirab Esimese Astme Kohtu EÜ artikli 301 kitsendav tõlgendus selle sätte

tegelikku kasutamist. ÜVJP raames võib Euroopa Liit kohaldada rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise eesmärgil majandus- ja finantssanktsioone kolmandates riikides asuvate valitsusväliste üksuste vastu. Ma ei saa aru, miks tuleb EÜ artiklit 301 tõlgendada veelgi kitsendavamalt. Esimese Astme Kohus tunnistas ise, et „[...] ei saa ka liitu ja selle ühenduse sammast takistada [rahvusvahelise rahu ja julgeolekuga seotud] ohtudele vastamast majandus- ja finantssanktsioonide kehtestamise kaudu mitte ainult kolmandate riikide, vaid ka seotud isikute, rühmituste, ettevõtjate või üksuste vastu, kes edendavad rahvusvahelist terroristlikku tegevust või rikuvad muul viisil rahvusvahelist rahu ja julgeolekut”¹².

15. Esimese Astme Kohus leidis, et EÜ artikkel 308 tuli kasutusele võtta selleks, et saaks kohaldada finantssanktsioone isikute vastu, kes ei teosta riiklikku kontrolli. Ometi toob tuginemine riiklikule kontrollile kui eristavale tingimusele esile Esimese Astme Kohtu arutluskäigu vastuolulisuse. Esimese Astme Kohtu tõlgenduse kohaselt on EÜ artikkel 308 sillaks ÜVJP ja ühenduse samba vahel. Kui EÜ artiklit 301 võib pidada sammastevaheliseks sillaks, siis kindlasti ei saa seda ülesannet täita EÜ artikkel 308. Sarnaselt EÜ artikli 60 lõiguga 1 on EÜ artikkel 308 ainult võimuvolitusi andev säte, mis sätestab meetmed, mitte eesmärgi.

12 – Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 133.

Olgugi et see viitab „ühenduse eesmärkidele”, ei kuulu need EÜ artikli 308 reguleerimisalasse ja neid eesmärke ei saa EÜ artikliga 308 kehtestada. Seega, kui välistada valitsusväliste üksustega majandussuhete katkestamine võimaliku meetmena, mida eesmärgi saavutamise nimel lubab võtta EÜ artikkel 301, siis ei saa meetme rakendamiseks tugineda EÜ artiklile 308. Valitsusväliste üksuste vastu suunatud meede on kas kooskõlas ÜVJP eesmärkidega, mida ühendus EÜ artikli 308 kohaselt järgib, või kui see nii ei ole, siis ei ole abi ka EÜ artiklist 308.

16. Eeltoodut arvestades jõuan järeldusele, et Esimese Astme Kohtu otsusega on rikutud õigusnormi. Kui Euroopa Kohus nõustub minu analüüsiga määruse õigusliku aluse kohta, siis on see piisav alus, et tühistada vaidlustatud kohtuotsus. Sellegipoolest leian, et Euroopa Kohtul on soovitatav kasutada võimalust kontrollida ka väidetavat põhiõiguste rikkumist, nii õiguskindluse huvides kui ka selleks, et välistada ühenduse õiguskorras võimalik põhiõiguste rikkumine, olgugi et lähtuda tuleb meetmest, millel on üksnes teistsugune vorm või õiguslik alus. Edaspidi käsitlen ma lähtuvalt eelnevast apellatsioonkaebuse esitaja ülejäänud õiguslikke väiteid.

III. Ühenduse kohtute pädevus kontrollida, kas vaidlustatud määrus rikub põhiõigusi

17. Esimese Astme Kohtu menetluses väitis apellatsioonkaebuse esitaja, et vaidlustatud määrus rikkus tema õigust õiglasele kohtupidamisele, õigust omandile, proportsionaalsuse põhimõtet ja õigust tõhusale kohtulikule kontrollile.¹³ Enne kõnealuste väidete sisulist uurimist kontrollis Esimese Astme Kohus oma pädevuse ulatust hinnata vaidlustatud määruse põhiõigustele vastavust.¹⁴ Selleks et kindlaks teha kohtuliku kontrolli kohane ulatus, uuris Esimese Astme Kohus ühenduse õiguskorra ja ÜRO põhikirjaga kehtestatud õiguskorra vahelist seost. Esimese Astme Kohtu arutluskäik on pikk ja keerukas, kuid selle saab kokku võtta alljärgnevalt.

18. Esiteks tegi Esimese Astme Kohus kindlaks, mida sisuliselt tähendab EÜ asutamislepingust tulenev ülimuslikkuse reegel, mille kohaselt on ÜRO põhikirja VII peatüki alusel vastuvõetud Julgeolekunõukogu resolutsioonid ülimuslikud ühenduse õiguse suhtes. Sisuliselt leidis Esimese Astme Kohus, et ühenduse õigus tunnustab kooskõlas ÜRO põhikirja artikliga 103 Julgeolekunõukogu resolutsioonide ülimuslikkust

13 – Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 59.

14 – Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 181–232.

asutamislepingu suhtes.¹⁵ Seepärast leidis Esimese Astme Kohus teiseks, et tal puudub pädevus kasvõi kaudselt kontrollida Julgeolekunõukogu resolutsioonide kooskõla põhiõigustega, mis on kaitstud ühenduse õiguskorras. Ta märkis, et kõnealused Julgeolekunõukogu resolutsioonid ei jäta ruumi kaalutlusõiguseks ning et ta ei saa seepärast hinnata vaidlustatud määrust kaudset kontrolli teostamata. Sellegipoolest leidis Esimese Astme Kohus kolmandaks, et ta on pädev kontrollima kõnealuste Julgeolekunõukogu resolutsioonide vastavust põhiõiguste kaitse nõudele niivõrd, kui võrd need õigused on *ius cogens*'i osa.

siseriiklike rakendusmeetmete kohtuliku kontrolli, hindamaks nende vastavust põhiõigustele. Oma vasturepliigis ja kohtuistungil täpsustas apellatsioonkaebuse esitaja oma argumente, sidudes neid enam ühenduse õiguse ja Euroopa Kohtu praktikaga. Apellatsioonkaebuse esitaja leiab, et seni kuni ÜRO ei ole loonud sõltumatu kohtuliku kontrolli mehhanismi, mis tagaks Julgeolekunõukogu ja sanktsioonide komitee otsuste vastavuse põhiõigustele, peaksid ühenduse kohtud kontrollima niisuguste meetmete vastavust ühenduse õiguskorras tunnustatud põhiõigustele, mille on vastu võtnud ühenduse institutsioonid eelnimetatud otsuste rakendamiseks. Apellatsioonkaebuse esitaja tsiteerib kohtupraktikast Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas Bosphorus¹⁶.

19. Apellatsioonkaebuse esitaja vaidlustab vaidlustatud kohtuotsuse kõnealuse osa, esitades mitmeid rahvusvahelisest õigusest ja ühenduse õigusest tulenevaid argumente. Oma apellatsioonkaebuses väidab ta muu hulgas, et Esimese Astme Kohtu arutluskäik asjaomaste Julgeolekunõukogu resolutsioonide siduvuse ja tõlgenduse kohta on ekslik rahvusvahelise õiguse seisukohast. Apellatsioonkaebuse esitaja väidab, et ei ÜRO põhikirja artikkel 103 ega kõnealused resolutsioonid ei saa välistada

20. Ühendkuningriik on seoses ühenduse õigusest sõnaselgelt tulenevate argumentidega esitanud vastuvõetamatus vastuväite põhjendusel, et tegemist on uue õigusliku väitega. Mina sellist arvamust ei jaga. Esimese Astme Kohtu arutluskäik külvab põhjendatud segadust küsimuses, kuidas saab Julgeolekunõukogu resolutsioonide ülimuslikkus tuleneda ühenduse õigusest sellesse rahvusvahelisest õigusest ülevõetud nõude tõttu. Selles mõttes on rahvusvahelisest õigusest ja ühenduse õigusest tulenevad argumendid

15 – ÜRO põhikirja artikkel 103 sätestab: „Kui organisatsiooni liikmete kohustused käesoleva põhikirja järgi on vastuolus kohustustega, mis neil on mingi teise rahvusvahelise kokkuleppe järgi, siis on põhikirja järgsetel kohustustel ülimuslik jõud“. Üldtunnustatud on see, et kõnealune kohustus laieneb siduvatele Julgeolekunõukogu otsustele. Vt Rahvusvahelise Kohtu 14. aprilli 1992. aasta määrus (esialgsed meetmed), Lockerbie vahejuhtumist tulenev 1971. aasta Montreali konventsiooni tõlgendamise ja kohaldamise küsimus (Suur Liibüa Arabia Sotsialistlik Rahvadamahiriia vs. Ühendkuningriik), *ICJ Reports* 1992, lk 3, punkt 39).

16 – 30. juuni 1996. aasta otsus kohtuasjas C-84/95 (EKL 1996, lk I-3953).

põhimõtteliselt ühe mündi kaks külge. Nõustun, et apellatsioonkaebuse esitaja oleks toiminud targemini, kui ta oleks oma väite toetuseks kohe alguses esitanud mõlemat liiki argumente. Ent kuigi ta esialgu esitas peamiselt rahvusvahelisest õigusest tulenevaid argumente, ei tekitanud pooltes kordagi arusaamatust see, mida ta oma väitega öelda tahtis, nimelt, et Esimese Astme Kohus löi vale ettekujutuse rahvusvahelisest õigusest ühendusele tulenevate kohustuste olemusest ning nende kohustuste seosest ühenduse kohtute ülesannetega, mis tulenevad asutamislepingust. Nii nõukogu, komisjon kui ka Ühendkuningriik on Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes ja suulistes märkustes põhjalikult arutlenud apellatsioonkaebuse esitaja tõstatatud peamise küsimuse üle: milline on rahvusvahelise õiguskorra ja ühenduse õiguskorra vaheline suhe. Seetõttu ma ei mõista, miks peaks Euroopa Kohus leidma, et osa apellatsioonkaebuse esitaja argumente on uus õiguslik väide. Leian vastupidi, et Euroopa Kohus peaks otsustama, et apellatsioonkaebuse esitaja väide on täielikult vastuvõetav.

21. Siinkohal tõusetub küsimus, kuidas kirjeldada rahvusvahelise õiguskorra ja ühenduse õiguskorra vahelist suhet. Arutelu oleks loogiline alustada loomulikult ajaloolise kohtuotsusega Van Gend en Loos, milles Euroopa Kohus kinnitas ühenduse õiguskorra autonoomsust.¹⁷ Euroopa Kohus sedastas,

et asutamisleping ei ole ainult riikide, vaid ka Euroopa rahvaste vaheline kokkulepe. Ta leidis, et asutamislepinguga kehtestati „uus õiguskord“, mis rajaneb kehtival rahvusvahelise avaliku õiguse õiguskorral, kuid eristub sellest. Teisisõnu, asutamislepinguga loodi üleriigilise mõõtmega sisemine õiguskord, mille „konstitutsiooniline alus“ see ise on.¹⁸

22. Ometi ei tähenda see seda, et ühendusesisese õiguskorra ja rahvusvahelise õiguskorra vahel puudub igasugune seos. Vastupidi, ühendus on alati olnud aktiivne ja edasiviiv jõud rahvusvahelisel tasandil. Sellest tulenevalt lähtub ühenduse õiguse rakendamine ja tõlgendamine eeldusest, et ühendus austab oma rahvusvahelisi kohustusi.¹⁹ Järelikult kontrollivad ühenduse kohtud hoolikalt

17 – 5. märtsi 1963. aasta otsus kohtuasjas 26/62: Van Gend en Loos (EKL 1963, lk 1, punkt 12).

18 – 23. aprilli 1986. aasta otsus kohtuasjas 294/83: Les Verts (EKL 1986, lk 1339, punkt 23).

19 – Vt näiteks 4. detsembri 1974. aasta otsus kohtuasjas 41/74: Van Duyn (EKL 1974, lk 1337, punkt 22) ja 24. novembri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-286/90: Poulsen ja Diva Navigation (EKL 1992, lk I-6019, punktid 9–11).

selliste kohustuste täitmist, mis on ühenduse jaoks siduvad rahvusvahelisel tasandil, ning võtavad neid õiguslikus mõttes arvesse.²⁰

23. Sellegipoolest teevad ühenduse kohtud rahvusvaheliste kohustuste mõju ühenduse õiguskorrale lõppkokkuvõttes kindlaks, tuginedes ühenduse õiguses sätestatud tingimustele. Kohtupraktikast leidub selle kohta mitu näidet. On kohtuotsuseid, milles Euroopa Kohus on rahvusvahelise lepingu kehtivuse ühenduse õiguskorras välistanud põhjendusel, et asjaomane leping oli sõlmitud valele õiguslikule alusele tuginedes. Alles hiljuti langetas Euroopa Kohus niisuguse otsuse kohtuasjas Euroopa Parlament vs. nõukogu ja komisjon.²¹ Euroopa Kohtu seisukohast on lihtne aru saada, sest juhul kui leping, mis on sõlmitud valele õiguslikule alusele tuginedes või vale otsustusmenetluse tagajärjel, mõjutaks ühenduse õiguskorda, siis oleksid sellel „põhimõttelise tähtsusega institutsionaalsed tagajärjed nii ühenduse kui ka liikmesriikide jaoks”²². Samast kaalutlusest lähtuvad

ka kohtuotsused, milles Euroopa Kohus on sedastanud, et rahvusvaheliste kohustuste võtmisel lasub liikmesriikidel ja ühenduse institutsioonidel lojaalse koostöö kohustus.²³ Juhul kui rahvusvahelise lepingu sõlmimisel on seda kohustust eiratud, siis on võimalik eitada asjaomase lepingu kehtivust ühenduse õiguskorras. Käesolevas asjas väärib eriti märkimist tõsiasi, et Euroopa Kohus on mõnikord kontrollinud, kas rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks vastuvõetud ühenduse õigusaktid on kooskõlas ühenduse õiguse üldpõhimõtetega. Näiteks kohtuasjas Saksamaa vs. nõukogu tühistas Euroopa Kohus nõukogu otsuse WTO lepingu sõlmimise kohta osas, milles kiideti heaks banaane käsitlev raamleping.²⁴ Euroopa Kohus leidis, et nimetatud raamlepingu sätted rikkusid ühenduse õiguse üldpõhimõtet, nimelt mittekrimineerimise põhimõtet.

24. Kõikidele nimetatud kohtuasjadele on ühine see, et kuigi Euroopa Kohus järgib hoolikalt kohustust austada rahvusvahelisest õigusest ühendusele tulenevaid kohustusi, on tema esmane ja peamine eesmärk

20 – Vt näiteks 11. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-431/05: Merck Genéricos-Produtos Farmacêuticos (EKL 2007, I-0000); 14. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-300/98: Dior jt (EKL 2000, lk I-11307, punkt 33); 16. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-162/96: Racke (EKL 1998, lk I-3655); 12. detsembri 1972. aasta otsus liidetud kohtuasjades 21/72–24/72: International Fruit Company jt (EKL 1972, lk 1219) ja 19. jooenaluses märkuses viidatud kohtuotsus Poulsen ja Diva Navigation.

21 – 30. mai 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-317/04 ja C-318/04 (EKL 2006, lk I-4721). Vt samuti 9. augusti 1994. aasta otsus kohtuasjas C-327/91: Prantsusmaa vs. komisjon (EKL 1994, lk 3641).

22 – 28. märtsi 1996. aasta arvamus 2/94 (EKL 1996, lk I-1759, punkt 35).

23 – Vt näiteks 14. novembri 1978. aasta määrus kohtuasjas 1/78 (EKL 1978, lk 2151, punkt 33); 19. märtsi 1993. aasta arvamus 2/91 (EKL 1993, lk I-1061, punktid 36–38) ja 19. märtsi 1996. aasta otsus kohtuasjas C-25/94: komisjon vs. nõukogu (EKL 1996, lk I-1469, punktid 40–51).

24 – 10. märtsi 1998. aasta otsus kohtuasjas C-122/95 (EKL 1998, lk I-973).

asutamislepinguga loodud konstitutsioonilise raamistiku säilitamine.²⁵ Järelikult oleks ekslik järeldada, et kui rahvusvahelise õiguse norm on ühenduse jaoks juba muutunud siduvaks, siis tuleb ühenduse kohtutel sellele normile täielikult alluda ning nad peavad seda ühenduse õiguskorras tingimusteta kohaldama. Rahvusvahelise õiguse ja ühenduse õiguskorra vahelist seost reguleerib ühenduse õiguskord ise ning rahvusvaheline õigus võetakse ühenduse õiguskorda üle ainult ühenduse konstitutsiooniliste põhimõtete kehtestatud tingimustel.

25. Sellest järeldub, et käesolev apellatsioonkaebus taandub põhimõttelisele küsimusele, kas asutamislepingule tuginedes saab otsustada, et vaidlustatud määrusele ei laiene konstitutsioonilised piirangud, mida tavaliselt ühenduse õiguses kohaldatakse, kuna asjaomases määruses sätestatakse Julgeolekunõukogu resolutsioonidega kehtestatud sanktsioonide rakendamise kord? Teisisõnu, kas ühenduse õiguskord kiidab heaks Julgeolekunõukogu resolutsioonide rakendamiseks vajalike meetmete konstitutsiooniülese staatuse.

26. Apellatsioonkaebuse esitaja argumenteerib, et vastus sellele küsimusele tuleneb

25 – Vt näiteks 22. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/94, punktid 30, 34 ja 35.

Euroopa Kohtu otsusest kohtuasjas Bosphorus.²⁶ Selles otsuses kontrollis Euroopa Kohus, kas määrusega, mis oli vastu võetud Julgeolekunõukogu resolutsiooni rakendamiseks, millega kehtestati kaubandusembargo Jugoslaavia Föderaalse Vabariigi suhtes, rikuti põhiõigusi ning proportsionaalsuse põhimõtet. Euroopa Kohus leidis, et huvi „lõpetada selles regioonis sõda ning massilised inimõiguste ja humanitaarõiguse rikkumised Bosnia ja Hertsegoviina Vabariigis” kaalus üles täiesti süütu isiku huvi tegeleda majandustegevusega, kasutades vara, mille ta oli rentinud Jugoslaavia Föderaalsetes Vabariigis asuvalt äriühingult.²⁷ Euroopa Kohus ei viidanud kordagi sellele, et tal ei pruugi olla kohtuliku kontrolli pädevust, kuna määrusega tuli sätestada Julgeolekunõukogu kehtestatud sanktsioonide rakendamise kord.²⁸

27. Sellegipoolest väidavad nõukogu, komisjon ja Ühendkuningriik, et kohtuotsusele Bosphorus ei saa omistada sellist tähendust nagu apellatsioonkaebuse esitaja seda soovis. Nende argument on, et kõnealune kohtuotsus ei ütle midagi Euroopa Kohtu pädevuse kohta, kuna asjaomase määrusega põhiõigusi igatahes ei rikutud. Ma ei leia, et see argument oleks eriti veenev. Tõsi, kohtujurist loobus sellest mõttest möödaminnes ning Euroopa Kohus ei väljendanud oma

26 – Viidatud 16. joonealuses märkuses.

27 – 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bosphorus, punkt 26.

28 – Äriühingule Bosphorus Airways kuuluva lennuki arestimine toimus vastavalt Julgeolekunõukogu resolutsioonile 820(1993). ÜRO sanktsioonide komitee otsustas, et kuna ametivõimud jätsid lennuki arestimata, siis on tegemist resolutsiooni rikkumisega.

seisukohta küsimuses, kas tõsiasi, et asjaomase määrusega sätestatakse Julgeolekunõukogu resolutsiooni rakendamise kord, välistab tal teostamast kohtulikku kontrolli. Ometi leian, et Euroopa Kohus ei jätnud taotluslikult sellele küsimusele vastamata, vaid nõustus endastmõistetavalt kohtujuristi poolt öelduga, nimelt, et „põhiõiguste austamine on [...] ühenduse õigusaktide õiguspärasuse eeltingimus”.²⁹

28. Isegi kui nõustuda arvamusega, et Euroopa Kohus vältis oma pädevuse probleemi käsitlemist kohtuotsuses *Bosphorus*, jääb kehtima tõsiasi, et nõukogu, komisjon ja Ühendkuningriik ei ole nimetanud ühtegi asutamislepingu sätet, millest võiks loogika põhjal tuleneda, et Julgeolekunõukogu resolutsioonide rakendusmeetmel on konstitutsiooniülene staatus, mistõttu need ei allu kohtulikule kontrollile.

29. Ühendkuningriik leiab, et kohtuliku kontrolli välistamine võib tuleneda EÜ artik-

list 307. Selle artikli esimene lõik sätestab: „Käesoleva lepingu sätteid ei mõjuta õigusi ja kohustusi, mis tulenevad enne 1. jaanuari 1958 või ühinevate riikide puhul enne nende ühinemise kuupäeva sõlmitud lepingutest ühe või mitme liikmesriigi ja ühe või mitme kolmanda riigi vahel”. Ühendkuningriigi arvates tuleneb sellest sättest koosmõjus EÜ artikliga 10 ühenduse kohustus mitte takistada liikmesriike täitmast Julgeolekunõukogu resolutsioone. Järelikult tuleb kohtul loobuda vaidlustatud määruse kohtulikust kontrollist. Nendin kohe alguses, et mind see argument ei veena, kuid sellest hoolimata on asi seda väärt, et kõnealust küsimust üksikasjalikumalt käsitleda, eeskätt seetõttu, et EÜ artikkel 307 oli kesksel kohal Esimese Astme Kohtu arutluskäigus.³⁰

30. Esmapilgul ei pruugi selguda, kuidas on võimalik takistada liikmesriike täitmast ÜRO põhikirjast neile tulenevaid kohustusi, kui Euroopa Kohus peaks vaidlustatud määruse tühistama. Tõepoolest, ühenduse meetme puudumisel võivad liikmesriigid oma äranägemisel võtta rakendusmeetmeid, kuna asutamisleping lubab neil võtta meetmeid, mis on vajalikud rahu ja rahvusvahelise julgeoleku säilitamiseks hoolimata

29 – 16. joonealuses märkuses viidatud kohtujurist Jacobi ettepanek kohtuasjas *Bosphorus*, punkt 53. Vt samuti 22. joonealuses märkuses viidatud arvamuse 2/94, punkt 34.

30 – Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 185–191 ja 196.

meetme mõjust ühisturu toimimisele.³¹ Ometi peavad liikmesriigid neile julgeolekupoliitikas jäetud pädevust teostama kooskõlas ühenduse õigusega.³² Euroopa Kohtu otsuse ERT³³ põhjal võib arvata, et niivõrd, kui võrd liikmesriigid võtavad meetme valdkonnas, mis kuulub ühenduse õiguse reguleerimisalasse, laienevad neile samad ühenduse põhiõiguste kaitse normid, mis ühenduse institutsioonidele. Juhul kui see on nii ja Euroopa Kohus otsustab vaidlustatud määruse tühistada, kuna see rikub ühenduse põhiõiguste kaitse norme, siis tähendab see, et liikmesriigid ei saa võtta samu meetmeid ühenduse õiguse reguleerimisalasse kuuluvas valdkonnas rikkumata põhiõigusi, nagu neid kaitseb Euroopa Kohus. Seega omab EÜ artiklil 307 põhinev argument asjas tähtsust vaid kaudselt.

EL artikli 6 lõikest 1, mis sätestab, et „[l]iit on rajatud vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ning õigusrigi põhimõtetele, mis on ühised kõikidele liikmesriikidele”. Ma ei näe mingit alust niisuguseks EÜ artikli 307 tõlgenduseks. Liiatigi oleks see vastuolus EL artikliga 49, mis seab artikli 6 lõikes 1 sätestatud põhimõtete austamise tingimuseks liidu liikmeks astumisel. Peale selle võimaldaks see teoreetiliselt liikmesriikide ametivõimudel ühendust ära kasutada, et hiilida kõrvale siseriiklikus õiguskorras tagatud põhiõigustest isegi seoses rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks vastuvõetud õigusaktidega.³⁴ See oleks täiesti vastuolus Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikaga, mille kohaselt tagab ühendus täieliku kohtuliku kaitseüsteemi, et kaitsta põhiõigusi kooskõlas liikmesriikide riigiõiguslike tavadega. Euroopa Kohus sedastas kohtuotsuses *Les Verts*: „Euroopa Majandusühendus on õigusühendus, mis tähendab seda, et ei liikmesriigid ega institutsioonid ei pääse kohtulikust kontrollist nende aktide vastavuse üle konstitutsioonilisele põhilepin-

31. Ühendkuningriigi argumendi puhul on peamine probleem see, et selle kohaselt võib EÜ artikli 307 alusel kalduda kõrvale

- 31 – EÜ artikkel 297 ja artikli 60 lõige 2. Vt samuti 17. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-70/94: Werner (EKL 1995, lk I-3189); 17. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-83/94: Leifer jt (EKL 1995, lk I-3231) ja 6. aprilli 1995. aasta kohtujurist Jacobi ettepanek kohtuasjas C-120/94: komisjon vs. Kreeka (EKL 1996, lk I-1513).
- 32 – 14. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-124/95: Centro-Com (EKL 1997, lk I-81, punkt 25).
- 33 – 18. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-260/89 (EKL 1991, lk I-2925). Vt samuti 26. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjas C-368/95: Familiapress (EKL 1997, lk I-3689) ja 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-60/00: Carpenter (EKL 2002, lk I-6279).

- 34 – Tundub, et teatud õigussüsteemides on ülimalt ebatõenäoline, et riiklike meetmete puhul, millega rakendatakse Julgeolekunõukogu resolutsioone, oleks kohtulik kontroll välistatud (mis muuseas tõendab, et Euroopa Kohtu otsus kohtuliku kontrolli välistamise kohta vaidlustatud määrusega sarnaste meetmete puhul raskendaks ühenduse õiguse ülevõtmist teatud õiguskordadesse). Vt näiteks järgmised allikad: Saksamaa: Bundesverfassungsgericht'i 14. oktoobri 2004. aasta määrus (Görgülü) 2 BvR 1481/04, avaldatud NJW 2004, lk 3407-3412. Tšehhi Vabariik: Ústavní soud 15. aprill 2003 (I. ÚS 752/02); Ústavní soud, 21. veebruar 2007 (I. ÚS 604/04). Itaalia: Corte Costituzionale, 19. märts 2001, nr 73. Ungari: 4/1997 (I. 22.) AB határozat. Poola: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór orzeczdowy), 27. aprill 2005, P 1/05, pkt 5.5, Seria A, 2005 Nr 4, poz. 42; and Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór orzeczdowy), 2. juuli 2007, K 41/05, Seria A, 2007 Nr 7, poz. 72.

gule, milleks on asutamisleping”.³⁵ Euroopa Kohus kinnitas kohtuotsuses Schmidberger veelgi selgemalt, et „meetmed, mis on vastuolus inimõigustega, on ühenduse jaoks vastuvõetamatud”.³⁶ Lühidalt, Ühendkuningriigi EÜ artikli 307 tõlgendus eirab üldpõhimõtteid, millel Euroopa Liit rajaneb, samas kui asutamislepingus puudub igasugune vihje sellele, et EÜ artiklil 307 on ühenduse konstitutsioonilises raamistikus eriline seisund, rääkimata veel niivõrd erilisest seisundist.

nõuab, et liikmesriigid teostavad oma pädevust ja ülesandeid sellistes rahvusvahelistes organisatsioonides nagu ÜRO viisil, mis on kooskõlas esmasest õigusest tulenevate nõuetega ja ühenduse õiguse üldpõhimõtetega.³⁸ Liikmesriigid kui ÜRO liikmed, ning käesoleva asja kontekstis iseäranis need liikmesriigid, kes on Julgeolekunõukogu liikmed, peavad tegutsema viisil, mis välistab niivõrd kui võimalik selliste otsuste tegemise ÜRO organite poolt, mis lähevad vastuollu ühenduse õiguskorra kesksete üldpõhimõtetega. Seega vastutavad liikmesriigid ise ühenduse õiguskorra ja rahvusvahelise õiguse vastuolu ohu vähendamise eest.

32. Pealegi on EÜ artiklist 307 tulenevad kohustused ja sellega seotud lojaalse koostöö kohustus kahe-suunalised: need on kohaldatavad nii ühendusele kui ka liikmesriikidele.³⁷ EÜ artikli 307 teine lõik sätestab, et „asjassepuutuvad liikmesriigid [kasutavad] kõiki vajalikke vahendeid [...] vastuolude kõrvaldamiseks” varasematest lepingutest ja ühenduse õigusest tulenevate kohustuste vahel. Sel eesmärgil „liikmesriigid abistavad [...] üksteist ning kui see on põhjendatud, võtavad vastu ühise seisukoha”. See kohustus

33. Kui EÜ artikli 307 alusel ei saa vaidlustatud määruse kohtulikku kontrolli välistada, siis kas seda saab teha mõne teise ühenduse õiguse normi alusel? Nõukogu, komisjon ja Ühendkuningriik argumenteerivad, et põhimõtteliselt ei tohi Euroopa Kohus kahelda ühenduse meetmetes, millela rakendatakse resolutsioone, mida Julgeolekunõukogu on

35 – 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Les Verts*, punkt 23.

36 – 12. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-112/00: *Schmidberger* (EKL 2003, lk I-5659, punkt 73).

37 – Vt hiljutine näide seoses EÜ artiklist 307 liikmesriikidele tulenevate kohustustega 1. veebruari 2005. aasta otsus kohtuasjas C-203/03: komisjon vs. Austria (EKL 2005, lk I-935, punkt 59).

38 – Vt samal teemal 15. novembri 1994. aasta arvamus 1/94 (EKL 1994, lk I-5267, punktid 106–109) ühenduse rahvusvahelisel tasandil ühtse esindamise nõude kohta ja 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, punktid 40–51.

pidanud vajalikuks rahu ja rahvusvahelise julgeoleku säilitamiseks. Siinkohal tugineb komisjon mõistele „poliitiline küsimus”.³⁹ Lühidalt öeldes väidavad komisjon, nõukogu ja Ühendkuningriik, et käesoleva asja spetsiifiline sisu ei allu kohtulikule kontrollile. Nad leiavad, et Euroopa Inimõiguste Kohus on samal seisukohal.

väitis õigesti kohtunik Murphy oma eriarvamuses United States Supreme Court'is (Ühendriikide ülemkohus) arutatud kohtuasjas Korematsu:

„Nii nagu teisedki väited, mis lähevad vastuollu üksikisiku konstitutsiooniliste õigustega, nii peab ka [seda] väidet saama kohtumenetluses kontrollida selleks, et hinnata selle mõistlikkust ning lepitada seda teiste huvidega. Millised on lubatud [kaalutusõiguse] piirid ning kas neid on konkreetsel juhul ületatud või mitte, on kohtuliku kontrolli küsimus.”⁴⁰

34. Minu arvates ei pea paika väide, et käesolev asi puudutab „poliitilist küsimust”, mille suhtes on sobimatu vähimigi kohtulik sekkumine. Väide, et teatav meede on vajalik rahu ja rahvusvahelise julgeoleku tagamiseks, ei saa muuta olematuks ühenduse õiguse üldpõhimõtteid ning jätta üksikisikuid ilma nende põhiõigustest. See ei kahanda rahu ja rahvusvahelise julgeoleku säilitamise huvi olulisust; see tähendab lihtsalt seda, et kohtute ülesandeks jääb selliste meetmete õigusjärgsuse hindamine, mis võivad vastuollu minna nii muude huvidega, mis on sama olulised, kui ka kohtutele usaldatud õiguskaitsega. Nagu

35. Kindlasti võivad erakorralised asjaolud õigustada isikuvabaduse piiramist, mis tavalistes tingimustes oleks vastuvõetamatu. Kuid see ei tohiks viia meid mõttele öelda, et „teatud juhtudel tuleb vabadusele mõneks ajaks tõmmata peale kate, nii nagu oli kombeks katta jumalate kujusid”.⁴¹ Samuti ei tähenda see ka seda, nagu märkis

39 – Mõiste „poliitiline küsimus” vermis Ühendriikide ülemkohtu esimees Taney kohtuasjas *Luther vs. Borden*, 48 U.S. 1(1849), lk 46-47. Ühenduse kontekstis ei ole selle mõiste täpne tähendus kaugeltki selge. Komisjon ei peatunud lähemalt sellel argumendil, mille ta kohtuistungil esitas, kuid võib oletada, et ta leidis, et Euroopa Kohus peaks loobuma kohtuliku kontrolli teostamisest, kuna puuduvad õigusemõistmise kriteeriumid, mille alusel saaks hinnata käesolevas asjas tõstatatud küsimusi.

40 – United States Supreme Court, kohtuotsus *Korematsu vs. Ühendriigid*, 323 U.S. 214, 233-234 (1944) (Murphy, J., eriarvamus) (sisemised jutumärgid välja jäetud).

41 – Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, XII raamat („Il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté, comme l'on cache les statues des dieux”).

Ühendkuningriik, et niisugustel juhtudel peab kohtuliku kontrolli olema „kõige marginaalsem”. Vastupidi, kui leitakse, et oht avalikule julgeolekule on eriti suur, siis on surve iseäranis tugev, et võetaks meetmeid, mis eiravad isikuõigusi, eeskätt nende isikute õigusi, kes poliitilises protsessis osalevad vähe või ei osale üldse. Seepärast peavad kohtud niisugustel juhtudel eriti valvsalt täitma oma ülesannet kaitsa õigusriiki. Seega nõuavad samad asjaolud, millega võidakse põhjendada põhiõiguste erandkorras piiramist, et kohtud kontrolliks, kas need piirangud ei lähe kaugemale kui on eesmärgi saavutamiseks vajalik. Allpool peatun veel sellel, et Euroopa Kohus peab kontrollima, kas väidetav eriti suur oht julgeolekule on põhjendatud, ning peab tagama, et võetud meetmetega leitakse õige tasakaal ühelt poolt julgeoleku ohu laadi ja teiselt poolt isikute põhiõiguste riive ulatuse vahel.

36. Nõukogu, komisjoni ja Ühendkuningriigi sõnul loobub Euroopa Inimõiguste Kohus oma kohtuliku kontrolli pädevusest, kui vaidlusalune meede on vajalik Julgeolekunõukogu resolutsiooni rakendamiseks. Ent ma kahtlen tõsiselt selles, et Euroopa Inimõiguste Kohus

piirab niiviisi oma pädevust.⁴² Samas, isegi kui see nii oleks, ei leia ma, et see mõjutaks käesolevat asja.

42 – Euroopa Inimõiguste Kohus sedastas, et „lepinguosalistel ei ole terrorismivastase võitluse nimel lubatud rakendada igasuguseid meetmeid, mida nad peavad kohaseks” (6. septembri 1978. aasta otsus kohtuasjas Klass jt vs. Saksamaa, A-seeria, nr 28, punkt 49). Enamgi veel, nimetatud kohus arutles väga pikalt oma pädevuse üle kohtuotsuses Bosphorus Airways, vihjama kordagi võimalusele, et tal ei pruugi olla kohtuliku kontrolli pädevust, kuna vaidlustatud meetmetega rakendati Julgeolekunõukogu resolutsiooni (kohtuotsus Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) vs. Iirimaa [GC], nr 45036/98). Seega tundub, et kohtuotsus *Bosphorus Airways* toetab väidet kohtuliku kontrolli kasuks. Ent ikkagi tuleneb nõukogu, komisjoni ja Ühendkuningriigi sõnul vastuvõetavuse määrusest Behrami, et Julgeolekunõukogu resolutsioonide rakendusmeetmed langevad automaatselt välja konventsiooni reguleerimisalast (Euroopa Inimõiguste Kohtu 2. mai 2007. aasta määrus kohtuasjas Behrami ja Behrami vs. Prantsusmaa ning Saramati vs. Prantsusmaa, Saksamaa ja Norra [GC], nr 71412/01 ja nr 78166/01); vt samuti 5. juuli 2007. aasta vastuvõetavuse määrus kohtuasjas Kasumaj vs. Kreeka, nr 6974/05 ja 28. augusti 2007. aasta vastuvõetavuse määrus kohtuasjas Gajic vs. Saksamaa, nr 31446/02). Tundub, et see on liialt lai määruse tõlgendus. Behrami kohtuasi puudutas väidetavat põhiõiguste rikkumist Kosovosse paigutatud rahuvalvajate poolt, kes tegutsesid ÜRO egiidi all. Kostja-riigid olid oma väeüksused saatnud nimetatud rahuvalvõjude koosseisu. Ent Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et tal puudub *ratione personae* pädevus, seda peamiselt põhjusel, et lõplik võimupädevus ja kontroll rahuvalvemissiooni üle kuulub Julgeolekunõukogule, mistõttu tuleb kaebuse aluseks olnud teod ja tegevusetus omistada ÜROle, mitte kostja-riikidele (vt määruse punktid 121 ja 133–135). Tõepoolest, sellega seoses eristas kõnealune kohus väga selgelt nimetatud määruse kohtuotsusest Bosphorus Airways (vt eeskätt määruse punkt 151). Seega tundub, et Euroopa Inimõiguste Kohus on seisukohal, et juhtudel, kus kaebuse põhjutanud teod on rahvusvahelise õiguse normide kohaselt omistatavad ÜROle, puudub kohtul *ratione personae* pädevus, kuna ÜRO ei ole konventsiooni lepinguosaline. Vastupidi on juhul, kui lepinguosalise ametivõimud on astunud menetluslikke samme, et võtta Julgeolekunõukogu resolutsioon üle siseriiklikusse õiguskorda, siis on niiviisi võetud meetmed omistatavad riigile, mistõttu need alluvad kohtulikele kontrollile konventsiooni alusel (vt samuti 16. oktoobri 2007. aasta vastuvõetavuse määrus kohtuasjas Beric jt vs. Bosnia ja Hertsegoviina, punktid 27-29).

37. Kahtlemata on tõsi, et Euroopa Kohus saab ühenduse põhiõiguste kaitsmisel inspiratsiooni Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast.⁴³ Sellegipoolest erinevad nimetatud kohtud oluliselt. Euroopa Inimõiguste Kohtu ülesanne on tagada, et konventsiooniga liitunud lepinguosalistel täidavad oma kohustusi. Kuigi nimetatud konventsiooni eesmärk on isiku inimõiguste ja põhivabaduste kaitse ja nende edasine rakendamine, on selle eesmärk toimida eeskätt riikidevahelise kokkuleppena, mis loob lepinguosalistele kohustusi rahvusvahelisel tasandil.⁴⁴ Seda iseloomustab konventsiooni valitsusvaheline täitmise tagamise mehhanism.⁴⁵ Vastupidi sellele on asutamislepinguga loodud autonoomne õiguskord selline, kus liikmesriikidel ja isikutel on vahetud õigused ja kohustused. Euroopa Kohtu ülesanne on toimida sisemise õiguskorra, mis moodustabki ühenduse, konstitutsioonikohtuna. Euroopa Inimõiguste Kohus ja Euroopa Kohus erinevad teineteisest *ratione personae* pädevuse poolest ning oma õigussüsteemi seose poolest rahvusvahelise avaliku õigusega. Seega üritavad nõukogu, komisjon ja Ühendkuningriik luua paralleeli just seal, kus analoogia kahe kohtu vahel lõpeb.

38. Nõukogu väitis kohtuistungil, et kui Euroopa Kohus mõistab õigust selliste ühenduse institutsioonide õigusaktide üle, mis tuginevad Julgeolekunõukogu resolutsioonidele, väljub ta temale pandud ülesannete piiridest ja „räägib rahvusvahelise üldsuse nimel”. See väide läheb aga ilmselgelt liiga kaugele. Loomulikult, kui Euroopa Kohus peaks leidma, et vaidlusalust resolutsiooni ei saa ühenduse õiguskorras kohaldada, siis kahtlemata kaasneb sellega rahvusvaheline järelkaja. Tuleb mainida, et see järelkaja ei pruugi olla ilmingimata negatiivne. Tegemist on nimelt sellise tõsiasja vahetu tagajärjega, et praegu ÜRO toimimist reguleeriva süsteemi puhul on ainus võimalus isiku jaoks, kes soovib oma põhiõiguste kohaseks kaitseks pöörduda sõltumatuses kohtusse, siseriikliku rakendusmeetme vaidlustamine siseriiklikus kohtus.⁴⁶ Tegelikult ei saa kõnealuse meetme edukas vaidlustamine olla Julgeolekunõukogule päriselt üllatuseks, kuna seda

43 – Vt näiteks 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-36/02: Omega Spielhallen (EKL 2004, lk I-9609, punkt 33).

44 – Vt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni preambul ning EIÖK artikkel 19 ja artikli 46 lõige 1.

45 – Vt EIÖK artikli 46 lõige 2.

46 – Vt ÜRO eriraportööri inimõiguste ja põhivabaduste kaitse küsimustes terrorismile vastuseismise ajal 16. augusti 2006. aasta aruanne (A/61/267), punkt 39: „Võttes arvesse, et [loetelusse] lisamise tagajärjel külmutatakse rahalised vahendid, siis on loetelusse lisamise vaidlustamine õigus hädavajalik. Rahvusvahelisel tasandil ei ole praegu vastavaid menetlusi olemas. Teatavatel juhtudel on need praegu olemas riigi tasandil. Eriraportöör on seisukohal, et kohase või piisava rahvusvahelise kontrolli puudumisel on vaja riiklikke kontrollimenetlusi, isegi rahvusvaheliste nimekirjade suhtes. Need peaksid olemas olema riikides, kes kohaldavad sanktsioone.”

küsimust on sõnaselgelt käsitletud sanktsioonide komitee analüüsi ja sanktsioonide monitooringu tööühm.⁴⁷

Euroopa Kohus endale pädevuse, mis väljub ühenduse õiguskorra piiridest.

39. Euroopa Kohtu otsuse õiguspõhjuste piirdub ainult ühenduse sisemise õiguskorraga. Selles ulatuses, milles niisugune otsus takistab ühendusel ja liikmesriikidel rakendada Julgeolekunõukogu resolutsioone, tuleb vastavalt rahvusvahelise avaliku õiguse normidele kindlaks teha, millised on õiguslikud tagajärjed rahvusvahelises õiguskorras. Kuigi on tõsi, et ühenduse õiguse üldpõhimõtetest tulenevad piirangud institutsioonide tegevusele võivad ebamugavaks muuta ühenduse ja selle liikmesriikide rahvusvahelise suhtluse, ei välista nende põhimõtete kohaldamine Euroopa Kohtu poolt ei riigi vastutust reguleerivate rahvusvaheliste normide ega ka ÜRO põhikirja artikli 103 kohaldamist. Seega on ekslik nõukogu väide, et vaidlustatud määruse kohtulik kontrollimisel võtab

40. Eelnevale tuginedes järeldan, et Esimese Astme Kohus rikkus õigusnormi, kui otsustas, et tal puudub pädevus kontrollida vaidlustatud määrust põhiõiguste seisukohalt, mis kuuluvad ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka. Järelikult peaks Euroopa Kohus leidma, et apellatsioonkaebuse esitaja teine väide on põhjendatud, ning tühistama vaidlustatud kohtuotsuse.

IV. Väidetavad põhiõiguste rikkumised

41. Selle asemel, et saata asi otsustamiseks tagasi Esimese Astme Kohtusse, leian, et Euroopa Kohtul tuleks käesolevas asjas teha lõplik otsus.⁴⁸ Otstarbekuse seisukohalt pean siinkohal kohaseks keskenduda käesoleva asja põhiküsimusele, nimelt, kas vaidlustatud määrus rikub apellatsioonkaebuse esitaja põhiõigusi.

47 – Vt eeskätt analüüsi ja sanktsioonide monitooringu tööühma teine aruanne (S/2005/83), mille punktis 54 on märgitud, et „üksuste ja isikute loetelusse kandmise viis ning kontrolli ja edasikaebamise võimaluse puudumine loetelusse kantute jaoks tõstatab tõsiseid vastutusega seonduvaid küsimusi ja on võimalik, et on rikutud põhiõigusi, õigusnorme ja konventsiooni” ning punktis 58, et „kontroll selle menetluse üle aitaks vähendada ühe või mitme võimalikult negatiivse kohtuotsuse võimalust”. Sellega seoses on aruandes mainitud eeskätt Euroopa Kohut. Vt samuti analüüsi ja sanktsioonide monitooringu tööühma kuuenda aruande, mis puudutab ülevaadet õiguslike väljakutsete kohta seoses sanktsioonide programmiga (S/2007/132), I lisa.

48 – Vastavalt Euroopa Kohtu põhikirja artiklile 61.

42. Apellatsioonkaebuse esitaja väitel on rikutud mitut põhiõigust ning seetõttu palub ta tühistada vaidlustatud määruse teda puudutavas osas. Vastustajad, eeskätt komisjon ja Ühendkuningriik, leiavad, et selles osas, milles vaidlustatud määrus ehk piirab apellatsioonkaebuse esitaja põhiõigusi, on see põhjendatud rahvusvahelise terrorismi kõrvaldamise vajadusega. Siinkohal on nende teine argument, et võttes arvesse kaalulolevaid rahvusvahelise julgeoleku huve, peaks Euroopa Kohus kohaldama põhiõiguste kaitse leebemaid kriteeriume, mitte lähtuma kohtuliku kontrolli tavapärasest tasemest.

43. Ma ei nõustu kostjatega. Nad pooldavad sellist laadi kohtulikku kontrolli, mis on sisuliselt väga sarnane Esimese Astme Kohtu käsitletuga lähtuvalt *ius cogens*'ist. Teatud mõttes väljendab nende argument pelgalt teisel moel veendumust, et käesolev asi puudutab „poliitilist küsimust” ning et erinevalt poliitilistest institutsioonidest puudub Euroopa Kohtul pädevus niisuguste küsimuste asjakohaseks käsitlemiseks. Põhjust nähakse selles, et kõnealused küsimused on rahvusvahelise tähtsusega ning igasugune Euroopa Kohtu sekkumine võiks ülemaailmselt koordineeritud terrorismivastase võitluse jõupingutusi häirida. Samuti on see argument tihedalt seotud seisukohaga, et kohtutel puuduvad vahendid määramaks, millised meetmed on kohased rahvusvahelise terrorismi ärahoidmiseks. Vastupidi võib oletada, et Julgeolekunõukogu on selleks kompetentne. Nendele põhjendustele tuginedes

järeldavad vastustajad, et Euroopa Kohus peaks suhtuma Julgeolekunõukogu hinnangutesse äärmise aupaklikkusega, ning juhul kui ta otsustab midagi ette võtta, siis peaks see piirduma nendele hinnangutele tuginevate ühenduse õigusaktide minimaalse kontrolliga.

44. On tõsi, et kohtud ei tohiks olla institutsiooniliselt pimedad. Euroopa Kohus peaks tähelepanelikult jälgima rahvusvahelist tausta, milles ta tegutseb, ning olema teadlik temale kehivatest piirangutest. Ta peaks teadma, milline on tema otsuse võimalik mõju väljaspool ühenduse piire. Maailmas, milles on üha enam levinud vastastikune sõltuvus, peavad eri õiguskorrad suutma kohaneda üksteise jurisdiktsioonilise jaotusega. Järelikult ei saa Euroopa Kohus alati väita, et tal on ainupädevus otsustada, kuidas lepitada teatavaid põhimõttelisi huvisid. Võimalusel peaks Euroopa Kohus tunnustama selliste institutsioonide pädevust nagu Julgeolekunõukogu, mis on loodud teistsuguse õiguskorra alusel kui ta ise ning mis on mõnikord paremas olukorras selliste põhimõtteliste huvide vaagimisel. Ometi ei saa Euroopa Kohus nende institutsioonide vaateid austades eirata ühenduse õiguskorra aluseks olevaid põhiväärtusi, mida ta on kohustatud kaitsma. Teiste institutsioonide austamine omab mõtet üksnes juhul, kui see rajaneb nende väärtuste jagamisel ja nende kaitsmise vastastikusel kohustusel. Järelikult

olukorras, kus kaalul on ühenduse põhi-
väärtused, võidakse Euroopa Kohtult nõuda
ümber hinnata ja võib-olla ka tühistada
meetmed, mille on võtnud ühenduse institut-
sioonid, isegi siis, kui need meetmed peegel-
davad Julgeolekunõukogu soove.

„Just siis kui kostab kahurimürinat, vajame
eriti seadusi [...] Igasugust riigi võitlust terro-
rismi või muu vaenlase vastu tuleb pidada
kooskõlas normide ja seadustega. Alati
on olemas seadus, mida riik peab järgima.
„Musti auke” ei ole olemas. [...] Sellise käsit-
luse kujunemise põhjus ei ole mitte ainult
poliitilise ja normatiivse reaalsuse pragma-
tiline tagajärg. Need juured on palju süga-
vamal. Selles väljendub erinevus oma elu eest
võitleva demokraatliku riigi ja tema vastu
üles astunud terroristide võitluse vahel. Riik
võitleb seaduse nimel ja seaduse kaitsmise
nimel. Terroristid võitlevad seaduse vastu
seda rikkudes. Terrorismivastane sõda on ka
õiguse sõda nende vastu, kes on tema vastu
üles astunud.”⁴⁹

45. Asjaolu, et kõnealuste meetmete
eesmärk on rahvusvahelise terrorismi kõrval-
damine, ei tohiks heidutada Euroopa Kohut
täitmast õigusriikluse säilitamise ülesannet.
Tehes seda ilma, et ta sekkuks poliitikasse,
kinnitab Euroopa Kohus veelkord nende
piiride olemasolu, mille õigus seab teatava-
tele poliitilistele otsustele. See ei ole kunagi
lihtne ülesanne ning kohtutele on tõepoolest
tõsine väljakutse teha tarku otsuseid terro-
rismiohuga seonduvates küsimustes. Ent
sama kehtib ka poliitiliste institutsioonide
kohta. Eeskätt avaliku julgeoleku küsimustes
võib poliitiline protsess tulla ülemäära vastu
rahva vahetule murele, mille tagajärjel vaigis-
tavad ametivõimud enamuse hirme üksik-
kute isikute õiguste arvel. Just siis peaksid
sekkuma kohtud tagamaks, et tänased poliiti-
lised vajadused ei muutuks õiguslikuks reel-
suseks homme. Nende ülesanne on kindlus-
tada, et see, mis on teatud hetkel poliitiliselt
otstarbekas, oleks kooskõlas õigusriikluse
põhimõttega, ilma milleta pikemas pers-
pektiivis ei edene ükski demokraatlik ühis-
kond. Iisraeli ülemkohtu endisele presiden-
dile Aharon Barakile kuuluvad alljärgnevad
sõnad:

46. Järelikult ei ole põhjust, miks peaks
Euroopa Kohus käesolevas asjas kõrvale
kalduma põhiõiguste tavapärasest tõlgen-
dusest, millele apellatsioonkaebuse esitaja
tugineb. Ainus uus küsimus seisneb selles,
kas rahvusvahelise terrorismi tõkestami-
sest tuleneva konkreetse vajadusega on
põhjendatud apellatsioonkaebuse esitaja
põhiõiguste piirangud, mis muidu oleksid
lubamatud. See ei tähenda veel nende põhiõ-
guste ega ka kohaldatava kohtuliku kontrolli
standardi teistsugust käsitlust. See tähendab
lihtsalt seda, et tähtsus, mida omistatakse eri

⁴⁹ – Iisraeli ülemkohus, HCJ 769/02 (2006) The Public
Committee Against Torture in Israel jt vs. Iisraeli valitsus jt,
punktid 61 ja 62 (sisemised jutumärgid välja jäetud).

huvidele, mida tuleb alati asjaomaste põhiõiguste kohaldamisel vaagida, võib olla erinev sõltuvalt rahvusvahelise terrorismi tõkestamisest tulenevast eriomasest vajadusest. Kuid seda tuleb hinnata Euroopa Kohtu tavapärase kohtuliku kontrolli teostamise raames. Käesoleva juhtumi asjaolud võivad nõuda, et leitakse teistsugune tasakaal põhiõiguste puhul kaitstavate väärtuste vahel, kuid põhiõigustest tulenev kaitse tase ei tohiks muutuda.

47. Apellatsioonkaebuse esitaja probleem seisneb selles, et kõik tema ühenduses paiknevad rahalised vahendid on juba mitu aastat olnud määramata ajaks külmutatud ning seda olukorras, kus tal puuduvad piisavad õiguskaitsevahendid, vaidlustamaks väidet, et ta on süüdi seaduse rikkumises. Oma nõuetes on ta tuginenud omandiõigusele, õigusele olla ära kuulatud ja tõhusa kohtuliku kontrolli õigusele. Käesolevas asjas on nimetatud õigused omavahel tihedalt seotud. On ilmselge, et rahaliste vahendite külmutamine määramata ajaks tähendab ulatuslikku sekkumist vara rahumeelsesesse kasutamisesse. Tegelikult võivad tagajärjed asjaomase isiku jaoks olla laastavad isegi siis, kui on korraldatud põhivajaduste rahuldamine ja kulude katmine. Loomulikult selgitab see, miks nimetatud meetme mõju sunnivahendina on ülitugev ning miks niisuguseid „mõistlikke sanktsioone” peetakse sobivaks või isegi vajalikuks terroriaktide tõkestamisel. Samas rõhutab see niisuguste menetluslike tagatiste vajadust, mis nõuab ametiasutustelt meetmete põhjendamist ja nende proportsionaalsuse tõendamist mitte ainult abstraktselt,

vaid lähtuvalt antud asja konkreetsetest asjaoludest. Komisjon märgib õigesti, et rahvusvahelise terrorismi tõkestamine võib õigustada omandiõiguse piiramist. Ometi ei vabasta see *ipso facto* ametiasutusi kohustusest tõendada, et need piirangud on asjassepuutuva isiku puhul põhjendatud. Menetluslikud tagatised on vajalikud nimelt selleks, et tagada, et tegu on tõepoolest niisuguse juhtumiga. Selliste menetluslike tagatiste puudumisel on kellegi rahaliste vahendite külmutamise puhul määramata ajaks tegu omandiõiguse rikkumisega.

48. Apellatsioonkaebuse esitaja väidab, et seoses tema suhtes kohaldatud sanktsioonidega puuduvad tal nimetatud menetluslikud tagatised. Ta lisab, et talle ei ole antud mingit võimalust olla ära kuulatud tema vastu esitatud väidetavate faktide, tingimuste ja tõendite tõelevastavuse ja asjakohasuse osas. Ta väidab, et ta oleks palju paremas olukorras, kui tema vastu oleks esitatud kriminaalsüüdistus, kuna sellisel juhul oleks tal olnud vähemalt kriminaalkohtupidamises ettenähtud kaitse. Siinkohal tugineb ta õigusele olla ära kuulatud haldusametustest poolt ja sõltumatu kohtu teostatava tõhusa kohtuliku kontrolli õigusele.

49. Nii õigus olla ära kuulatud kui ka õigus tõhusale kohtulikule kontrollile on põhiõigused, mis kuuluvad ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka. Väljakujunenud

kohtupraktika sedastab, et „[...] õiguse olla ära kuulatud tagamine kõigis menetlustes, mis võivad viia asjaomast isikut kahjustava meetmeni, kujutab endast ühenduse õiguse üldpõhimõtet, mida tuleb austada isegi siis, kui asjaomast menetlust ei ole kuidagi reguleeritud [...] See põhimõte eeldab, et isikutele, kelle suhtes tehakse nende huve oluliselt riivav otsus, antaks võimalus oma seisukoha väljendamiseks”.⁵⁰ Seoses õigusega tõhusale kohtulikule kontrollile on Euroopa Kohus sedastanud, et „Euroopa Ühendus on [...] õigusriiklusel rajanev ühendus, kus kohus kontrollib institutsioonide õigusaktide vastavust nii asutamislepingule kui ka õiguse üldpõhimõtetele, mis hõlmavad põhiõigusi. [...] Isikutel on seepärast õigus tõhusale kohtulikule kaitsele seoses ühenduse õiguskorrast tulenevate õigustega; õigus kohtulikule kaitsele on üks õiguse üldpõhimõtetest, mis tulenevad liikmesriikide ühistest riigiõiguslikest tavadest”.⁵¹

et igasugune ühenduse või tema liikmesriigi jõupingutus näha ette haldus- või kohtumenetlus vaidlustatud määrusega kehtestatud sanktsioonide õiguspärasuse vaidlustamiseks on vastuolus nimetatud määruse aluseks olevate Julgeolekunõukogu resolutsioonidega, ohustades seeläbi rahvusvahelise terrorismi vastast võitlust. Sellest lähtudes ei ole vastustajad esitanud teavet, mis võimaldaks Euroopa Kohtul teostada kohtulikku kontrolli apellatsioonkaebuse esitajaga seonduvate konkreetsete asjaolude põhjal.

50. Kostjate argument on, et niivõrd kui õigust olla ära kuulatud ja õigust tõhusale kohtulikule kontrollile on piiratud, on need piirangud põhjendatud. Nad leiavad,

50 – 24. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-32/95 P: Lisrestal jt (EKL 1996, lk I-5373, punkt 21). Vt samuti Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 41 lõige 2.

51 – 25. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-50/00 P: Unión de Pequeños Agricultores vs. nõukogu (EKL 2002, lk I-6677, punktid 38 ja 39). Vt samuti Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47 ja EIOK artiklid 6 ja 13.

51. Ma ei arutle väga pikalt õiguse olla ära kuulatud väidetava rikkumise üle. Piisab kui mainida, et olgugi et seoses nimetatud õigusega võib avaliku julgeoleku kaalutlustel ette näha teatavad piirangud, ei ole ühenduse institutsioonid käesolevas asjas apellatsioonkaebuse esitajale võimaldanud avaldada oma arvamust küsimuses, kas tema vastu kehtestatud sanktsioonid on põhjendatud või kas neid tuleks jätkuvalt rakendada. Loetelust kustutamise menetluse olemasolu ÜRO tasandil ei paku lahendust. Selles menetluses esitavad avaldajad loetelust kustutamise avalduse kas sanktsioonide komiteele

või oma riigi valitsusele.⁵² Selle avalduse läbivaatamine on täielikult valitsustevahelise konsultatsiooni küsimus. Tegelikult ei ole sanktsioonide komitee kohustatud arvestama avaldaja seisukohtadega. Liitigi ei ole loetelust kustutamise menetluses võimalik tutvuda informatsiooniga, mis on avaldaja loetelusse kandmise otsuse aluseks. Tegelikult on juurdepääs sellisele informatsioonile keelatud sõltumata sellest, kas konfidentsiaalsuse hoidmise vajadust on piisavalt põhjendatud. Üks peamistest põhjustest, miks austada õigust olla ära kuulatud, on võimaldada asjassepuutuvatel isikutel kaitsta oma õigusi tõhusalt, iseäranis kohtumenetluses, mis algatatakse pärast halduskontrollimenetluse lõppemist. Selles mõttes on ärakuulamise õiguse austamine otseselt seotud tõhusa kohtuliku kontrolli õiguse tagamisega. Haldusmenetluslikud tagatised ei saa kunagi kõrvaldada sellele järgneva kohtuliku kontrolli vajadust. Ent haldusmenetluslike tagatiste puudumine kahjustab oluliselt apellatsioonkaebuse esitaja õigust tõhusale kohtulikule kaitsele.

52. Õigus tõhusale kohtulikule kaitsele on põhiõiguste seas tähtsal kohal. Kuigi selle õiguse teatud piirangud võivad olla lubatud, kui tegemist on muude ülekaalukate huvidega, on demokraatlikus ühiskonnas täiesti lubamatu kahjustada kõnealuse õiguse enda olemust. Nagu Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud kohtuotsuses Klass jt, tuleneb „õigusriigi põhimõttest [...] muu hulgas, et täidesaatva võimu asutuste sekkumine üksikisiku õigustesse peaks alluma tõhusale kontrollile, mille tavaliselt tagavad vähemalt viimase astmena kohtud, kuna kohtulik kontroll tagab kõige paremini sõltumatuse, erapooletuse ja õiglase menetluse”.⁵³

52 – Pärast meetmete võtmist apellatsioonkaebuse esitaja suhtes on loetelust kustutamise menetlust mitu korda muudetud. Esialgse korra kohaselt võis asjaomane isik esitada loetelust kustutamise avalduse ainult riigile, kus ta elab või mille kodanik ta on. Kehtiva korra kohaselt võivad avaldajad, kes soovivad esitada asjaomast taotlust, teha seda kas ÜRO *focal point*'i kaudu või riigi kaudu, kus nad elavad või mille kodanikud nad on. Ometi ei ole muutunud loetelust kustutamise menetluse põhimõtteline valitsustevaheline olemus. Vt 19. detsembri 2006. aasta Julgeolekunõukogu resolutsioon 1730(2006) ja sanktsioonide komitee suunised oma tegevuse kohta; kättesaadavad veebilehel <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml>.

53. Apellatsioonkaebuse esitaja nimi on juba mitu aastat olnud vaidlustatud määruse I lisa loetelus ning ühenduse institutsioonid keelduvad ikka veel andmast talle võimalust vaidlustada tema loetelusse lisamise põhjuseid. Institutsioonid on talle teinud ülimalt tõsiseid etteheiteid ning nendele tuginedes kohaldanud tema suhtes väga karme sanktsioone. Sellegipoolest välistavad nad täielikult võimaluse, et sõltumatu kohus saaks hinnata nende etteheidete põhjendatust ning sanktsioonide mõistlikkust. Sellise keeldumisega kaasneb tegelikult võimalus, et apellatsioonkaebuse esitaja vastu ühenduses kehtestatud sanktsioonid on ebaproportsionaalsed või ei peaks üldsegi olema kehtestatud talle, ent ometi võivad need kehtima jääda määramata

53 – 42. joonealuses märkuses viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus Klass jt, punkt 55.

ajaks. Euroopa Kohtul ei ole mitte kuidagi võimalik teada saada, kas see tegelikult nii on, kuid ainuüksi sellise võimaluse esinemist ühiskonnas, mis järgib õigusriigi põhimõtet, tuleb hukka mõista.

mis on diplomaatiline organ. Sellistel asjaoludel tuleb järeldada, et ÜRO tasandil ei ole tagatud õiguse kohtulikule kontrollile teostamine sõltumatus kohtus. Seepärast ei saa ühenduse institutsioonid loobuda nõuetekohasest kohtulikust kontrollist Julgeolekunõukogu resolutsioonide rakendamisel ühenduse õiguskorras.

54. Kui ÜRO tasandil toimiks tegelik ja tõhus kohtuliku kontrolli mehhanism, mida rakendaks sõltumatu kohus, siis vabastaks see ühenduse kohustusest teostada kohtulikku kontrolli ühenduse õiguskorras kohaldatavate rakendusmeetmete suhtes. Täna selline mehhanism puudub. Nagu komisjon ja nõukogu oma väidetes rõhutasid, jääb otsuse tegemine isiku kustutamise kohta ÜRO sanktsioonide loetelust täielikult sanktsioonide komitee pädevusse,

55. Eeltoodud arvestades on põhjendatud apellatsioonkaebuse esitaja väide, et vaidlustatud määrus rikub õigust olla ära kuulatud, õigust tõhusale kohtulikule kontrollile ja omandiõigust. Euroopa Kohus peaks tühistama vaidlustatud määruse apellatsioonkaebuse esitajat puudutavas osas.

V. Ettepanek

56. Järgnevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1. Tühistada Esimese Astme Kohtu 21. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas T-315/01: Kadi vs. nõukogu ja komisjon.

2. Tühistada nõukogu 27. mai 2002. aasta määrus (EÜ) nr 881/2002, millega kehtestatakse teatavate Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 467/2001, millega keelustatakse teatavate kaupade ja teenuste eksport Afganistani, laiendatakse Afganistani rühmitusega Taliban seotud lennukeeldu ning rahaliste vahendite ja muude finantsallikate külmutamist, apellatsioonkaebuse esitajat puudutavas osas.