ÜLDKOHTU OTSUS (SEITSMES KODA)

30. september 2010 *

Kohtuasjas T-85/09,

Yassin Abdullah Kadi, elukoht Jeddah (Saudi Araabia), esindajad: D. Anderson, *QC,* *barrister* M. Lester ja *solicitor* G. Martin,

hageja,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: algselt P. Hetsch, P. Aalto ja F. Hoffmeister, hiljem P. Hetsch, F. Hoffmeister ja E. Paasivirta,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

keda toetavad

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: M. Bishop, E. Finnegan ja R. Szostak,

Prantsuse Vabariik, esindajad: G. de Bergues ja L. Butel,

ning

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindajad: S. Behzadi-Spencer ja E. Jenkinson, keda abistas *barrister* D. Beard,

menetlusse astujad,

mille ese on taotlus tühistada hagejat puudutavas osas komisjoni 28. novembri 2008. aasta määrus (EÜ) nr 1190/2008, millega muudetakse 101. korda nõukogu määrust (EÜ) nr 881/2002, millega kehtestatakse teatavate Osama bin Ladeni,

Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud (ELT L 322, lk 25),

ÜLDKOHUS (seitsmes koda),

koosseisus: koja esimees N. J. Forwood (ettekandja), kohtunikud E. Moavero Milanesi ja J. Schwarcz,

kohtusekretär: E. Coulon,

arvestades kirjalikus menetluses ja 17. juuni 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

Õiguslik raamistik ja vaidluse taust

1 Vaidluse taustast ja sellele kohaldatavast õiguslikust raamistikust üksikasjalikuma ülevaate saamiseks viidatakse Euroopa Kohtu 3. septembri 2008. aasta otsusele liidetud

kohtuasjades C-402/05 P ja C-415/05 P: Kadi ja Al Barakaat International Foundation *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 2008, lk I-6351; edaspidi „Euroopa Kohtu Kadi otsus"), milles Euroopa Kohus tegi otsuse apellatsioonkaebuse üle, mis oli esitatud Üldkohtu 21. septembri 2005. aasta otsuse peale kohtuasjas T-315/01: Kadi *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 2005, lk II-3649; edaspidi „Üldkohtu Kadi otsus"), milles tehti otsus hagi kohta, millega hageja Yassin Abdullah Kadi palus teda puudutavas osas tühistada nõukogu 27. mai 2002. aasta määruse (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 (EÜT L 139, lk 9; ELT eriväljaanne 18/01, lk 294).

2 Käesoleva kohtuotsuse tarbeks võib õigusliku raamistiku ja vaidluse tausta kokku võtta järgmiselt.

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ja EÜ asutamisleping

3 Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) põhikiri allkirjastati San Franciscos (Ameerika Ühendriigid) 26. juunil 1945 enne Teise maailmasõja lõppu. Põhikirja preambul kinnitab ühinenud rahvaste otsust päästa järeltulevad põlved sõjaviletsustest, kinnitada usku inimese põhiõigustesse ning luua tingimused, milles võivad püsida õiglus ning lugupidamine lepinguist ja muudest rahvusvahelise õiguse allikaist tulenevate kohustuste vastu. Põhikirja artikli 1 kohaselt on ÜRO eesmärgid säilitada rahvusvahelist rahu ja julgeolekut ning rakendada tõhusaid kollektiivseid meetmeid rahu ähvardava ohu vältimiseks ja kõrvaldamiseks, kuid samuti kasvatada ja süvendada lugupidamist inimõiguste ja põhivabaduste vastu.

4 Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja artikli 24 lõike 1 kohaselt on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Julgeolekunõukogul (edaspidi „Julgeolekunõukogu") peamine vastutus rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise eest. Nimetatud põhikirja artikli 25 kohaselt nõustuvad Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni liikmed vastavalt sellele põhikirjale Julgeolekunõukogu otsustele alluma ja neid täitma.

5 ÜRO põhikirja VII peatükk määrab kindlaks rahu ohustamise, rahu rikkumise või agressiooniakti korral võetavad meetmed. Seda peatükki sisse juhatav artikkel 39 sätestab, et Julgeolekunõukogu määrab kindlaks sellise ohu olemasolu ja annab soovitusi või otsustab, milliseid meetmeid tuleb artiklite 41 ja 42 kohaselt võtta rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks. ÜRO põhikirja artikli 41 kohaselt võib Julgeolekunõukogu otsustada, millised relvajõudude kasutamisega mitteseotud meetmed tuleb võtta tema otsuste täitmiseks, ja ta võib nõuda organisatsiooni liikmeilt nende meetmete rakendamist.

6 Vastavalt ÜRO põhikirja artikli 48 lõikele 2 täidavad organisatsiooni liikmed vahetult ja ka aktsioonide teel vastavates rahvusvahelistes asutustes, mille liikmeks nad on, Julgeolekunõukogu otsuseid rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamisel.

7 Sama põhikirja artikkel 103 sätestab, et kui organisatsiooni liikmete põhikirjajärgsed kohustused on vastuolus kohustustega, mis neil on mingi teise rahvusvahelise kokkuleppe järgi, siis on põhikirjajärgsetel kohustustel ülimuslik jõud.

8 EÜ artikli 307 (muudetuna ELTL artikkel 351) esimene lõik näeb ette, et „käesoleva lepingu sätted 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".

9 EÜ artikkel 297 (muudetuna ELTL artikkel 347) sätestab, et „[l]iikmesriigid konsulteerivad omavahel, et astuda koos vajalikke samme, selleks et takistada ühisturu toimimise kahjustamist meetmete tõttu, mida mõni liikmesriik võib olla sunnitud tarvitusele võtma […], et täita endale rahu ja rahvusvahelise julgeoleku säilitamiseks võetud kohustusi".

Julgeolekunõukogu rahvusvahelise terrorismi vastane tegevus

10 Alates 1990. aastate lõpust ning eriti pärast 11. septembri 2001. aasta rünnakuid New Yorgis, Washingtonis ja Pennsylvanias (Ameerika Ühendriigid) on Julgeolekunõukogu kasutanud oma ÜRO põhikirja VII peatükist tulenevaid volitusi, et nimetatud põhikirja ja rahvusvahelist õigust järgides võidelda kõigi vahenditega ohtude vastu, mida tekitavad terroriaktid rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule.

11 Vastuseks Ameerika Ühendriikide Nairobis (Keenia) ja Dar es Salaamis (Tansaania) asuvate saatkondade vastu suunatud rünnakutele võttis Julgeolekunõukogu 15. oktoobril 1999 vastu resolutsiooni 1267 (1999), mille lõike 4 punkt b paneb kõikidele riikidele kohustuse eelkõige külmutada Afganistani Talibani rahalised vahendid ja muud finantsallikad, kuna Taliban toetab Osama bin Ladenit.

12 Sama resolutsiooni lõikes 6 otsustas Julgeolekunõukogu luua Julgeolekunõukogu komitee (edaspidi „sanktsioonide komitee", üldiselt tuntud ka nimetuse „komitee 1267" all), mis koosneb kõikidest selle liikmetest ja mille ülesanne on eelkõige järelevalve selle resolutsiooni lõikes 4 kehtestatud meetmete rakendamise üle liikmesriikides.

13 Julgeolekunõukogu 19. detsembri 2000. aasta resolutsioon 1333 (2000) laiendas ja karmistas märgatavalt seda algselt ainult Talibani vastu suunatud piirangute korda. Sellest tulenevalt sätestab selle resolutsiooni lõike 8 punkt c eelkõige, et kõik riigid peavad külmutama viivitamata rahalised vahendid ja muu finantspõhivara, mis kuulub Osama bin Ladenile ning temaga seotud sanktsioonide komitee kindlaksmääratud isikutele ja üksustele, ning jälgima, et asjaomaseid rahalisi vahendeid ega muid finantsallikaid ei antaks Osama bin Ladeni või temaga seotud isikute, sh organisatsiooni Al-Qaida käsutusse ega kasutataks nende hüvanguks.

14 Resolutsioonile 1333 (2000) järgnes rida teisi Julgeolekunõukogu resolutsioone, mis muutsid, karmistasid ja ajakohastasid Osama Bin Ladeni, organisatsiooni Al-Qaida, Talibani ning nendega seotud isikute, rühmituste, ettevõtjate ja üksuste vastu suunatud piirangute korda. Tegemist on eelkõige 16. jaanuari 2002. aasta resolutsiooniga 1390 (2002), 17. jaanuari 2003. aasta resolutsiooniga 1455 (2003), 30. jaanuari 2004. aasta resolutsiooniga 1526 (2004), 29. juuli 2005. aasta resolutsiooniga 1617 (2005), 22. detsembri 2006. aasta resolutsiooniga 1735 (2006), 30. juuni 2008. aasta resolutsiooniga 1822 (2008) ja 17. detsembri 2009. aasta resolutsiooniga 1904 (2009). Need ÜRO põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud resolutsioonid panevad kõikidele ÜRO liikmesriikidele eelkõige kohustuse külmutada kõikide sanktsioonide komitee poolt kindlaks määratud Osama bin Ladeni, Al-Qaida või Talibaniga seotud isikute või üksuste rahalised vahendid ja muud majandusressursid.

15 Lisaks järelevalve teostamisele nende piirangute liikmesriikides rakendamise üle ajakohastab sanktsioonide komitee koondloetelu (edaspidi „sanktsioonide komitee loetelu") isikute ja üksuste kohta, kelle rahalised vahendid ja muud majandusressursid tuleb Julgeolekunõukogu eespool mainitud resolutsioonide alusel külmutada. Riigid võivad taotleda sanktsioonide komiteelt sellesse loetellu nimede lisamist. Sanktsioonide

komitee kontrollib samuti nimetatud loetelust kustutamise ning vara külmutamisest erandi tegemise taotlusi, mis on esitatud Julgeolekunõukogu resolutsiooni 1452 (2002) alusel. Sel eesmärgil läbi viidavad menetlused on käesoleval ajal kindlaks määratud ühelt poolt Julgeolekunõukogu resolutsioonides 1735 (2006), 1822 (2008) ja 1904 (2009) ning teiselt poolt sanktsioonide komitee tööd reguleerivates eeskirjades, mille viimane on ise välja töötanud.

16 Resolutsiooni 1735 (2006) lõike 5 kohaselt peavad liikmesriigid sanktsioonide komiteele tema loetellu nimede kandmiseks ettepanekut tehes esitama põhjenduste ülevaate; see ülevaade peab sisaldama võimalikult üksikasjalikku ülevaadet nime loetellu kandmise taotluse põhjustest, sealhulgas i) kõik andmed, mille põhjal võib täpselt kindlaks teha, et isik või üksus vastab ettenähtud kriteeriumidele; ii) andmete olemus ja iii) kõik andmed ja tõendid, mida on võimalik esitada. Sama resolutsiooni lõike 6 kohaselt peavad liikmesriigid nime loetellu kandmiseks taotlust esitades täpsustama ülevaate neid andmeid, mida võib teavitamise eesmärgil avaldada sellele isikule või üksusele, kelle nimi kantakse sanktsioonide komitee loetellu, ning neid andmeid, mida võib avaldada seda taotlenud riikidele.

17 Seoses oma kohustusega tagada, et isikute ja üksuste kandmiseks sanktsioonide komitee loetellu ja nende kustutamiseks sellest loetelust ning ka humanitaarsetel põhjustel erandite tegemiseks kehtiksid õiglased ja selged menetlused, võttis Julgeolekunõukogu peale selle 19. detsembril 2006 vastu resolutsiooni 1730 (2006), millega ta palus ÜRO peasekretäril luua Julgeolekunõukogu abiasutuste sekretariaadi teenistuses keskus, mille ülesanne on võtta vastu kustutamistaotlusi ning täita nimetatud resolutsiooni lisas kirjeldatud ülesandeid (edaspidi „keskus”). Isikud, kes soovivad esitada loetelust kustutamise taotluse, võivad nüüd seda teha keskuse vahendusel vastavalt resolutsioonis 1730 (2006) ja selle lisas sätestatud menetlusele või oma

elukoha- või kodakondsusriigi kaudu. ÜRO peasekretär teavitas 30. märtsi 2007. aasta kirjaga (S/2007/178) Julgeolekunõukogu esimeest, et kustutamistaotlustega tegelev keskus on loodud.

18 Käesoleva hagiga vaidlustatud õigusakti vastuvõtmise ajal kohaldatava resolutsiooni 1822 (2008) preambulis kinnitas Julgeolekunõukogu, et mis tahes vormis või kujul terrorism on üheks peamiseks ohuks rahule ja julgeolekule, rõhutas, et mõistab hukka Al-Qaida võrgustiku, Osama bin Ladeni, Talibani ja teised nendega seotud isikud, rühmitused, ettevõtjad ja üksused, toonitas asjaolu, et terrorism on võidetav üksnes ühiste ja üleilmsete meetmetega, mis põhinevad kõikide riikide ning rahvusvaheliste ja regionaalsete organisatsioonide aktiivsel osavõtul ja koostööl, rõhutas vajadust rakendada rangelt selle resolutsiooni lõikes 1 sätestatud piiranguid, kuid tõi ühtlasi välja probleemid nende meetmete rakendamisel, tunnustades riikide ja sanktsioonide komitee pingutusi tagamaks, et kehtestatud oleksid õiglased ja selged menetlused puudutatud isikute kandmiseks sanktsioonide komitee loetellu ning nende kustutamiseks sellest loetelust, ning tervitas keskuse loomist. Sama preambul kinnitab, et kõnealused meetmed on preventiivse iseloomuga ning ei sõltu siseriikliku õiguse karistusõiguse normidest.

19 Resolutsiooni 1822 (2008) lõige 1 näeb ette juba varasemate resolutsioonidega 1267 (1999), 1333 (2000) ja 1390 (2002) kehtestatud piirangute säilitamise. Selle resolutsiooni lõikes 8 kinnitatakse uuesti kõikide riikide kohustust rakendada ja järgida lõikes 1 sätestatud meetmeid ning kutsutakse kõiki riike üles kahekordistama sellesuunalisi pingutusi. Sama resolutsiooni lõiked 9–18, 19–23 ja 24–26 käsitlevad vastavalt sanktsioonide komitee loetellu kandmise, sellest loetelust kustutamise ning loetelu muutmise ja ajakohastamise menetlusi.

20 Mis puudutab loetellu kandmise menetlust, siis viitab Julgeolekunõukogu resolutsiooni 1822 (2008) lõikes 12 sellele, et riigid peavad sanktsioonide komiteele tema loetellu nimede kandmise ettepaneku tegemisel järgima resolutsiooni 1735 (2006) lõiget 5 ning esitama üksikasjaliku põhjuste ülevaate, ning näeb ühtlasi ette, et riigid peavad iga loetellu kandmise taotluse juures tooma täpsemalt välja ülevaate need andmed, mida võib avaldada eelkõige selleks, et sanktsioonide komitee võiks koostada lõikes 13 kirjeldatud kokkuvõtte või selleks, et teavitada või informeerida seda isikut või üksust, kelle nimi on kantud loetellu. Sama resolutsiooni lõige 13 sätestab nimelt ühelt poolt, et sanktsioonide komitee avaldab nime loetellu kandmisel oma veebilehel koostöös vastava loetellu kandmise taotluse esitanud riikidega „loetellu kandmise põhjuste kokkuvõtte", ning teiselt poolt, et nimetatud komitee püüab avaldada oma veebilehel koostöös vastava loetellu kandmise taotluse esitanud riikidega kõnealusesse „loetellu kandmise põhjuste kokkuvõtte" nende nimede osas, mis kanti loetellu enne selle resolutsiooni vastuvõtmist. Sama resolutsiooni lõige 17 näeb ette, et riigid võtavad kõik võimalikud meetmed, mis on kooskõlas nende seaduste ja riigisisese tavaga, et teavitada või informeerida õigeaegselt isikut või üksust, kelle nime sanktsioonide komitee loetellu kandmine puudutab, ning et nad lisavad sellele teatele koopia põhjenduste ülevaate sellest osast, mida võib avaldada, sanktsioonide komitee veebilehel oleva info loetellu kandmise põhjuste kohta, kirjelduse tagajärgedest, mis kaasnevad loetellu kandmisega tulenevalt asjakohastest resolutsioonidest, sanktsioonide komitee eeskirjad tema loetelust kustutamise taotluste menetlemiseks ning erandite tegemise võimalused.

21 Mis puudutab loetelust kustutamise menetlust, siis resolutsiooni 1822 (2008) lõige 19 näeb ette, et isikutel, rühmitustel, ettevõtjatel ja üksustel, kes on kantud sanktsioonide komitee loetellu, on võimalus esitada loetelust kustutamise taotlus otse keskusele. Selle resolutsiooni lõike 21 kohaselt on sanktsioonide komitee ülesanne uurida vastavalt oma eeskirjadele taotlusi Al-Qaida või Talibani liikmete või Al-Qaida, Osama bin Ladeni või Talibaniga seotud nende isikute nimede kustutamiseks komitee loetelust, kes ei vasta enam asjakohastes resolutsioonides kehtestatud kriteeriumidele.

22 Resolutsiooni 1904 (2009) preambul rõhutab, et sanktsioonid on ÜRO põhikirjas ette nähtud oluline rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise ja taastamise vahend, nagu ka vajadus rakendada selle resolutsiooni lõikes 1 sätestatud meetmeid rangelt. Selles täpsustatakse, et Julgeolekunõukogu arvestab õiguslike ja muude raskustega, mis riikidel tekivad meetmete rakendamisel vastavalt nimetatud lõikele 1, samuti tervitab Julgeolekunõukogu sanktsioonide komitee menetlustesse tehtud parandusi ning avaldab tahet jätkata tööd nende menetluste õiglaseks ja läbipaistvaks muutmise kallal.

23 Resolutsiooni 1904 (2009) lõige 1 näeb ette juba varasemate resolutsioonidega 1267 (1999), 1333 (2000) ja 1390 (2002) kehtestatud piirangute säilitamise. Sama resolutsiooni lõiked 8–19, 20–27 ja 28–32 käsitlevad vastavalt sanktsioonide komitee loetellu kandmise, sellest loetelust kustutamise ning loetelu muutmise ja ajakohastamise menetlusi.

24 Seoses loetellu kandmise menetlusega viitab Julgeolekunõukogu resolutsiooni 1904 (2009) lõikes 11 sellele, et riigid peavad sanktsioonide komiteele tema loetellu nimede kandmise ettepaneku tegemisel järgima resolutsiooni 1735 (2006) lõiget 5 ja resolutsiooni 1822 (2008) lõiget 12 ning esitama üksikasjaliku põhjuste ülevaate, ning näeb ette seda, et põhjuste ülevaate võib taotluse korral avaldada, välja arvatud nende andmete osas, mida liikmesriik peab konfidentsiaalseks, ning et seda võib kasutada lõikes 14 sätestatud loetellu kandmise põhjuste kokkuvõtte koostamisel.

25 Loetelust kustutamise menetluse osas täpsustab resolutsiooni 1904 (2009) lõige 20, et Julgeolekunõukogu otsustab, et sanktsioonide komitee loetelust kustutamise taotlusi uurides abistab teda „ombudsmani büroo", mis luuakse esialgu 18 kuuks alates selle resolutsiooni vastuvõtmisest, et Julgeolekunõukogu palub ÜRO peasekretäril nimetada tihedas koostöös sanktsioonide komiteega kõrge moraaliga lugupeetud isiku,

kes on tuntud oma erapooletuse ja laitmatu renomee tõttu ning kellel on asjaomases valdkonnas (õigus, inimõigused, terrorismivastane võitlus, sanktsioonid jne) kõrge kvalifikatsioon ja nõutav kogemus, et täita ombudsmani ülesandeid, kelle mandaat on kindlaks määratud nimetatud resolutsiooni II lisas, ning otsustab peale selle, et ombudsman täidab oma ülesandeid sõltumatult ja erapooletult ning ei palu ega saa üheltki valitsuselt juhiseid. Nimetatud resolutsiooni lõike 21 kohaselt otsustab Julgeolekunõukogu, et pärast ombudsmani nimetamist võtab ombudsmani büroo vastu nende isikute ja üksuste taotlusi, kes soovivad nende kustutamist sanktsioonide komitee loetelust vastavalt selle resolutsiooni II lisas sätestatule, ning et pärast ombudsmani nimetamist ei võta keskus enam selliseid taotlusi vastu. Sama resolutsiooni lõige 22 näeb ette, et sanktsioonide komitee ülesanne on jätkuvalt uurida vastavalt tema eeskirjadele kustutamistaotlusi. Nimetatud resolutsiooni lõike 25 kohaselt julgustab Julgeolekunõukogu sanktsioonide komiteed võtma kustutamistaotluste uurimisel mõistlikult arvesse loetellu kandmise algatanud riikide ning elukoha-, kodakondsus- või asukohariikide arvamust ning nõuab sanktsioonide komitee liikmetelt, et nad põhjendaksid parimal võimalikul viisil mis tahes vastuväidet nimetatud kustutamistaotlustele.

26 Resolutsiooni 1904 (2009) II lisa määrab vastavalt selle resolutsiooni lõikele 20 kindlaks ombudsmani pädevuses olevad ülesanded kustutamistaotluse vastuvõtmisel. Need jagunevad kahte etappi: puudutatud riikidelt informatsiooni kogumine esimeses etapis ning teiseks kooskõlastamise etapp, mis võib sisaldada dialoogi alustamist taotluse esitajaga. Nende kahe etapi lõppedes koostab ombudsman sanktsioonide komiteele „üldaruande". Sanktsioonide komitee uurib seega kustutamistaotlust ombudsmani abiga ning otsustab uurimise lõppedes, kas ta rahuldab kustutamistaotluse.

27 ÜRO peasekretäri pressiesindaja teatas 7. juunil 2010, et peasekretär nimetas ombudsmaniks Kimberly Prosti, Kanada kohtuniku, kes kuulub *ad litem* Jugoslaavia asjade rahvusvahelise kriminaalkohtu koosseisu.

28 Kuna nõukogus kokku tulnud Euroopa Liidu liikmesriigid on mitmes ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) alusel vastu võetud ühises seisukohas leidnud, et Julgeolekunõukogu eespool viidatud resolutsioonide rakendamiseks on vaja Euroopa Ühenduse meetmeid, võttis nõukogu üksteise järel vastu eelkõige järgmised määrused: 14. veebruaril 2000 määruse (EÜ) nr 337/2000 Afganistani rühmituse Taliban vastu kehtestatud lennukeelu ning rahaliste vahendite ja muude finantsallikate külmutamise kohta (EÜT L 43, lk 1), 6. märtsil 2001 määruse (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 ja tunnistatakse kehtetuks määrus nr 337/2000 (EÜT L 67, lk 1), ja määruse nr 881/2002.

29 Kaks viimati nimetatud määrust näevad eelkõige ette sanktsioonide komitee määratud ja määruste I lisas nimetatud isikute, rühmituste ja üksuste rahaliste vahendite ja muude majandusressursside külmutamise. Euroopa Komisjon on volitatud muutma või täiendama nimetatud I lisa Julgeolekunõukogu või sanktsioonide komitee otsuste alusel. Sel eesmärgil kohaldatavat menetlust muudeti pärast Euroopa Kohtu Kadi otsust nõukogu 22. detsembri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 1286/2009, millega muudetakse määrust nr 881/2002 (ELT L 346, lk 42).

30 Sanktsioonide komitee avaldas 17. oktoobril 2001 oma loetelu *addendumi*, milles esines hageja nimi, kuna hageja oli määratletud Osama bin Ladeniga seotud isikuna.

31 Komisjoni 19. oktoobri 2001. aasta määrusega (EÜ) nr 2062/2001, millega muudetakse kolmandat korda määrust nr 467/2001 (EÜT L 277, lk 25), lisati hageja nimi koos teiste nimedega nimetatud määruse I lisasse. Hageja nimi kanti seejärel määruse nr 881/2002 vastuvõtmisel selle I lisasse.

32 Paralleelselt eespool kirjeldatud sanktsioonide korraga, mis hõlmab üksnes sanktsioonide komitee poolt nimeliselt nimetatud isikuid ja üksusi, kes on seotud Osama bin Ladeni, organisatsiooni Al-Qaida ja Talibaniga, on olemas ka ulatuslikum sanktsioonide kord Julgeolekunõukogu 28. septembri 2001. aasta resolutsioonis 1373 (2001), millega sätestatakse ulatuslik strateegia terrorismi vastu võitlemiseks ja eeskätt terrorismi rahastamise tõkestamiseks ning mis võeti samuti vastu vastuseks 11. septembri 2001. aasta terroriaktidele.

33 Selle resolutsiooni lõike 1 punkt c sätestab nimelt, et kõik riigid külmutavad viivitamata selliste isikute, kes panevad toime või üritavad toime panna terroriakte või kes aitavad kaasa terroriaktide toimepanekule või osalevad nende toimepanekus, nendele isikutele kuuluvate või nende poolt kontrollitavate üksuste ning nende isikute või üksuste nimel või juhtimisel tegutsevate isikute ja üksuste rahalised vahendid ja muud finantsvarad. Nende isikute või üksuste identifitseerimine on siiski täielikult riikide pädevuses.

34 Arvestades, et selle Julgeolekunõukogu resolutsiooni rakendamiseks on vaja ühenduse meetmeid, võttis nõukogu vastu ühelt poolt 27. detsembri 2001 ühise seisukoha 2001/931/ÜVJP terrorismivastaste erimeetmete rakendamise kohta (EÜT L 344, lk 93) ja teiselt poolt 27. detsembri 2001 määruse (EÜ) nr 2580/2001 teatavate isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangute kohta terrorismivastaseks võitluseks (EÜT L 344, lk 70, parandatud ELT 2010, L 52, lk 58; ELT eriväljaanne 18/01, lk 207).

35 Need õigusaktid näevad eelkõige ette nende terroriaktidega seotud isikute, rühmituste ja üksuste rahaliste vahendite ja muude majandusressursside külmutamise, kelle nõukogu on identifitseerinud ning kandnud lisas olevasse loetellu, mida vaadatakse korrapäraselt üle täpsete andmete või toimikumaterjalide põhjal, millest nähtub, et pädev ametiasutus, põhimõtteliselt kohus, on teinud vastavate isikute, ühenduste või üksuste suhtes otsuse, olenemata sellest, kas see käsitleb arvestatavate ja usaldusväärsete tõendite või vihjete põhjal terroriakti uurimise algatamist, terroriakti eest vastutusele võtmist, sellise akti toimepaneku katset, selles osalemist või sellele kaasaaitamist, või mõnes sellises aktis süüdimõistmist.

36 United Kingdom Supreme Courti (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) 27. jaanuari 2010. aasta otsuse kohaselt kohtuasjas Her Majesty's Treasury (Respondent) v Mohammed Jabar Ahmed and Others (Appellants), Her Majesty's Treasury (Respondent) v Mohammed al-Ghabra (Appellant) and R (on the application of Hani El Sayed Sabaei Youssef) (Respondent) v Her Majesty's Treasury (Appellant) [2010] UKSC 2 (edaspidi „UK Supreme Courti otsus Ahmed jt", punkt 22) nähtub liidu liikmesriikide raportitest sanktsioonide komiteele, et 11 liikmesriiki 27-st tuginevad nende resolutsioonist 1333 (2000) tulenevate kohustuste täitmisel üksnes määrusele nr 881/2002. Ülejäänud 16 liikmesriiki on täiendavalt vastu võtnud õigusakte, mille otsene eesmärk on nimetatud resolutsiooni rakendamine siseriiklikus õiguses ning mis kehtivad seega koos määrusega nr 881/2002.

Üldkohtu ja Euroopa Kohtu Kadi otsused

37 Hageja esitas 18. detsembril 2001 Üldkohtule hagi, millega taotles määruste nr 467/2001 ja nr 2062/2001 tühistamist teda puudutavas osas, kuna need aktid rikuvad tema õigust olla ära kuulatud ja tema õigust tõhusale kohtulikule kaitsele ning kuna need riivavad ebaproportsionaalselt tema omandiõigust. Hageja muutis oma

hagi eset hiljem nii, et sellega taotletakse määruse nr 881/2002 tühistamist hagejat puudutavas osas.

38 Üldkohus jättis oma 21. septembri 2005. aasta otsuses Kadi nimetatud hagi rahuldamata. Üldkohus leidis sisuliselt, et Ühinenud Rahvaste Organisatsiooniga seotud rahvusvahelise õiguskorra ja ühenduse õiguskorra vahelisi suhteid reguleerivatest põhimõtetest tuleneb, et selles osas, milles määrusega nr 881/2002 rakendatakse Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud Julgeolekunõukogu resolutsiooni, mis ei anna selleks mingit kaalutlusruumi, allub selle õigusakti sisemine õiguspärasus kohtulikule kontrollile üksnes *ius cogens*'i alla kuuluvate õigusnormide osas, ning seetõttu, kui nimetatud erand välja arvata, on sel määrusel kohtulik immuniteet (vt ka Euroopa Kohtu 3. detsembri 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-399/06 P ja C-403/06 P: Hassan ja Ayadi *vs.* nõukogu ja komisjon, EKL 2009, lk I-11393, edaspidi „Euroopa Kohtu Hassani otsus", punkt 69).

39 Seetõttu leidis Üldkohus otsuses Kadi, et määruse nr 881/2002 õiguspärasust, ning sealhulgas osas, mis on seotud hageja põhiõiguste rikkumise väidetega, võib kontrollida üksnes *ius cogens*'i alusel, mida tuleb mõista kui rahvusvahelist avalikku korda, mis kehtib kõikide rahvusvahelise õiguse subjektide, sealhulgas ÜRO instantside suhtes, ning millest on keelatud kõrvale kalduda (vt ka Euroopa Kohtu Hassani otsus, punkt 70).

40 Euroopa Kohus tühistas oma 3. septembri 2008. aasta otsuses Kadi Üldkohtu Kadi otsuse ning tunnistas määruse nr 881/2002 hagejat puudutavas osas kehtetuks.

41 Piiramata ÜRO põhikirja artikleid 25 ja 103 ning EÜ artikleid 297 ja 307 ning hoolimata sellest, et Euroopa Kohus märkis Kadi otsuse punktis 293, et Ühinenud Rahvaste Organisatsioonis võetud kohustuste austamine on kohustuslik ka siis, kui ühendus rakendab Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud Julgeolekunõukogu resolutsioone, kinnitas Euroopa Kohus siiski sama kohtuotsuse punktis 316, et Euroopa Kohtu kontrolli kõigi ühenduse õigusaktide kehtivuse üle tuleb põhiõiguste seisukohast lugeda EÜ asutamislepingust kui autonoomsest õiguskorrast – mida rahvusvaheline leping ei või kahjustada – tuleneva konstitutsioonilise tagatise väljenduseks õigusel rajanevas ühenduses.

42 Ühtlasi leidis Euroopa Kohus Kadi otsuse punktides 326 ja 327, et Üldkohus rikkus oma kõnesoleva kohtuotsuse punktides 38 ja 39 kokkuvõtvalt esitatud seisukohaga õigusnormi. Euroopa Kohtu arvates peavad ühenduste kohtud vastavalt neile EÜ asutamislepinguga antud pädevustele tagama põhimõtteliselt täieliku kontrolli kõigi ühenduse õigusaktide seaduslikkuse üle põhiõiguste seisukohast, mis kuuluvad ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka, sealhulgas selliste ühenduse õigusaktide üle nagu määrus nr 881/2002, millega rakendatakse Julgeolekunõukogu poolt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud resolutsioone (vt ka Euroopa Kohtu Hassani otsus, punkt 71).

43 Euroopa Kohus järeldas eeltoodust Kadi otsuse punktis 328, et apellandi väited on seega selles küsimuses põhjendatud, nii et Üldkohtu Kadi otsus tuleb selles osas tühistada.

44 Peale selle leidis Euroopa Kohus Kadi otsuse punktis 348, et kuna nõukogu ei ole apellandile teatanud asjaoludest, mida tema vastu kasutati ja millel tema vastu kehtestatud piirangud põhinesid, ega taganud talle õigust tutvuda nimetatud asjaoludega mõistliku tähtaja jooksul pärast nende meetmete kehtestamist, ei olnud apellandil võimalik selles osas oma seisukohta tõhusalt esitada. Euroopa Kohus järeldas

eeltoodust samas punktis, et austatud ei ole apellandi kaitseõigust, eelkõige õigust olla ära kuulatud.

45 Lisaks leidis Euroopa Kohus Kadi otsuse punktis 349, et kuna apellandile ei teatatud tema kahjuks kasutatud asjaoludest ja arvestades nimetatud kohtuotsuse punktides 336 ja 337 juba märgitud seoseid kaitseõiguse ja tõhusa kohtuliku kaitse õiguse vahel, ei saanud apellant samuti kaitsta seoses nimetatud asjaoludega oma õigusi rahuldavates tingimustes ühenduste kohtus, nii et tuleb sedastada, et on rikutud nimetatud tõhusa kohtuliku kaitse õigust.

46 Mis puudutab viimaks apellandi väiteid, mille kohaselt rikkusid määruse nr 881/2002 alusel kehtestatud rahalisi vahendeid külmutavad meetmed omandiõigust, siis leidis Euroopa Kohus Kadi otsuse punktis 366, et selle määrusega kehtestatud piirangud kujutavad endast omandiõiguse piiranguid, mis võivad olla põhimõtteliselt põhjendatud (vt ka Euroopa Kohtu Hassani otsus, punkt 91).

47 Euroopa Kohus leidis siiski sama otsuse punktides 369 ja 370, et kõnesoleva asja tingimustes, kus määrus nr 881/2002 võeti apellanti puudutavas osas vastu, andmata talle mingisugustki tagatist, mis oleks tal võimaldanud esitada oma seisukoha pädevatele asutustele, ja seda olukorras, milles tema omandiõiguse piiramist tuleb lugeda oluliseks, arvestades tema suhtes kehtestatud piirangute üldist ulatust ja tegelikku kestust, on nende meetmete kehtestamise näol tegemist tema omandiõiguse põhjendamatu piiramisega.

48 Euroopa Kohus jättis EÜ artikli 231 kohaselt määruse nr 881/2002 tagajärjed kehtima ajavahemiku jooksul, mis ei tohtinud ületada kolme kuud, et võimaldada nõukogul sedastatud rikkumised heastada, kuid millega seoses võetakse kohaselt arvesse apellandi õiguste ja vabaduste piirangute olulisust. Euroopa Kohus märkis sellega seoses ühelt poolt, et määruse kohese mõjuga tühistamine apellanti puudutavas osas võib siiski tõsiselt ja pöördumatult kahjustada nende piirangute tõhusust, mida see määrus kehtestab ja mida ühendus peab rakendama, ning teiselt poolt, et ei saa sisuliselt välistada, et selliste meetmete kehtestamine apellandi vastu võib osutuda siiski põhjendatuks (Euroopa Kohtu Kadi otsus, punktid 373–376).

Üldkohtu ja Euroopa Kohtu Kadi otsuste järgne areng

49 Prantsusmaa alaline esindaja ÜRO juures palus liidu nimel tegutsedes oma 8. septembri 2008. aasta kirjas sanktsioonide komiteed teha viivitamata tema veebilehel vastavalt resolutsiooni 1822 (2008) lõikele 13 kättesaadavaks põhjenduste kokkuvõte, mis koostati enne hageja kandmist nimetatud komitee loetellu.

50 Sanktsioonide komitee esimees edastas 21. oktoobri 2008. aasta kirjaga kõnealuse põhjenduste kokkuvõtte Prantsusmaa alalisele esindajale ÜRO juures, andes loa selle hagejale ja/või tema advokaatidele teatavaks teha. Nimetatud põhjenduste kokkuvõte on sõnastatud järgmiselt:

„Üksikisik Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [...] vastab [sanktsioonide komitee] loetellu kandmise tingimustele, kuna ta on toime pannud järgmised teod: a) osalemine Al-Qaida, Osama bin Ladeni või Talibani või nende mis tahes rühmituse,

kõrvalrühmituse, nendest tekkinud või nendest eraldunud rühmituse tegude või tegevuse rahastamises, kavandamises, hõlbustamises, ettevalmistamises või täideviimises koos nendega, nende nime all, nende huvides või nende toetuseks; b) relvade ja nendega seotud varustuse tarnimine, müümine või edastamine eespool nimetatuile; c) liikmete värbamine eespool nimetatuile; d) muud neid toetavad teod või tegevus (vt Julgeolekunõukogu resolutsioon 1822 (2008), lõige 2).

Y. A. Qadi on tunnistanud, et ta on Fondation Muwafaqi asutajaliige ning juhtis selle tegevust. Fondation Muwafaq on alati tegutsenud afgaani büroo [Makhtab al-Khidamat] (QE.M.12.01.) egiidi all; see on Abdullah Azzami ja Osama bin Ladeni [Usama Muhammed Awad Bin Laden] (QI.B.8.01.) asutatud organisatsioon ning Al-Qaida (QE.A.4.01.) eelkäija. Pärast afgaani büroo tegevuse lõpetamist 2001. aasta juuni alguses ning selle endaga liitmist Al-Qaida poolt liitusid mitmed valitsusvälised organisatsioonid, kes olid seotud afgaani bürooga, eelkõige Fondation Muwafaq, samuti Al-Qaidaga.

Y. A. Qadi andis 1992. aastal Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadile (QI.A.25.01.) üle Fondation Muwafaqi Euroopa büroode juhtimise. Al-Ayadi juhtis 1990. aastate keskpaigas ka Fondation Muwafaqi bürood Bosnias ja Hertsegoviinas. Y. A. Qadi võttis Al-Ayadi teenistusse Al-Qaida kuulsa rahastaja Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidani (QI.J.79.02.) soovitusel, kes oli võidelnud Osama bin Ladeni kõrval 1980. aastatel Afganistanis. Kui Y. A. Qadi nimetas Al-Ayadi Fondation Muwafaqi Euroopa direktori kohale, tegutses Al-Ayadi kokkulepetest lähtuvalt Osama bin Ladeniga. Al-Ayadi saabus 1990. aastate alguses Afganistani, et läbida seal paramilitaarne koolitus; seejärel sõitis ta koos teiste isikutega Sudaani, et kohtuda seal Osama bin Ladeniga, kellega nad sõlmisid ametliku lepingu tuneeslaste vastuvõtmise ja koolitamise kohta. Nad kohtasid Osama bin Ladenit teist korda ning sõlmisid kokkuleppe, et bin Ladeni kaastöötajad Bosnias ja Hertsegoviinas võtavad vastu Itaaliast saabuvaid Tuneesia võitlejaid.

1995. aastal teatas Al-Gama'at al Islamiyya juht Talad Fuad Kassem, et Fondation Muwafaq andis logistilist ja rahalist abi ühele võitlejate pataljonile Bosnias ja Hertsegoviinas. Fondation Muwafaq andis 1990. aastate keskel rahalist abi nende võitlejate terroristliku tegevuse toetamiseks ning ka relvade veoks Albaaniast Bosniasse ja Hertsegoviinasse. Osa nende tegevuste rahastamisest pärines Osama bin Ladenilt.

Y. A. Qadi oli ka üks peamiseid aktsionäre nüüdseks suletud Depositna Bankas, asukohaga Sarajevos, kus Al-Ayadi täitis samuti ülesandeid ning esindas Y. A. Qadi huve. Selles pangas toimusid võib-olla koosolekud, kus valmistati ette rünnakut Ameerika Ühendriikide asutuse vastu Saudi Araabias.

Peale selle omas Y. A. Qadi Albaanias mitut äriühingut, kes rahastasid ekstremiste või andsid ekstremistidele ametikohti, mis võimaldasid viimastel kontrollida kõnealuste äriühingute rahalisi vahendeid. Bin Ladenilt said käibevahendeid kuni viis Y. A. Qadile Albaanias kuuluvat äriühingut."

51 See põhjenduste kokkuvõte avaldati hiljem ka sanktsioonide komitee veebilehel vastavalt resolutsiooni 1822 (2008) lõikele 13.

52 Prantsusmaa alaline esindaja Euroopa Liidu juures saatis 22. oktoobri 2008. aasta kirjaga selle põhjenduste kokkuvõtte komisjonile, et viimane saaks tegutseda kooskõlas Euroopa Kohtu Kadi otsusega.

53 Komisjoni saatis 22. oktoobril 2008 hagejale kirja, teavitades viimast sellest, et tulenevalt sanktsioonide komitee esitatud põhjenduste kokkuvõttest, mis on kirjale lisatud, kavatseb komisjon vastu võtta õigusakti, et säilitada tema kanne määruse nr 881/2002 I lisas vastavalt sama määruse artikli 7 lõike 1 esimesele taandele. Komisjon lisas, et selle kirja eesmärk on anda hagejale võimalus esitada märkusi põhjenduste kokkuvõttes toodud põhjenduste kohta ning esitada komisjonile enne tema lõpliku otsuse vastuvõtmist kogu informatsioon, mida hageja peab oluliseks. Hagejale anti selleks aega kuni 10. novembrini 2008.

54 Nimetatud kirjale lisatud põhjenduste kokkuvõtte (edaspidi „põhjenduste kokkuvõte") sõnastus kattub sanktsioonide komitee saadetud põhjenduste kokkuvõtte sõnastusega (vt eespool punkt 50).

55 Hageja esitas 10. novembri 2008. aasta kirjaga komisjonile oma märkused. Ta väitis selles, et:

– komisjon peab esitama talle tõendid, mis toetavad põhjenduste kokkuvõttes esitatud väiteid ja kinnitusi, samuti komisjoni toimiku vastavad dokumendid;

– komisjon peab andma talle teise võimaluse esitada oma märkused tõendite kohta pärast nende saamist;

– ta püüdis tõenditele viidates kummutada põhjenduste kokkuvõttes esitatud väiteid osas, milles ta pidas võimalikuks vastata üldistele süüdistustele.

56 Komisjon võttis 28. novembril 2008 vastu määruse (EÜ) nr 1190/2008, millega muudetakse 101. korda määrust nr 881/2002 (ELT L 322, lk 25; edaspidi „vaidlustatud määrus").

57 Vaidlustatud määruse preambuli põhjendused 3–6, 8 ja 9 on sõnastatud järgmiselt:

„(3) Et järgida Euroopa Kohtu [Kadi] otsust, saatis komisjon hr Kadile [põhjenduste kokkuvõtted] ning andis [talle] võimaluse esitada kõnealuste põhjenduste kohta märkusi, et teha teatavaks oma seisukoht.

(4) Hr Kadi […] saat[is] komisjonile oma märkused ja komisjon on need läbi vaadanud.

(5) Nende isikute, rühmituste ja üksuste loetelu, kelle suhtes kohaldatakse rahaliste vahendite ja majandusressursside külmutamist ja mille on koostanud [sanktsioonide komitee], sisaldab hr Kadit […].

(6) Pärast hr Kadi poolt 10. novembri 2008. aasta kirjas esitatud märkuste põhjalikku analüüsimist ning arvestades rahaliste vahendite ja majandusressursside külmutamise ennetavat iseloomu, on komisjon arvamusel, et hr Kadi loetellu lisamine on põhjendatud, arvestades tema seotust Al-Qaida võrguga.

[...]

(8) Seda arvestades tuleks I lisa täiendada kannetega hr Kadi […] kohta.

(9) Käesolevat määrust tuleks kohaldada alates 30. maist 2002, arvestades määruse […] nr 881/2002 alusel rahaliste vahendite ja majandusressursside külmutamise ennetavat iseloomu ja eesmärki ning vajadust kaitsta nende ettevõtjate õigustatud huve, kes sõltuvad [Euroopa Kohtu Kadi otsusega] tühistatud määruse õiguspärasusest."

58 Vaidlustatud määruse artikli 1 ja lisa kohaselt muudetakse määruse nr 881/2002 I lisa vastavalt, nimelt lisatakse pealkirja „Füüsilised isikud" alla lisatakse järgmine kanne:

„Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (teiste nimedega a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, b) Kahdi, Yasin; c) Yasin Al-Qadi). Sünniaeg: 23.2.1955. Sünnikoht: Kairo, Egiptus. Kodakondsus: Saudi Araabia. Pass nr: a) B 751550, b) E 976177 (välja antud 6.3.2004, aegub 11.1.2009). Muu teave: Jeddah, Saudi Araabia."

59 Vaidlustatud määruse artikli 2 kohaselt jõustus määrus 3. detsembril 2008 ning seda kohaldatakse alates 30. maist 2002.

60 Hageja 10. novembri 2008. aasta märkustele vastas komisjon 8. detsembri 2008. aasta kirjaga, milles märkis, et ta on nimetatud märkused läbi vaadanud ning et ta võrdles põhjenduste kokkuvõtet ja selle kohta hageja esitatud argumente. Komisjon leiab eelkõige:

– et ta toimis kooskõlas Euroopa Kohtu Kadi otsusega, kui saatis hagejale põhjenduste kokkuvõtte ning kutsus teda esitama oma märkusi;

– et Euroopa Kohtu Kadi otsusest ei tulene komisjonile kohustust „esitada täiendavaid tõendeid", mida nõudis hageja;

– et Julgeolekunõukogu asjakohased resolutsioonid nõuavad varade „preventiivset" külmutamist, mida kinnitab rahapesuvastase töökonna (FATF) „III erisoovitus terrorismi rahastamise kohta"; nimetatud külmutamine peab nõutavate tõendite taseme osas põhinema „mõistlikel põhjustel või mõistlikul alusel, mille põhjal võib kahtlustada, et nimetatud isik või üksus on terrorist, kes rahastab terrorismi või terroristlikku organisatsiooni";

– et tal oli õigus jätta arvesse võtmata hageja esitatud tõendid, millega viimane soovis kummutada tema vastu esitatud süüdistusi, eelkõige need tõendid, mis puudutavad hageja suhtes kriminaalmenetluse lõpetamist Šveitsis, Türgis ja Albaanias, kuna need tõendid kuuluvad „kriminaalmenetluse alla", kus „tõendite osas kehtivad teistsugused nõuded kui [sanktsioonide komitee], mille menetlus on oma olemuselt preventiivne, suhtes esitatavad nõuded".

61 Komisjon lõpetas oma analüüsi järgmiselt: „[s]eega olles hoolikalt uurinud Teie 10. novembri 2008. aasta kirjas esitatud märkusi, leiab komisjon, [et] Teie kandmine loetellu on põhjendatud Teie seoste tõttu Al-Qaida võrguga [; p]õhjenduste ülevaade on lisatud käesolevale kirjale". Komisjon lisas samuti vaidlustatud määruse teksti, tuletas meelde selle määruse Üldkohtus vaidlustamise võimalust ning juhtis viimaks hageja tähelepanu asjaolule, et puudutatud isikud, rühmitused ja üksused võivad alati esitada sanktsioonide komiteele loetelust kustutamise taotluse; seejuures täpsustas komisjon vajalikke kontaktandmeid ja veebilehe aadressi, kust hageja võib leida täiendavat informatsiooni.

62 Komisjoni 8. detsembri 2008. aasta kirjale lisatud põhjenduste ülevaade on identne põhjenduste kokkuvõttega.

Menetlus

63 Neil asjaoludel esitas hageja Üldkohtule käesoleva hagi, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 26. veebruaril 2009.

64 Ühtlasi esitas hageja samal päeval Üldkohtu kantseleisse saabunud eraldi dokumendiga taotluse lahendada asi Üldkohtu kodukorra artikli 76a alusel kiirendatud menetluses. Pärast seda, kui Üldkohus oli ära kuulanud komisjoni, rahuldas ta selle taotluse Üldkohtu (seitsmes koda) 20. märtsi 2009. aasta otsusega.

65 Komisjon lisas kostja vastusele Prantsusmaa alalise esindaja Euroopa Liidu juures 22. oktoobri 2008. aasta kirja, mis oli tulnud koos sanktsioonide komitee põhjenduste kokkuvõttega (vt eespool punkt 52); need dokumendid on komisjoni väitel kõik dokumendid, mis ta ÜRO-lt on saanud ja millel vaidlustatud määrus tema sõnul põhineb.

66 Pärast poolte ärakuulamist lubas Üldkohtu seitsmenda koja esimees 5. mai ja 3. juuli 2009. aasta määrustega komisjoni nõuete toetuseks menetlusse astuda ühelt poolt Euroopa Liidu Nõukogul ning teiselt poolt Prantsuse Vabariigil ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigil.

67 Komisjon esitas Üldkohtu kantseleisse 18. novembril 2009 saabunud dokumendi, mis puudutab hageja ja Ameerika Ühendriikide ametivõimude vahelist kohtuvaidlust, mille menetlus on pooleli United States District Court for the District of Columbias (Ameerika Ühendriikide Columbia piirkonnakohus). Hageja ja nõukogu esitasid oma kirjalikud märkused selle dokumendi kohta 10. detsembril 2009.

68 Ettekandja-kohtuniku ettekande põhjal otsustas Üldkohus (seitsmes koda) avada suulise menetluse.

69 Hageja esitas 10. juuni 2010. aasta kirjaga koopia UK Supreme Courti kohtuotsusest Ahmed jt.

70 Poolte kohtukõned ja vastused Üldkohtu küsimustele kuulati ära 17. juuni 2010. aasta kohtuistungil. Sellel kohtuistungil esitas hageja „resolutsiooni 1526 (2004) alusel moodustatud analüütilise toe ja sanktsioonide järelevalve töörühma üheksanda aruande", mis koostati selleks, et aidata sanktsioonide komiteel täita oma ülesandeid ning mille sanktsioonide komitee esimees saatis Julgeolekunõukogu esimehele 11. mai

2009. aasta kirjaga (dokument S/2009/245, edaspidi „järelevalve töörühma üheksas aruanne”).

Poolte nõuded

71 Hageja palub Üldkohtul:

– võtta Üldkohtu kodukorra artikli 64 alusel menetlust korraldav meede, millega nõutakse komisjonilt kõikide vaidlustatud määruse „vastuvõtmisega seotud dokumentide” avaldamist;

– tühistada vaidlustatud määrus hagejat puudutavas osas;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

72 Komisjon palub Üldkohtul:

– jätta hagi rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja hagejalt.

73 Peale selle leiab komisjon, et kuna hageja kandmine määruse nr 881/2002 I lisasse põhineb eranditult kostja vastusele lisatud dokumentidel, siis ei ole Üldkohtul vaja nõuda nende esitamist menetlust korraldava meetmena.

74 Nõukogu, Prantsuse Vabariik ja Ühendkuningriik toetavad komisjoni nõuete esimest punkti.

Asjaolud

75 Hageja on 1955. aastal sündinud Saudi Araabia kodanik ning äri- ja rahandustegelane. Hageja tunnistab, et kuni oma tegevuse lõpetamiseni 1998. aastal oli ta Fondation Muwafaqi juht; Fondation Muwafaqi kirjeldab ta Jersey's asutatud heategevusliku ühinguna.

76 Hageja rahalised vahendid on kogu liidus külmutatud alates 20. oktoobrist 2001 algselt määruse nr 2062/2001 alusel, mis võeti vastu pärast hageja kandmist sanktsioonide komitee loetellu 17. oktoobril 2001 (vt eespool punktid 30 ja 31), seejärel määruse nr 881/2002 alusel ning viimaks vaidlustatud määruse alusel, mis võeti vastu pärast määruse nr 881/2002 osalist kehtetuks tunnistamist Euroopa Kohtu Kadi otsusega.

77 Hageja väidab, et ta ei ole kunagi terrorismis osalenud ning et ta ei ole kunagi ei rahaliselt ega muul moel terrorismi toetanud, sõltumata sellest, kas see on Osama bin Ladeniga seotud või muu terrorism. Ta ei ole olnud kunagi kohtu all ning teda ei ole kunagi süüdi tunnistatud seoses terrorismiga seotud kuriteoga mitte kusagil maailmas.

78 Hageja lisab, et ta kanti sanktsioonide komitee loetellu Ameerika Ühendriikide taotlusel, ilma et ÜRO oleks sõltumatult uurinud või hinnanud tema vastu Ameerika Ühendriikide esitatud süüdistusi. Mitu nendest süüdistustest on ilmselgelt valed, nagu see, et tal on vend või et hageja on Dossari klanni liige. Ameerika Ühendriikide ametivõimud tuginesid samuti süüdistustele, mis olid esitatud teatavates ajaleheartiklites, nimelt ajakirjaniku Jack Kelley kirjutatud artikkel päevalehe USA Today 29. oktoobri 1999. aasta numbris, milles märgiti muu hulgas, et Fondation Muwafaq tegutses Osama bin Ladeni „fassaadina". J. Kelley oli hiljem sunnitud uurimise tulemusel ametist lahkuma ning USA Today veebilehel avaldati 13. aprillil 2004 vigade parandus, milles kinnitati, et J. Kelley oli mitmed „sensatsioonilised lood välja mõelnud" ning et artikkel, millele Ameerika Ühendriikide ametivõimud tuginesid, sisaldas mitmeid vigu.

Õiguslik käsitlus

Esialgsed kaalutlused

79 Pärast teatavate üldiste märkuste esitamist selle kohta, milline oleks käesoleval juhul asjakohane kohtuliku kontrolli standard, esitab hageja viis väidet käesoleva hagi toetuseks. Esimene väide heidab ette piisava õigusliku aluse puudumist. Teise väitega, mis jaguneb kahte ossa, kinnitab hageja, et rikutud on kaitseõigusi ning õigust tõhusale kohtulikule kaitsele. Kolmas väide heidab ette EÜ artiklis 253 ette nähtud põhjendamiskohustuse rikkumist. Neljas väide toob välja ilmselge hindamisvea asjaolude hindamisel. Viienda väitega heidetakse lõpuks ette proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist.

80 Kõigepealt tuleb analüüsida käesoleval juhul asjakohase kohtuliku kontrolli standardi küsimust, mida kõik pooled on õigesti pidanud teistele eelnevaks küsimuseks, ning seejärel tuleb analüüsida üksteise järel hagi teist ja viiendat väidet, mis kordavad sisult etteheiteid, mida Euroopa Kohus analüüsis juba oma Kadi otsuses.

81 Nimetatud analüüsi teostamiseks ei ole vaja võtta hageja taotletud menetlust korraldavat meedet. Tegelikult ei ole vaidlust selles, et komisjon esitas oma kostja vastuse lisas kõik dokumendid, mille alusel vaidlustatud määrus vastu võeti ning mida see meede hõlmab.

Käesoleval juhul asjakohane kohtuliku kontrolli standard

Poolte argumendid

82 Esiteks peab hageja „otstarbekaks ja vajalikuks", et Üldkohus teostaks käesoleval juhul „põhjalikku ja ranget" kohtulikku kontrolli. Hageja viitab selles osas Euroopa Kohtu Kadi otsuse punktides 281 ja 326 ning selles kohtuasjas tehtud kohtujurist Poiares Maduro ettepaneku punktis 45 sõnastatud põhimõtetele (EKL 2008, lk I-6363). Hageja viitab ühtlasi „täieliku" kontrolli standardile, mida Üldkohus on määratlenud oma 12. detsembri 2006. aasta otsuses kohtuasjas T-228/02: Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran *vs.* nõukogu (EKL 2006, lk II-4665, edaspidi „kohtuotsus OMPI", punktid 154, 155 ja 159), 23. oktoobri 2008. aasta otsuses kohtuasjas T-256/07: People's Mojahedin Organization of Iran *vs.* nõukogu (EKL 2008, lk II-3019, edaspidi

„kohtuotsus PMOI I", punktid 141–143) ja 4. detsembri 2008. aasta otsuses kohtuasjas T-284/08: People's Mojahedin Organization of Iran *vs.* nõukogu (EKL 2008, lk II-3487, edaspidi „kohtuotsus PMOI II", punktid 74 ja 75), et hinnata ühenduse võetud meetmete seaduslikkust, millega külmutatakse rahalised vahendid ja mis on võetud määruse nr 2580/2001 alusel.

83 Teiseks leiab hageja, et selleks, et kõnealuste rahaliste vahendite külmutamine oleks käesoleval juhul põhjendatud, on vaja eriti veenvaid tõendeid järgmistel põhjustel:

– see drakooniline ja ilma aja- või koguselise piiranguta meede kujutab endast märkimisväärset hageja põhiõiguste riivet, mille tagajärjed võivad olla laastavad (kohtujurist Poiares Maduro eespool viidatud ettepanek Euroopa Kohtu Kadi otsuse aluseks olnud kohtuasjas, punkt 47);

– see meede kujutab endast sanktsiooni, nagu tuleneb ka objektiivselt komisjoni viidatud FATF-i tõlgendavatest märkustest, kuna liigitab hageja avalikult terroristiks või terrorismi toetajaks;

– hageja varad on külmutatud alates 2001. aastast, kuigi külmutamise säilitamisel peab komisjon lähtuma pigem kriteeriumist „käesoleval ajal esinev või tulevikus tekkida võiv oht", mitte lihtsalt kriteeriumist „varasem käitumine" (kohtuotsus PMOI I, punkt 110).

84 Kolmandaks leiab hageja, et Üldkohus peab uurima vaidlustatud määrust eriti tähelepanelikult, kuna see võeti väidetavalt vastu, et heastada olulisi põhiõiguste rikkumisi, mille Euroopa Kohus tuvastas oma Kadi otsuses (eelkõige punktid 334, 358, 369 ja 370; vt ka kohtuotsuse PMOI I punktid 60–62).

85 Komisjoni ja menetlusse astunud valitsuste arvates tuleb saavutada õiglane tasakaal tõhusa kohtuliku kontrolli põhiõiguse, mis on isikul, kelle rahalised vahendid on külmutatud ühenduse meetme alusel, ning vajaduse vahel võidelda rahvusvahelise terrorismiga vastavalt siduvatele otsustele, mis Julgeolekunõukogu on vastu võtnud ÜRO põhikirja VII peatüki alusel.

86 Selles osas teeb komisjon ettepaneku teha vahet kahe kohtuliku kontrolli standardi vahel sõltuvalt sellest, kas asjaomane meede kuulub ühenduse ainupädevusse, millest tuleneb ühenduse kaalutlusõigus (kohtuotsus OMPI, punkt 107).

87 Kontrolli esimese standardi, mida on iseloomustatud kui „piiratud" kontrolli, määras Üldkohus kindlaks kohtuotsustes OMPI ja PMOI ühise seisukoha 2001/931 ja määruse nr 2580/2001 rakendamise raames. See hõlmab nende faktiliste asjaolude ja tingimuste hindamist, millele viidatakse kõnealuste rahaliste vahendite külmutamise meetme põhjendamisel, kuid samas ka nende tõendite ja selle informatsiooni kontrollimist, millel see hinnang põhineb (kohtuotsus OMPI, punkt 154), ilma et ühenduste kohus saaks siiski enda hinnanguga asendada ühenduse institutsioonide hinnangut tõendite, faktiliste asjaolude ja tingimuste osas, miks sellise meetme võtmine on põhjendatud (kohtuotsus OMPI, punkt 159). Nimetatud kontroll piirdub seega menetlus- ja põhjendamiseeskirjade järgimise ja faktiliste asjaolude sisulise täpsuse kontrollimisega ning ühtlasi selle kontrollimisega, kas faktiliste asjaolude hindamisel ei ole tehtud ilmselget viga ega võimu kuritarvitatud. See piiratud kontroll on eriti kohaldatav nende otstarbekuse kaalutluste hindamisel, millel rahaliste vahendite külmutamise meede põhineb.

88 Vastupidi hageja väidetele ei ole see esimene piiratud kohtuliku kontrolli standard ülekantav sellisele kohtuasjale nagu käesolev kohtuasi, kus käsitletakse ühenduse akti, mis on vastu võetud tulenevalt liikmesriikide ühisest tahtest, mida väljendab nõukogu 27. mai 2002. 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 L 139, lk 4; ELT eriväljaanne 18/01, lk 292), selleks et rakendada kollektiivselt individuaalseid sanktsioone, mis on vahetult suunatud üksikisikute ja üksuste vastu, keda sanktsioonide komitee on nimeliselt nimetanud.

89 Komisjon meenutab sellega seoses, et ÜRO raames võetud kohustuste austamine on kohustuslik, kui ühendus rakendab Julgeolekunõukogu resolutsioone, mis on vastu võetud ÜRO põhikirja VII peatüki alusel (Euroopa Kohtu Kadi otsus, punkt 293). Sellest järeldub, et ühenduse institutsioonid on EÜ asutamislepingu alusel kohustatud toimima kooskõlas sanktsioonide komitee otsustega (Euroopa Kohtu Kadi otsus, punkt 296).

90 Ühenduste kohtud peavad siiski kontrollima, kas ühenduse rakendusakti vastuvõtmine on kooskõlas EÜ asutamislepingu konstitutsiooniliste põhimõtetega, mille hulka kuuluvad põhiõigused (Euroopa Kohtu Kadi otsus, punktid 298–314). See ÜRO kontekst ei õigusta seega „üldist kohtulikku immuniteeti" ühenduse õiguskorras senikaua, kui sanktsioonide komitee läbivaatamise menetlus ei anna kohtuliku kaitse tagatisi (Euroopa Kohtu Kadi otsus, punkti 322 lõpp, punktid 326 ja 327).

91 Komisjoni ja menetlusse astunud valitsuste arvates on Euroopa Kohtu kontroll kohtuasjades, kus käsitletakse ühenduse õigusakte, millega rakendatakse sanktsioonide komitee sanktsioone, siiani piirdunud kontrolliga selle üle, kas asjaomane ühenduse asutus on järginud menetluslikke tagatisi (Euroopa Kohtu Kadi otsus, punkti 336 ja 345–353). Seevastu pole Euroopa Kohus siiani võtnud seisukohta selle kohta, millisele standardile vastavat kohtuliku kontrolli tuleb teostada nende põhjuste üle, millel põhineb ühenduse rakendusmeede. Seega tuleb Üldkohtul esimest korda kindlaks

määrata sobiv kontrollistandard, pöörates seejuures erilist tähelepanu rahvusvahelisele kontekstile, milles vaidlustatud määrus on vastu võetud.

92 Komisjon rõhutab selles osas kõikidele ÜRO liikmesriikidele pandud kohustust vastavalt ÜRO põhikirja artikli 2 lõikele 5 osutada organisatsioonile „igakülgset abi tema tegevuses, mis on vastavuses käesoleva põhikirjaga". Julgeolekunõukogu kinnitas peale selle hiljuti oma resolutsiooni 1822 (2008) lõikes 8 kõikide liikmesriikide kohustust rakendada ja järgida sanktsioonide komitee loetellu kantud isikute suhtes kehtestatud sanktsioone.

93 Sama kehtib siis, kui liidu sees ei rakendata sanktsioonide komitee otsuseid mitte individuaalselt iga liikmesriigi poolt, vaid seda tehakse ühenduse meetmete vastuvõtmisega EÜ artiklite 60 ja 301 alusel. Komisjon toob välja, et Euroopa Kohus märgib oma Kadi otsuses (punkt 294), et selle pädevuse teostamise käigus peab ühendus omistama olulist tähtsust asjaolule, et vastavalt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja artiklile 24 on Julgeolekunõukogu poolt selle põhikirja VII peatüki alusel resolutsioonide vastuvõtmise näol tegemist selle rahvusvahelise organi peamise kohustuse täitmisega, mis tal on rahu ja julgeoleku säilitamiseks maailmas; see kohustus hõlmab nimetatud VII peatüki raames „pädevust teha kindlaks, mis kujutab endast rahvusvahelise rahu ja julgeoleku ohustamist ning võtta vajalikke meetmeid nende säilitamiseks või taastamiseks".

94 Komisjon ja menetlusse astunud valitsused väidavad, et sellega, et hagejat teavitatakse tema määruse nr 881/2002 I lisasse kandmise põhjustest, annab ühendus talle võimaluse esitada oma seisukoht ning lükata ümber süüdistused, mille kohaselt ta on seotud rahvusvahelise terrorismiga. Puudutatud isiku esitatud märkuseid peab komisjon hoolikalt kontrollima. Kui puudutatud isik siiski soovib vaidlustada

sanktsioonide komitee põhjenduste kokkuvõtte aluseks olnud tõendeid, siis ühendus ei või asendada *ex post facto* nimetatud komitee hinnangut enda hinnanguga nendele tõenditele. Peale selle ei saa ühendus viia sellist hindamist läbi tagantjärele, kuna need tõendid edastab ÜRO liikmesriik üksnes sanktsioonide komiteele.

95 Komisjon kinnitas kohtuistungil esiteks, et tal ei ole ühtegi kõnealust tõendit. Nende esitamist tuleb komisjoni sõnul nõuda ÜRO liikmesriikidelt, kes neid enda käes hoiavad.

96 Teiseks täpsustas komisjon, keda toetasid menetlusse astunud valitsused, Üldkohtu küsimusele vastates, et tema võimalus sanktsioonide komitee hinnanguid kahtluse alla seada on tema hinnangul eriti piiratud ja see piirdub tegelikkuses täiesti ilmselge faktivea või hinnangu kontrollimisega, näiteks eksimus nimetatud isiku isikusamasuses. Juhul kui näib, et selline viga on tehtud, peab komisjon võtma ühendust sanktsioonide komiteega, et viga kõrvaldataks.

97 Komisjoni ja menetlusse astunud valitsuste arvates „õõnestataks" hageja selle nõudega nõustumisel, et tuleb luua ühenduse erimenetlus tõendite esitamiseks ja hindamiseks, ÜRO sanktsioonide süsteemi. Sanktsioonide komitee – kes on sellele valdkonnale spetsialiseerunud ja kelle suhtes kehtivad spetsiifilised konfidentsiaalsus- ja ekspertiisieeskirjad – ülesanne on just äärmiselt tundlike tõenditega tegelemine. Komisjon ja menetlusse astunud valitsused lisavad, et kui iga ÜRO 192-st liikmesriigist peaks enne rakendusmeetme võtmist individuaalselt võtma seisukoha käsutuses olevate tõendite kohta, kukuks ÜRO tsentraliseeritud sanktsioonide süsteem rahvusvahelise

terrorismiga võitlemise kontekstis kohe kokku ning võimatu oleks saavutada õiglast tasakaalu põhiõiguste austamise ja rahvusvahelise terrorismiga võitlemise vajaduse vahel.

98 Mis puudutab ühenduste kohtute poolt tõhusa kohtuliku kaitse konstitutsioonilise põhimõtte rakendamist pärast Euroopa Kohtu Kadi otsust, siis märgivad komisjon ja menetlusse astunud valitsused, et kuigi need kohtud on vaidlustatud määruse kontrollimiseks tõepoolest pädevad, sõltub see kontroll ise piiratud rollist, mis on antud ühendusele, kelle ülesanne ei ole kontrollida sanktsioonide komitee otsust või tõendeid, mida hoitakse ainult New Yorgis. Komisjon ja menetlusse astunud valitsused rõhutavad veel kord, et pädevus otsustada selle üle, et isik on Al-Qaidaga seotud, mistõttu tuleb seega terroriaktide rahastamise või ettevalmistamise takistamiseks külmutada tema varad, on antud Julgeolekunõukogule, ning et raske on ette kujutada olulisemat ja keerulisemat poliitikavaldkonda, mille raames hinnatakse rahvusvahelise ja sisejulgeoleku kaitset.

99 Komisjoni ja menetlusse astunud valitsuste arvates tuleneb eeltoodust, et ühendus tervikuna ei või asendada sanktsioonide komitee hinnangut enda hinnanguga. Sanktsioonide komitee kaalutlusõigust peavad austama mitte üksnes ühenduse poliitilised instantsid, vaid ka selle kohtud. Käesoleval juhul peab Üldkohus seega austama komisjoni otsust mitte asendada sanktsioonide komitee hinnangut tema enda omaga, välja arvatud kui see komisjoni otsus on ilmselgelt ebaõige.

100 Vastasel juhul võib Üldkohus komisjoni ja menetlusse astunud valitsuste arvates panna liidu liikmesriikidele kohustusi, mis on ÜRO põhikirja ja ühenduse õiguse alusel otseses vastuolus. Kui Üldkohus peaks asendama sanktsioonide komitee hinnangu enda omaga ning jõudma järeldusele, et isik ei vasta määruse nr 881/2002 I lisas olemise tingimustele, peaksid liidu liikmesriigid ÜRO liikmetena rakendama sanktsioonide komitee otsust, olles samas liidu liikmetena kohustatud sanktsioone mitte

rakendama. Komisjon lisab, et ÜRO põhikirja artikli 103 kohaselt ei saa liidu liikmesriik tugineda ühenduse õigusele õigustamaks ÜRO põhikirjast tulenevate kohustuste täitmata jätmist.

101 Kõigil eeltoodud põhjustel palub komisjon Üldkohtul ühelt poolt uurida, kas hagejale anti tegelikult õigus olla ära kuulatud ning teiselt poolt, kas komisjoni hinnang hageja märkuste osas on ebamõistlik või sisaldab ilmset viga.

102 Nõukogu vaidlustab samuti tõlgenduse, mille hageja on andnud Euroopa Kohtu Kadi otsusele. Nõukogu väitel on hageja võtnud kohtuotsuse kontekstist välja teatavad osad ning andnud neile tähenduse, mida Euroopa Kohus ei kavatsenud neile anda. Tegelikult pärast seda, kui Euroopa Kohus oli konstateerinud selle kohtuotsuse punktis 351, et tal ei ole võimalik kontrollida vaidlusaluse määruse seaduslikkust, ei uurinud ta enda kohtuliku kontrolli ulatuse või intensiivsuse küsimust ega andnud vähimatki sellesuunalist vihjet.

103 Täpsemalt väidab nõukogu, et küsimus, kas hageja oli seotud Al-Qaida võrgustikuga või Talibaniga, eeldab sanktsioonide komitee hinnangut, mis põhineb julgeolekukaalutlustel, mis puudutavad terrorismivastase võitluse meetmeid, mida tuleb võtta kogutud teabe ja luureandmete põhjal.

104 Euroopa Kohus tunnustas oma Kadi otsuse punktis 294 Julgeolekunõukogu esmatähtsat positsiooni selles valdkonnas. See tähendab praktikas seda, et ühenduse

institutsioonid ei saa asendada Julgeolekunõukogu siduvas resolutsioonis antud hinnangut oma hinnanguga selle kohta, kas isiku ja Al-Qaida võrgustiku või Talibani vahel on seos või mitte.

105 Nõukogu leiab samuti, et Üldkohus peab käesoleval juhul asuma samasugusele seisukohale, mis on võetud siis, kui ühenduse institutsioonid annavad hinnanguid keeruliste ja ulatuslikult määratletud eesmärkide osas. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on ühenduse institutsioonidel seega ulatuslik kaalutlusõigus ning nende valiku võib tühistada vaid juhul, kui institutsioonid on teinud ilmse kaalutlusvea või kui nad on süüdi võimu kuritarvitamises (Euroopa Kohtu 17. juuli 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-248/95 ja C-249/95: SAM Schiffahrt ja Stapf, EKL 1997, lk I-4475, punktid 24 ja 25, ja 10. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-344/04: IATA ja ELFAA, EKL 2006, lk I-403, punkt 80).

106 Kõnealused hinnangud on tõepoolest komplekssed ja eeldavad nende meetmete hindamist, mis on vajalikud rahvusvahelise ja sisejulgeoleku tagamiseks. Selleks on vaja luureteenistuste oskusteavet ja poliitilist tunnetust, mis on nõukogu arvates ainult valitsustel.

107 Asjaolu, et käesoleval juhul on tegemist sanktsioonide komitee hinnanguga, mitte ühenduse institutsioonide omaga, ei mõjuta selle olemust ega muuda midagi põhimõttes, et ühenduste kohus peab hoiduma sellest, et asendab pädevate poliitiliste institutsioonide hinnangu oma hinnanguga. Nõukogu leiab selles osas, et Üldkohus ei saa uurida ega peaks uurima hinnangu sisu, mis nõukogu arvates kuulub valitsuste ainupädevusse terrorismivastase võitluse raames.

108 Lisaks väitis nõukogu kohtuistungil, et Euroopa Kohtu Kadi otsusest ei tulene, et rahaliste vahendite külmutamisega seotud ühenduse meetmete – marginaalne – kohtulik kontroll peab hõlmama tõendite kui selliste hindamist (vastupidi rahaliste vahendite külmutamise põhjenduste – marginaalsele – kontrollile). See tuleneb iseäranis üheselt selle otsuse teatavatest keeleversioonidest, eeskätt inglise ja rootsi versioonist.

109 Nõukogu juhib ühtlasi tähelepanu hageja nõutud Üldkohtu põhjaliku kontrolli üldisematele tagajärgedele. Sarnaselt komisjoni ja menetlusse astunud valitsustega leiab nõukogu, et selline kontroll võib kaasa tuua olukorra, kus liikmesriikide kui ÜRO ja liidu liikmete suhtes kehtivad konkureerivad üksteisega vastuolus olevad kohustused.

110 Nõukogu leiab, et kui kõik ÜRO liikmesriigid juhinduksid sellisest lähenemisest, lakkaks ÜRO-l põhinev süsteem funktsioneerimast. Nõukogu märgib, et Euroopa Kohus rõhutas oma Kadi otsuses Julgeolekunõukogu esmatähtsat rolli rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamisel. Nõukogu arvates heidab hageja pakutud lähenemine halba varju Julgeolekunõukogu võimele seda ülesannet täita.

111 Kokkuvõttes leiab nõukogu, et Üldkohus peaks kinnitama Julgeolekunõukogu esmatähtsat rolli selles valdkonnas ja otsustama, et ühenduse institutsioonid ei või asendada Julgeolekunõukogu antud hinnangut siduvas resolutsioonis ÜRO põhikirja VII peatüki alusel oma hinnanguga selle kohta, kas isiku ja Al-Qaida võrgustiku või Talibani vahel on seos või mitte.

Üldkohtu hinnang

112 Kõigepealt tuleb märkida, et Euroopa Kohtu põhikirja artikli 61 kohaselt ei ole Üldkohus käesolevas kohtuasjas seotud Euroopa Kohtu Kadi otsuses õigusküsimustes tehtud otsustega.

113 Tõepoolest kordasid institutsioonid ja menetlusse astunud valitsused käesolevas kohtuastmes rõhutatult juba varem nende poolt Euroopa Kohtu Kadi otsuse aluseks olnud kohtuasjas välja toodud probleemi, et rahvusvahelises terrorismivastases võitluses tekib ÜRO loodud sanktsioonide korra põhjapaneva muutmise oht, kui riiklikul või regionaalsel tasandil loodaks selline kohtulik kontroll, mida taotleb hageja lähtuvalt Euroopa Kohtu Kadi otsusest.

114 Tõsi on, et kuna aktsepteeritud on Julgeolekunõukogu pädevus kehtestada põhimõtteliselt sanktsioone pigem eraõiguslike isikute kui riikide või nende valitsuste suhtes (*smart sanctions*), võib selline kohtulik kontroll sekkuda Julgeolekunõukogu eesõigustesse, eeskätt mis puudutab rahvusvahelist rahu ja julgeolekut ähvardava ohu määratlemist, sellise ohu olemasolu tuvastamist ning selle lõpetamiseks meetmete kindlaksmääramist.

115 Põhimõtteliselt on õigusringkondades väljendatud ka teatud kahtlusi selle kohta, kas Euroopa Kohtu Kadi otsus on täiesti kooskõlas ühelt poolt rahvusvahelise õigusega, iseäranis ÜRO põhikirja artiklitega 25 ja 103, ning teiselt poolt EÜ asutamislepingu ja Euroopa Liidu lepinguga, eelkõige EÜ artikli 177 lõikega 3, EÜ artiklitega 297 ja 307, EL lepingu artikli 11 lõikega 1 ja EL lepingu artikli 19 lõikega 2 (vt ka ELL artikli 3 lõige 5 ja ELL artikli 21 lõiked 1 ja 2, samuti liikmesriikide valitsustevahelise konverentsi 13. deklaratsioon ühise välis- ja julgeolekupoliitika kohta, mis on lisatud Lissaboni

lepingule ning mis rõhutab, et „Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide jaoks jäävad siduvaks Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja sätted ning eelkõige Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Julgeolekunõukogu ja selle liikmete peamine vastutus rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise eest").

116 Selle kohta on väidetud, et kuigi Euroopa Kohus kinnitas oma Kadi otsuse punktis 287, et ühenduste kohtu pädevusse ei kuulu EÜ artiklis 220 ette nähtud ainupädevuse raames kontrollida Julgeolekunõukogu poolt ÜRO põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud resolutsiooni seaduslikkust, on siiski tõsi see, et ühenduse sellise akti seaduslikkuse kontrollimisega, mis üksnes rakendab ühenduse tasandil sellist resolutsiooni ja ei jäta selles osas mingit kaalutlusruumi, kaasneb vältimatult rakendatava resolutsiooni seaduslikkuse kontrollimine lähtuvalt ühenduse õiguskorra normidest ja põhimõtetest.

117 Peale selle on märgitud, et Euroopa Kohus viis oma Kadi otsuse punktides 320–325 igaks juhuks läbi sellise kohtuliku kontrolli ÜRO kehtestatud sanktsioonide korra kooskõla kohta EÜ asutamislepingus ette nähtud põhiõiguste kohtuliku kaitse korraga; Euroopa Kohus tegi seda vastuseks komisjoni argumendile, mille kohaselt on nimetatud põhiõigused nüüdsest sanktsioonide korra raames piisavalt kaitstud, võttes arvesse eeskätt parandatud läbivaatamise menetlust, mis annab puudutatud isikutele ja üksustele aktsepteeritava võimaluse olla ära kuulatud sanktsioonide komitee poolt. Euroopa Kohus leidis nimetatud kohtuotsuse punktides 322 ja 323 eelkõige, et kõnealune läbivaatamise menetlus ei paku „ilmselgelt kohtuliku kaitse tagatisi" ning et puudutatud isikutel ja üksustel „puudub tegelik võimalus kaitsta oma õigusi".

118 Kuigi Euroopa Kohus leidis Kadi otsuse punktis 288, et võimaliku ühenduse kohtuotsusega – milles otsustatakse, et ühenduse õigusakt, millega rakendatakse sellist resolutsiooni, on vastuolus ühenduse õiguskorrast tuleneva ülimusliku õigusnormiga – ei kaasne selle resolutsiooni ülimuslikkuse kahtluse alla seadmist rahvusvahelise õiguse

tasandil, rõhutati samuti siiski, et selline kohtuotsus, millega tunnistatakse kõnealune ühenduse õigusakt kehtetuks, toob vältimatult kaasa selle, et resolutsiooni ülimuslikkus kaotab ühenduse õiguskorras oma toime.

119 Seega kuigi Euroopa Kohus käsitleb tavaliselt ühenduse ja rahvusvahelise õiguse vahelisi suhteid lähtuvalt EÜ artiklist 307 (vt selle kohta 14. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-124/95: Centro-Com, EKL 1997, lk I-81, punktid 56–61, milles Euroopa Kohus leidis, et EÜ artikkel 234 (muudetuna EÜ artikkel 307) võib lubada kõrvalekaldumisi isegi esmasest õigusest, konkreetsel juhul EÜ artiklist 133), siis Kadi otsuses välistas ta selle artikli kohaldatavuse juhul, kui tegemist „EL artikli 6 lõikes 1 kehtestatud vabaduse, demokraatia ning inimõiguste ja põhivabaduste austamise põhimõtetega, mis on liidu aluseks" (punkt 303) või teise sõnastuse kohaselt „ühenduse õiguskorra aluste hulka kuuluvate põhimõtetega, sealhulgas põhiõiguste kaitsega" (punkt 304). Seoses nende põhimõtetega näib, et Euroopa Kohus on seega tõlgendanud EÜ asutamislepingu konstitutsioonilist raamistikku kui täiesti autonoomset õiguskorda, mis ei ole allutatud rahvusvahelise õiguse kõrgemal asetsevatele normidele, käesoleval juhul ÜRO põhikirjast tulenevale õigusele.

120 Viimaks, kuna ÜRO põhikiri on riikidevaheline leping ning lisaks eelnes selle vastuvõtmine 25. märtsil 1957 Roomas alla kirjutatud Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu vastuvõtmisele, siis on tekitanud teatavaid küsimusi selle põhikirja samastamine ühenduse ja ühe või mitme riigi või rahvusvahelise organisatsiooni vahel sõlmitud rahvusvahelise lepinguga EÜ artikli 300 tähenduses, mida tegi Euroopa Kohus Kadi otsuse punktides 306–309, et põhjendada järeldust, et „see ülimuslikkus ühenduse õiguse tasandil ei laien[e] siiski esmasele õigusele" (punkt 308).

121 Üldkohus möönab, et see kriitika ei ole päris põhjuseta. Mis puudutab siiski kriitika tähtsust, siis leiab Üldkohus, et sellistel asjaoludel nagu käesolevas asjas, kus tegemist on õigusaktiga, mille komisjon on vastu võtnud asendamaks varasemat õigusakti, mille Euroopa Kohus on tühistanud apellatsioonkaebuse põhjal, mis on esitatud Üldkohtu otsuse peale, millega jäeti nimetatud õigusakti peale esitatud hagi rahuldamata, on edasikaebamise põhimõttest endast ja sellega kaasnevast kohtute hierarhilisest asetusest tulenevalt Üldkohtul põhimõtteliselt soovitatav mitte seada kahtluse alla Euroopa Kohtu juba tehtud otsuseid õigusküsimustes. Eeltoodu kehtib veelgi enam siis, kui nagu käesoleval juhul on Euroopa Kohus otsuse teinud suurkojana ning on selgesti kavatsenud teha põhimõttelise otsuse. Seega kui tuleb anda vastus institutsioonide, liikmesriikide ja huvitatud õigusringkondade küsimustele, mis on tekkinud pärast Euroopa Kohtu Kadi otsust, siis peab neile vastama Euroopa Kohus ise tulevaste kohtuasjade raames, mis võivad tema menetlusse tulla.

122 Kõrvalmärkusena tuleb lisada, et kui teatavad kõrged siseriiklikud kohtud on pigem omaks võtnud Üldkohtu Kadi otsuses esitatud seisukoha (vt selle kohta Tribunal fédéral de Lausanne'i (Šveits) 14. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas 1A.45/2007: Youssef Mustapha Nada *vs.* Secrétariat d'État pour l'Économie ja House of Lords'i (Ühendkuningriik) 12. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas: Al-Jedda *vs.* Secretary of State for Defence [2007] UKHL 58, mis on praegu Euroopa Inimõiguste Kohtu menetluses oleva kohtuasja nr 27021/08: Al-Jedda *vs.* Ühendkuningriik ese), siis teised on pigem võtnud aluseks Euroopa Kohtu lähenemise, leides, et sanktsioonide komitee nimetamine ei olnud kooskõlas põhiõigusega tõhusale kohtulikule kaitsele sõltumatus ja erapooletus kohtus (vt selle kohta Federal Court of Canada 4. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas Abousfian Abdelrazik *vs.* The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada [2009] FC 580, millele on viidatud UK Supreme Courti otsuse Ahmed jt punktis 69).

123 Kui nüüd piirata käesoleval juhul kohtuliku kontrolli ulatust ja intensiivsust komisjoni ja menetlusse astunud valitsuste (vt eespool punktid 86–101) ning nõukogu

(vt punktid 102–111) pakutud viisil, siis ei oleks tegemist sellise tõhusa kohtuliku kontrolliga, mida nõuab Euroopa Kohus Kadi otsuses, vaid sellise kontrolli illusiooniga. See tähendaks tegelikult Üldkohtu Kadi otsuses võetud seisukoha järgimist, mida Euroopa Kohus pidas aga oma apellatsioonkaebuse peale tehtud otsuses õigusnormi rikkumiseks. Üldkohus leiab, et põhimõtteliselt muudab Euroopa Kohus, mitte Üldkohus vajaduse korral kohtupraktika seisukohti, kui see tundub talle põhjendatud, arvestades eelkõige tõsiseid probleeme, millele on viidanud institutsioonid ja menetlusse astunud valitsused.

124 Nagu komisjon ja nõukogu küll märkisid, meenutas Euroopa Kohus Kadi otsuses nimelt seda, et ühenduse pädevuse teostamisel tuleb järgida rahvusvahelist õigust (punkt 291), et Ühinenud Rahvaste Organisatsioonis võetud kohustuste austamine on kohustuslik rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise valdkonnas, kui ühendus rakendab Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud Julgeolekunõukogu resolutsioone ühenduse õigusaktide kehtestamise teel, tuginedes EÜ artiklitele 60 ja 301 (punkt 293), et selle viimati nimetatud pädevuse teostamise käigus peab ühendus omistama olulist tähtsust asjaolule, et vastavalt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja artiklile 24 on Julgeolekunõukogu poolt resolutsioonide vastuvõtmise näol tegemist selle rahvusvahelise organi peamise kohustuse täitmisega, mis tal on rahu ja julgeoleku säilitamiseks maailmas; see kohustus hõlmab nimetatud VII peatüki raames pädevust teha kindlaks, mis kujutab endast rahvusvahelise rahu ja julgeoleku ohustamist ning võtta vajalikke meetmeid nende säilitamiseks või taastamiseks (punkt 294), ning et kui tegemist on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud Julgeolekunõukogu resolutsiooni rakendamisega, võtab ühendus nende rakendamismeetmete väljatöötamise käigus kohaselt arvesse asjaomase resolutsiooni tingimusi ja eesmärke ning sellist rakendamist puudutavaid asjakohaseid kohustusi, mis tulenevad Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjast (punkt 296).

125 Peale selle märkis Euroopa Kohus Kadi otsuses nimelt, et Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud Julgeolekunõukogu resolutsioonide rakendamine peab toimuma vastavalt iga ÜRO liikme sisemises õiguskorras kohaldatavatele tingimustele (punkt 298), et Ühinenud Rahvaste Organisatsiooniga seotud rahvusvahelist õiguskorda reguleerivatest põhimõtetest ei tulene, et sellise ühenduse õigusakti nagu vaidlusalune määrus seaduslikkuse kohtulik kontroll põhiõiguste seisukohast oleks välistatud seetõttu, et selle õigusaktiga rakendatakse niisugust resolutsiooni (punkt 299), et sellise akti kohtulikul immuniteedil puudub lisaks igasugune alus ka EÜ asutamislepingus (punkt 300), et Euroopa Kohtu kontrolli kõigi ühenduse õigusaktide kehtivuse üle põhiõiguste seisukohast tuleb lugeda EÜ asutamislepingust kui autonoomsest õiguskorrast – mida rahvusvaheline leping ei või kahjustada – tuleneva konstitutsioonilise tagatise väljenduseks õigusel rajanevas ühenduses (punkt 316) ning et järelikult „peavad ühenduste kohtud vastavalt neile EÜ asutamislepinguga antud pädevustele tagama põhimõtteliselt täieliku kontrolli kõigi ühenduse õigusaktide seaduslikkuse üle põhiõiguste seisukohast, mis kuuluvad ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka, sealhulgas selliste ühenduse õigusaktide üle […], millega rakendatakse Julgeolekunõukogu poolt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud resolutsioone" (punkt 326).

126 Sellepärast jõuab Üldkohus viimaks järeldusele, et tema ülesanne on käesoleval juhul – nagu Euroopa Kohus märkis õigesti Kadi otsuse punktides 326 ja 327 – tagada „põhimõtteliselt täielik" kontroll vaidlustatud määruse seaduslikkuse üle põhiõiguste seisukohast, tunnustamata määruse suhtes mis tahes kohtulikku immuniteeti põhjusel, et sellega rakendatakse Julgeolekunõukogu poolt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud resolutsioone.

127 Nii tuleb toimida vähemalt senikaua, kuni sanktsioonide komitee läbi viidavad läbivaatamise menetlused ei paku ilmselgelt tõhusa kohtuliku kaitse tagatisi, nagu

Euroopa Kohus on märkinud Kadi otsuse punktis 322 (vt selle kohta ka kohtujurist Poiares Maduro eespool viidatud ettepanek selles kohtuasjas, punkt 54).

128 Nii kehtivad Euroopa Kohtu sellesisulised kaalutlused tema Kadi otsuse eeskätt keskust puudutavates punktides 323–325 põhjapanevalt ka praegu, isegi kui arvestada ombudsmani bürood, mille loomine otsustati põhimõtteliselt resolutsioonis 1904 (2009) ning mis alustas hiljuti oma tegevust. Julgeolekunõukogu ei ole sisuliselt ikka veel pidanud otstarbekaks luua sõltumatut ja erapooletut organit, kelle ülesanne on otsustada nii õigus- kui faktiküsimustes kaebuste üle, mis on esitatud sanktsioonide komitee üksikotsuste peale. Peale selle ei sea ei keskuse mehhanism ega ombudsmani büroo kahtluse alla põhimõtet, mille kohaselt on isiku sanktsioonide komitee loetelust kustutamiseks vaja komiteesisest konsensust. Lisaks otsustab nende tõendite valimise üle, mida võib puudutatud isikule avaldada, endiselt täielikult see riik, kes selle isiku sanktsioonide komitee loetellu kandmise ettepaneku tegi, ning ükski mehhanism ei taga, et puudutatud isik saab enda tõhusaks kaitsmiseks piisavalt informatsiooni (ja ta ei saa isegi teada, missugune riik taotles tema kandmist sanktsioonide komitee loetellu). Vähemalt neil põhjustel ei saa keskuse ja ombudsmani institutsiooni loomist pidada võrdväärseks tõhusa kohtuliku kaitse loomisega sanktsioonide komitee otsuste vastu (vt selle kohta ka UK Supreme Courti kaalutlused kohtuotsuse Ahmed jt punktides 77, 78, 149, 181, 182 ja 239 ning kaalutlused järelevalve töörühma üheksanda aruande III punktis).

129 Neil asjaoludel saab pidada ühenduste kohtu kontrolli ühenduse meetmete üle, millega külmutatakse rahalisi vahendeid, tõhusaks üksnes siis, kui see käsitleb kaudselt sanktsioonide komitee sisulisi hinnanguid ning nende aluseks olevaid asjaolusid (vt selle kohta ka UK Supreme Courti kohtuotsus Ahmed jt, punkt 81).

130 Mis puudutab täpsemalt Üldkohtu läbiviidava kohtuliku kontrolli ulatust ja intensiivsust, siis väidab komisjon, et Euroopa Kohus ei võtnud oma Kadi otsuses selles osas seisukohta (vt eespool punkt 91). Samamoodi väidab nõukogu, et Euroopa Kohus ei uurinud seda küsimust ega andnud vähimatki sellesuunalist vihjet (vt eespool punktid 102 ja 108).

131 See argumentatsioon on ilmselgelt ekslik.

132 Esiteks, kui Euroopa Kohus järeldas pika analüüsi lõpus, et kõnealune seaduslikkuse kontroll peab olema „põhimõtteliselt täielik" ning seda tuleb teostada „[ühenduste kohtute poolt] vastavalt neile EÜ asutamislepinguga antud pädevustele" (Euroopa Kohtu Kadi otsuse punkt 326), ning lükkas lisaks selgelt tagasi Üldkohtu teesi, mille kohaselt kehtib kõnealuse õigusakti suhtes „kohtulik immuniteet", kuna selle aktiga rakendatakse ÜRO põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud Julgeolekunõukogu resolutsioone (Euroopa Kohtu Kadi otsus, punkt 327), siis andis Euroopa Kohus vastupidi väga selge juhise, missugune peab tavaliselt olema selle kontrolli ulatus ja intensiivsus.

133 Teiseks järeldas Euroopa Kohus oma Kadi otsuse punktis 336, et see kontroll peab eelkõige käsitlema nende põhjenduste seaduslikkust, millele vaidlustatud ühenduse õigusakt tugineb. Nimetatud punktis 336 viidatud kohtupraktikast tuleneb selle järelduse põhjenduseks (vt eelkõige Euroopa Kohtu 28. juuni 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P ja C-213/02 P: Dansk Rørindustri jt *vs.* komisjon, EKL 2005, lk I-5425, punkt 462), et see põhjenduste seaduslikkuse kontroll hõlmab eelkõige vaidlustatud õigusakti põhjendatuse ning samuti selles võimalikult esinevate vigade kontrollimist.

134 Kolmandaks rõhutas Euroopa Kohus Kadi otsuse punktides 342–344, et kui ülekaalukad kaalutlused, mis puudutavad ühenduse ja tema liikmesriikide rahvusvaheliste suhete kindlust või toimimist, võivad takistada huvitatud isikutele teatud asjaoludest teatamist, ei tähenda see tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttest kinnipidamise osas siiski seda, et sellised piirangud, nagu on kehtestatud vaidlusaluses määruses, jäävad ühenduste kohtu igasuguse kontrolli alt välja, kui väidetakse, et õigusakt, mis neid kehtestab, puudutab riiklikku julgeolekut ja terrorismi. Ühenduste kohus peab sarnasel juhul rakendama tema teostatava kohtuliku kontrolli raames vahendeid, mis võimaldavad tasakaalustada ühelt poolt legitiimseid julgeolekukaalutlusi seoses asjaomase õigusakti vastuvõtmisel arvesse võetud teabe olemuse ja allikatega ning teiselt poolt vajadust tagada puudutatud isikule piisav menetlusnormide kaitse.

135 Euroopa Kohtu Kadi otsuse nendest punktidest, kuid ka viitest, mis nimetatud kohtuotsuses on tehtud Euroopa Inimõiguste Kohtu 15. novembri 1996. aasta otsusele Chahal *vs.* Ühendkuningriik (*Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 131), nähtub selgelt, et Euroopa Kohus pidas silmas, et tema „põhimõtteliselt täielik" kohtulik kontroll hõlmaks mitte üksnes vaidlustatud õigusakti nähtavat põhjendatust, vaid ka tõendeid ja andmeid, millel selles aktis antud hinnangud põhinevad.

136 Järelevalve töörühm mõistis seda nii, nagu ta on oma üheksanda aruande punktis 19 märkinud, et Euroopa Kohus leidis oma Kadi otsuses, et liidu sanktsioonide rakendamise menetlused kahjustasid puudutatud isikute põhiõigusi, kuna „nende suhtes kehtestatud piiravate meetmete aluseks olevaid tõendeid neile ei tutvustatud, mistõttu ei saanud nad kasutada oma kaitseõigust".

137 Peale selle kinnitas Euroopa Kohus hiljuti ühes kohtuasjas, mis puudutab määrusega nr 2580/2001 ette nähtud sanktsioonide rakendamist, et „asjakohase kohtuliku kontrolli" teostamine sellise ühenduse meetme sisulise õiguspärasuse üle, mis näeb ette rahaliste vahendite külmutamise, „mis seisneb […] asjaolude, tõendite ja teabe kontrollimises", on aga vältimatult vajalik selleks, et oleks võimalik tagada õiglane tasakaal rahvusvahelise terrorismi vastase võitluse nõuete ning põhivabaduste ja -õiguste vahel (Euroopa Kohtu 29. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C-550/09: E ja F, EKL 2010, lk I-6213, punkt 57).

138 Neljandaks tuleb märkida, et märkimisväärne osa Euroopa Kohtu põhjendustest tema Kadi otsuses seoses hageja nende väidete hindamisega, mis puudutavad tema kaitseõiguste ja õiguse tõhusale kohtulikule kontrollile rikkumist, kordab Üldkohtu põhjendusi, mida viimatinimetatu kasutas hageja poolt kohtuotsuse OMPI aluseks olnud kohtuasjas esitatud sarnaste väidete analüüsimise käigus. Seega eeskätt Euroopa Kohtu Kadi otsuse punktid 336, 340, 342, 343, 344, 345, 346, 348, 349, 351 ja 352 kordavad vähemalt kohtuotsuse OMPI vastavate punktide 129, 128, 133, 156, 158, 160, 161, 162, 165, 166 ja 173 sisu. Sellest tuleb järeldada, et kuivõrd Euroopa Kohus võttis üle olulise osa Üldkohtu põhjendusest kohtuotsuses OMPI, mis puudutab väidetavat kaitseõiguste ja õiguse tõhusale kohtulikule kontrollile rikkumist, siis ta kiitis heaks ning tahtis omaks võtta Üldkohtu poolt kohtuotsuse OMPI aluseks olevas kohtuasjas teostatud kohtuliku kontrolli standardi ja intensiivsuse.

139 Mis puudutab käesoleval juhul asjakohast kohtuliku kontrolli ulatust ja intensiivsust, siis tuleb käesolevale juhtumile üle kanda põhimõtted, mis Üldkohus on välja töötanud otsuses OMPI ning ühtlasi tema hilisemas kohtupraktikas eespool punktis 82 viidatud kohtuvaidlustes, mis puudutavad eespool punktides 32–35 nimetatud meetmete rakendamist.

140 Sellega seoses tuleb meenutada, et Üldkohus leidis OMPI otsuse punktis 153 õigesti, et rahaliste vahendite külmutamist käsitleva ühenduse otsuse seaduslikkuse kohtulik kontroll on see, mis on ette nähtud EÜ artikli 230 teises lõigus, mille kohaselt ühenduste kohtu pädevuses on lahendada hagisid, mille aluseks on pädevuse puudumine, olulise menetlusnormi rikkumine, EÜ asutamislepingu või selle rakendusnormi rikkumine või võimu kuritarvitamine.

141 Üldkohus tunnistas kohtuotsuse OMPI punktis 159, kohtuotsuse PMO I punktis 137, kohtuotsuse PMOI II punktis 55 ja 30. septembri 2009. aasta otsuse kohtuasjas T-341/07: Sison *vs.* nõukogu (EKL 2009, lk II-3625) punktis 97, et ühenduse pädeval institutsioonil on ulatuslik kaalutlusõigus asjaolude osas, mida tuleb arvestada majanduslike ja finantssanktsioonide kehtestamisel EÜ artiklite 60, 301 ja 308 alusel vastavalt ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas võetud ühisele seisukohale. Kõnesolev kaalutlusõigus puudutab eelkõige otstarbekusega seotud kaalutlusi, mis on selliste otsuste tegemise aluseks.

142 Kuigi Üldkohus möönab, et ühenduse institutsioonil on käsitletavas valdkonnas kaalutlusõigus, ei tähenda see siiski seda, et kohus peab jätma kontrollimata, kuidas on kõnealune institutsioon asjassepuutuvaid andmeid tõlgendanud (kohtuotsus PMOI I, punkt 138, kohtuotsus PMOI II, punkt 55, ja eespool viidatud kohtuotsus Sison *vs.* nõukogu, punkt 98). Ühenduste kohus ei pea kontrollima mitte ainult esitatud tõendite sisulist õigsust, usaldusväärsust ja ühtsust, vaid ka seda, kas kogutud tõendid sisaldavad kogu asjakohast informatsiooni, mida tuleb antud olukorra hindamisel arvesse võtta, ja kas need tõendid toetavad järeldusi, mis nende pinnalt on tehtud. Igal juhul ei saa kohus niisuguse kontrolli läbiviimisel asendada meetme vajalikkuse osas antud hinnangut enda omaga (vt analoogia alusel Euroopa Kohtu 22. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-525/04 P: Hispaania *vs.* Lenzing, EKL 2007, lk I-9947, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).

143 Peale selle leidis Üldkohus kohtuotsuse OMPI punktis 154 (vt ka kohtuotsus PMOI II, punkt 74) õigesti, et rahaliste vahendite külmutamise otsuse õiguspärasuse kohtulik kontroll hõlmab hinnangu andmist selle põhjendamiseks viidatud faktilistele asjaoludele ja tingimustele ning selle hinnangu aluseks olevate tõendite ja teabe kontrollimist, nagu nõukogu tunnistas sõnaselgelt oma menetlusdokumentides kohtuasjas, mis oli aluseks Üldkohtu 21. septembri 2005. aasta otsusele kohtuasjas T-306/01: Yusuf ja Al Barakaat International Foundation *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 2005, lk II-3533, punkt 225). Üldkohus peab ka veenduma, et sel puhul on tagatud kaitseõigus ja täidetud põhjendamiskohustus ning vajaduse korral ka selles, et olulised kaalutlused, millele ühenduse institutsioon on nende kohustuste täitmisest hoidumise puhul erandkorras tuginenud, oleks põhjendatud.

144 Üldkohus märkis kohtuotsuse OMPI punktis 155 (vt ka kohtuotsus PMOI II, punkt 75), et käesolevas asjas on kontroll seda hädavajalikum, et see on ainus menetluslik tagatis, mis võimaldab tagada õiglase tasakaalu rahvusvahelise terrorismi vastu võitlemise vajaduse ja põhiõiguste kaitse vahel. Kuna puudutatud isikute kaitseõiguse piiramist pädevate ühenduse institutsioonide poolt tuleb tasakaalustada sõltumatu ja erapooletu kohtuliku kontrolliga (vt selle kohta Euroopa Kohtu 2. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-341/04: Eurofood IFSC, EKL 2006, lk I-3813, punkt 66), siis peab ühenduste kohus saama kontrollida rahaliste vahendite külmutamist määravate ühenduse meetmete õiguspärasust ja põhjendatust, ilma et seda takistaksid pädeva institutsiooni kasutatud tõendite ja teabe saladus või konfidentsiaalsus.

145 Selles osas lisab Üldkohus kohtuotsuse PMOI II punktis 73, et nõukogul ei ole õigust tugineda rahaliste vahendite külmutamise otsuse tegemisel liikmesriigi esitatud teabele või toimiku andmetele, kui see liikmesriik ei ole valmis lubama nende edastamist ühenduste kohtule, kes teostab selle otsuse õiguspärasuse kohtulikku kontrolli. Kohtuotsuse PMOI II punktis 76 märkis Üldkohus, et nõukogu ja Prantsuse ametiasutuste keeldumine edastada isegi üksnes Üldkohtule teatavat informatsiooni, mis

oli nimetatud asjas vaidlustatud õigusakti aluseks, toob kaasa selle, et Üldkohtul on võimatu vaidlustatud otsuse õiguspärasuse üle kohtulikku kontrolli teostada. Üldkohus jõudis kohtuotsuse PMOI II punktis 78 järeldusele, et neil asjaoludel on rikutud hageja põhiõigust tõhusale kohtulikule kontrollile.

146 Selles osas rõhutas Üldkohus ühtlasi kohtuotsuse OMPI punktis 156, et kuigi EIÕK tunnistab, et konfidentsiaalse teabe kasutamine võib osutuda hädavajalikuks, kui jutt on riiklikust julgeolekust, ei tähenda see siiski tema arvates, et siseriiklikud kohtud ei saa kuidagi siseriiklikke asutusi kontrollida, kui viimati nimetatud väidavad, et juhtum on seotud riikliku julgeoleku ja terrorismiga (vt eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus kohtuasjas Chahal *vs.* Ühendkuningriik, § 131 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 12. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas nr 46221/99: Öcalan *vs.* Türgi, ei avaldata kogumikus *Recueil des arrêts et décisions*, § 106 ja seal viidatud kohtupraktika).

147 Kohtuotsuse OMPI punktis 158 lisas Üldkohus, et küsimus, kas hagejale ja/või tema advokaatidele võib teatada tõenditest ja teabest, mis on väidetavalt konfidentsiaalsed, või kas neist võib teatada ainult Üldkohtule erilise menetluse kohaselt, mis tuleb kehtestada selliselt, et säilitada asjaomaseid üldisi huve, tagades puudutatud isikule samal ajal piisava standardiga kohtuliku kaitse, on eraldi küsimus, mille kohta ei ole vaja, et Üldkohus võtaks talle esitatud hagiga seoses seisukoha.

148 Neile kaalutlustele, mis on kohtuotsusest OMPI tulenevalt kohtupraktikas hästi kinnistunud, tuleb lisada teatavad kaalutlused, mis põhinevad selliste rahaliste vahendite külmutamise meetmete olemusel ja mõjul, nagu on kõne all käesolevas asjas, vaadelduna ajalises perspektiivis.

149 Need meetmed on eriti repressiivsed neile, kelle suhtes need on kehtestatud. Hageja suhtes kehtib nüüdseks juba peaaegu kümme aastat režiim, mis näeb ette määramata ajaks kõikide tema rahaliste vahendite ja muu vara külmutamise; neid vahendeid ja seda vara saab ta kasutada üksnes siis, kui ta saab sanktsioonide komiteelt erandi. Euroopa Kohus märkis juba Kadi otsuse punktis 358, et hageja rahaliste vahendite külmutamise meetmes sisalduv omandiõiguse kasutamise piirang tuleb lugeda oluliseks, arvestades külmutamismeetme üldist ulatust ja asjaolu, et see on olnud kohaldatav alates 20. oktoobrist 2001. UK Supreme Court leidis kohtuotsuses Ahmed jt (punktid 60 ja 192), et liialdus ei ole väita, et niimoodi määratletud isikud on tegelikult riigi ametivõimude „vangid": nende liikumisvabadus on tõsiselt piiratud, kuna neil ei ole juurdepääsu oma rahalistele vahenditele ning rahaliste vahendite külmutamise tagajärjed võivad olla neile endile ja nende perekondadele laastavad.

150 Võib isegi küsida, kas Üldkohtu Kadi otsuse punktis 248 antud hinnangut, mida Euroopa Kohus kordas sisuliselt oma Kadi otsuse punktis 358, mille kohaselt on rahaliste vahendite külmutamine alalhoidlik meede, mis erinevalt konfiskeerimisest ei piira huvitatud isikute finantsvarade suhtes kehtiva omandiõiguse sisu ennast, vaid ainult nende varade kasutamist, ei võiks kahtluse alla seada nüüd, kui möödunud on peaaegu kümme aastat hageja rahaliste vahendite külmutamise algusest. Sama kehtib ka Julgeolekunõukogu mitmel korral meenutatud väite kohta resolutsioonis 1822 (2008), mille kohaselt on kõnealused meetmed „preventiivse iseloomuga ning ei sõltu siseriikliku õiguse karistusõiguse normidest". Inimelu mastaabis tähendavad kümme aastat tõepoolest märkimisväärselt pikka aega ja kõnealuste meetmete kvalifitseerimine preventiivseks või repressiivseks, alalhoidlikuks või konfiskeerivaks, tsiviil- või karistusõiguslikuks näib nüüd lahtise küsimusena (vt selle kohta ka järelevalve töörühma üheksas aruanne, punkt 34). Sellisel arvamusel on ka ÜRO Inimõiguste Ülemkomissar, kes märgib 2. septembri 2009. aasta ÜRO Peaassamblee aruandes

„Report [...] on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism" (dokument A/HRC/12/22, punkt 42) järgmist:

„Kuna loetelus esinevad üksikkanded on käesoleval ajal ajaliselt määramata kehtivusega, siis võib see kaasa tuua selle, et ajutine rahaliste vahendite külmutamine muutub püsivaks, mis võib omakorda sanktsiooni raskuse tõttu võrduda kriminaalkaristusega. See võib minna kaugemale ÜRO eesmärgist võidelda üksikjuhust tuleneva terrorismiohuga. Peale selle ei ole ühtsust tõendamiskoormiste ja menetluste osas. See tekitab tõsiseid probleeme inimõiguste vallas, kuna kõik kriminaalkaristused peavad olema kas kohtu poolt määratud või kohtulikult kontrollitavad."

151 Kuigi selle küsimuse arutelu läheb kaugemale käesolevast kohtuvaidlusest, nagu see on kindlaksmääratud hagis esitatud väidetega, leiab Üldkohus, et kui aktsepteeritud on Euroopa Kohtu poolt Kadi otsuses sõnastatud eeldus, et selliste rahaliste vahendite külmutamise meetmete suhtes nagu käesolevas asjas käsitletavad ei kehti kohtulik immuniteet üksnes sel põhjusel, et nendega rakendatakse Julgeolekunõukogu poolt ÜRO põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud resolutsioone, siis on täieliku ja range kohtuliku kontrolli põhimõte seda põhjendatum, kui need meetmed riivavad puudutatud isiku põhiõigusi märkimisväärselt ja püsivalt.

152 Eeltoodud kaalutlusi silmas pidades tuleb nüüd analüüsida teist ja viiendat väidet.

Teine väide, et on rikutud kaitseõigusi ja õigust tõhusale kohtulikule kaitsele

Poolte argumendid

153 Hageja, kes viitab eelkõige Euroopa Kohtu Kadi otsusele (punktid 336, 337, 346 ja 352), kohtujurist Poiares Maduro eespool viidatud ettepanekule nimetatud kohtuasjas (punkt 52), kohtuotsustele OMPI (punktid 138 ja 144), PMOI I (punktid 131 ja 176) ja PMOI II (punktid 56 ja 73), rõhutab õiguse olla ametivõimude poolt ära kuulatud ning õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele põhiõiguslikku olemust rahaliste vahendite külmutamise meetme vastuvõtmise kontekstis. Hageja väidab, et ühenduse institutsioonid ei austanud neid õigusi juhtumitel, mis olid aluseks neile kohtuotsustele (Euroopa Kohtu Kadi otsus, punktid 334, 345, 346 ja 348–352; kohtujurist Poiares Maduro eespool viidatud ettepanek selles kohtuasjas, punkt 55; kohtuotsused OMPI, punktid 165 ja 173, PMOI I, punktid 177–186 ja PMOI II, punktid 41 ja 44).

154 Hageja lisab, et ühenduse institutsioonide kohustuse tähtsust avaldada need asjaolud, tõendid ja toimiku andmed, mille põhjal rahaliste vahendite külmutamise otsus on vastu võetud, rõhutab kohtuliku kontrolli olemus selles kontekstis. Hageja sõnul peab Üldkohus olema olukorras, kus ta saab teostada täielikku ja tõhusat kontrolli nende asjaolude, tõendite ja andmete sisulise õigsuse üle, mille alusel võetakse vastu otsus määruse nr 881/2002 lisasse I kandmiseks, et otsustada, kas selle otsuse vastuvõtmiseks on olemas mõistlikud põhjused ja piisavad tõendid ning kas tehtud on hindamisviga või mitte.

155 Hageja leiab, et vaidlustatud määruse vastuvõtmisega rikkus komisjon uuesti raskelt kohustusi, mis toodi selgelt välja Euroopa Kohtu Kadi otsuses ning kohtuotsustes OMPI, PMOI I ja PMOI II.

156 Esiteks, hoolimata Euroopa Kohtu Kadi otsusest (punkt 352) ei näe ei määrus nr 881/2002 ega vaidlustatud määrus ette menetlust, mille kohaselt hagejale teatatakse tema vara külmutamise otsuse aluseks olevatest tõenditest või võimaldatakse hagejal esitada nende tõendite kohta märkusi.

157 Teiseks ei saa lihtsalt põhjenduste kokkuvõtte saatmist pidada mõistlikult vahendiks, mille tulemusel on täidetud õiglase menetluse ja tõhusa kohtuliku kaitse nõuded. Põhjenduste kokkuvõte sisaldab teatud hulgal üldiseid süüdistusi, mis on hageja suhtes alusetud ning ebamäärased ja ebatäpsed. Nende tõsiste süüdistuste põhjenduseks ei ole lisatud ühtegi tõendit. Neil asjaoludel on hagejal võimatu tema vastu esitatud süüdistusi ümber lükata ja esitada vastuseks tõhusalt oma seisukoha. Eelkõige:

– väidab põhjenduste kokkuvõte, et hageja „vastab" ÜRO „loetellu kandmise kriteeriumidele", aga ei täpsusta, millistele nende kriteeriumide aspektidele (vt selle kohta resolutsiooni 1822 (2008) lõige 2) ta peaks vastama; selle tulemusel ei tea hageja, kas talle heidetakse ette osalemist Al-Qaida, Talibani või mõne teise rühmituse tegevuses, nende moodustamist või toetamist;

– põhjenduste kokkuvõtte kohaselt oli hageja oluline aktsionär ühes pangas, kus „toimusid võib-olla koosolekud, kus valmistati ette rünnakut Ameerika Ühendriikide asutuse vastu Saudi Araabias"; puudub viide kõnealusele rünnakule,

asutusele, kuupäevale, nende koosolekute tegelikule toimumisele, väidetavale seosele Al-Qaidaga või hageja väidetavale seotusele;

– põhjenduste kokkuvõtte kohaselt võttis hageja Al-Ayadi tööle Fondation Muwafaqi ning Al-Ayadi „tegutses vastavalt kokkulepetele" Osama bin Ladeniga; täpsustatud ei ole nende väidetavate kokkulepete iseloomu ega põhjuseid, miks väidetav seos Al-Ayadiga annab alust hageja vara külmutamiseks; näib, et nii Al-Ayadi kui ka hageja on mõlemad kantud määruse nr 881/2002 I lisasse nende vastastikuste seoste tõttu; hageja sõnul kujutab isiku kandmine nimetatud lisasse endast ainuüksi tema väidetava seose tõttu teise isikuga puhtalt ringargumentatsiooni;

– põhjenduste kokkuvõtte kohaselt „omas hageja Albaanias mitmeid äriühinguid, kes rahastasid ekstremiste või andsid ekstremistidele ametikohti, mis võimaldasid viimastel kontrollida kõnealuste äriühingute rahalisi vahendeid"; esitatud ei ole mingit informatsiooni äriühingute, rahaliste vahendite, kuupäevade, ekstremistide või hageja väidetava seotuse kohta; hageja rõhutab, et pärast tema tegevuse suhtes Albaanias läbi viidud uurimist lõpetati selles riigis tema suhtes alustatud kriminaalmenetlus süüstavate tõendite puudumise tõttu;

– põhjenduste kokkuvõte üksnes kordab ja kinnitab sisuliselt samas sõnastuses teatavaid põhjendusi, mille esitas Ameerika Ühendriikide rahandusministri välismaiste varade kontrolli amet (Office of Foreign Assets Control või OFAC), et külmutada hageja vara Ameerika Ühendriikides.

158 Oluline on, et hagejale esitatakse talle komisjoni poolt ette heidetud asjaolud, nii et hagejal oleks õiglane võimalus neile vastata ning taastada oma hea nimi. Hageja väidab, et ta on osutunud edukaks alati, kui talle on antud tähelepanuväärv võimalus enda seisukoha esitamiseks ning tõendite vaidlustamiseks. Näiteks lõpetati Šveitsis 2007. aasta detsembris tema suhtes alustatud kriminaalmenetlus pärast seda, kui põhjalik uurimine oli kestnud enam kui kuus aastat. Türgis ja Albaanias lõpetati sarnased menetlused siis, kui uurimise tulemusel selgus, et kriminaalmenetluse alustamiseks puudub alus.

159 Hageja väidab veel, et tema süütuse tõendamiseks esitatud asjaolud on äärmiselt olulised ning et komisjon ei võinud neid arvestamata jätta, vaid oleks pidanud neid eraldi uurima ning võtma vastu põhjendatud otsuse selle kohta, kas neid asjaolusid arvesse võttes on veel veenvaid tõendeid, mis õigustavad rahaliste vahendite külmutamise jätkamist. Peale selle leiab hageja, et komisjon ei või jätta tõendeid tähelepanuta põhjusel, et kriminaalmenetluse raames kasutatavate „tõendite osas" võivad kehtida „teistsugused nõuded". Hageja sõnul on kriminaalasjades tõenditele esitatavad nõuded täiesti asjakohased ka selliste rahaliste vahendite külmutamise meetmete puhul nagu käesoleval juhul käsitletavad.

160 Lisaks ei võimalda põhjenduste kokkuvõte tagada tõhusat kohtulikku kaitset, kuna see ei sisalda piisavalt informatsiooni, mille põhjal kohus võiks otsustada, kas nende rahaliste vahendite külmutamise jätkamise otsus on õiguspärane ning kas see on vastu võetud ümberlükkamatute tõendite alusel väidetavalt käesoleval ajal esineva või tulevikus tekkida võiva ohu kohta ning kas selles esineb ilmne hindamisviga või kas asjaolud on sisuliselt paikapidavad.

161 Kolmandaks väidab hageja, et komisjon tõlgendas ja kohaldas Euroopa Kohtu Kadi otsust ebaõigesti, kui märkis oma 8. detsembri 2008. aasta kirjas, et rahaliste vahendite külmutamise otsusele kohaldatavad kriteeriumid on need, mis on esitatud FATF-i dokumendi „III erisoovitus terrorismi rahastamise kohta" tõlgendavates märkustes,

st et esinema peavad „mõistlikud põhjused või mõistlik alus, mille põhjal võib kahtlustada või arvata, et nimetatud isik või üksus on terrorist, kes rahastab terrorismi või terroristlikku organisatsiooni".

162 Hageja sõnul on Euroopa Kohus tõepoolest leidnud, et ühenduse institutsioonid ei või kehtestada rahaliste vahendite külmutamist pelgalt põhjusel, et nad arvavad (ja veel vähem põhjusel, et ÜRO arvab), et esinevad „mõistlikud põhjused" või „mõistlik alus", mille põhjal võib midagi kahtlustada või arvata, ilma et nad esitaks puudutatud isikule seda kahtlust või veendumust kinnitavaid tõendeid. Ühenduse institutsioonid ei või seega kasutada üksnes ÜRO koostatud süüdistuste kokkuvõtet, mis esineb Ameerika Ühendriikide süüdistusi kordavas versioonis, vaid nad peavad ise esitama „kaalukad ja usaldusväärsed tõendid", „täpsed andmed või […] toimikumaterjalid" ning „erilised ja konkreetsed põhjused", mille tõttu rahaliste vahendite külmutamine on jätkuvalt õigustatud. Ühenduse institutsioonid peavad ühtlasi võimaldama puudutatud isikul olla täielikult informeeritud tema vara külmutamise meetmeid põhjendavatest asjaoludest ja tingimustest, nende aluseks olevatest tõenditest ja informatsioonist ning viimati nimetatul peab olema piisav informatsioon selleks, et määrata kindlaks, kas ei ole tehtud sisulist viga. Käesoleval juhul ei esitatud hagejale selliseid andmeid isegi siis, kui hageja nõudis sõnaselgelt nende asjaolude ja tõenditega tutvumist, millel põhinesid süüdistused põhjenduste kokkuvõttes.

163 Neljandaks ei ole komisjonil õigus, kui ta püüab põhjendada oma seisukohta, viidates rahaliste vahendite külmutamise meetmete preventiivsele iseloomule, mistõttu on tema väitel õigustatud, et keeldutakse hagejale nende tõendite avaldamisest, millel põhineb komisjoni otsus jätta jõusse hageja vara külmutamise meetmed. Euroopa Kohtu Kadi otsuse kohaselt ei ole asjakohane kontekst üldsegi selle meetme „preventiivne", vaid pigem koormav iseloom ja karmus ning samuti puudutatud isiku põhiõiguste tõsine riive, mis nõuab pigem rohkem kui vähem menetluslikku kaitset. Peale selle tunnistab eespool viidatud akti „III erisoovitus terrorismi rahastamise kohta"

tõlgendavate märkuste punkt 2, et nõutud rahaliste vahendite külmutamise meetmete eesmärgid ei ole üksnes preventiivsed, vaid samas ka karistuslikud.

164 Viiendaks on Euroopa Kohtu arvates ainsad asjaolud, mille korral institutsioonidel võib olla õigus mitte avaldada sellise iseloomuga meetmete aluseks olevaid tõendeid, „ülekaalukad kaalutlused, mis puudutavad ühenduse ja tema liikmesriikide rahvusvaheliste suhete kindlust või toimimist", mis „[võivad] takistada huvitatud isikutele teatud asjaoludest teatamist ja järelikult seda, et neid nende asjaolude osas ära kuulatakse" (Euroopa Kohtu Kadi otsus, punktid 342–344).

165 Neid asjaolusid käesoleval juhul ei esine. Eelkõige pole komisjon esitanud ühtegi usaldusväärset põhjust, miks võiks Prantsusmaa alalise esindaja Euroopa Liidu juures kirja või mis tahes muu hagejat süüdistava tõendi avaldamine kahjustada liidu rahvusvahelisi suhteid.

166 Komisjon vastab, et kooskõlas hageja õigusega olla ära kuulatud anti talle võimalus esitada oma argumendid vaidlustatud määruse vastuvõtmise menetluse käigus. Sanktsioonide komitee poolt Prantsusmaa alalisele esindajale liidu juures saadetud põhjenduste kokkuvõte, mille viimatinimetatu edastas komisjonile, saadeti järgmisel päeval hagejale ja tema advokaatidele, andes hagejale ühtlasi võimaluse esitada oma arvamus ning märkused kokkuvõtte sisu kohta. Hageja vastas sellele oma 10. novembri 2008. aasta kirjaga. Pärast hoolsat tutvumist hageja märkustega otsustas komisjon kanda hageja määruse nr 881/2002 I lisasse. See määrus saadeti posti teel koos saatekirjaga hagejale ja tema advokaatidele.

167 Lisaks sellele, et hageja kuulati tõhusalt ära haldusmenetluse käigus, on tal ka täielik õigus vaidlustada vaidlustatud määruse põhjendusi käesoleva kohtuasja raames kooskõlas tema õigusega tõhusale kohtulikule kaitsele.

168 Mis puudutab kaitseõiguste järgimist, siis väidab ka nõukogu, et komisjon parandas vaidlustatud määruse vastuvõtmise menetluse käigus menetluslikud puudused, mille Euroopa Kohus oli Kadi otsuses välja toonud, teavitades hagejat kõikidest talle ette heidetavatest asjaoludest – täpsemini üksnes põhjenduste kokkuvõttest –, andes hagejale võimaluse esitada selle kohta tõhusalt oma seisukoht ning võttes seda kohaselt arvesse.

169 Seega leiab nõukogu, et parandatud menetlused võimaldavad ka Üldkohtul täita oma kontrollimissiooni, nii et järgitud on ka õigust tõhusale kohtulikule kaitsele.

170 Nõukogu lisab, et täiendavad menetluslikud tagatised, mis komisjon käesoleval juhul pärast Euroopa Kohtu Kadi otsust kehtestas, vastavad nendele tagatistele, mis ta kehtestas pärast kohtuotsust OMPI. Üldkohus kinnitas neid tagatisi kohtuotsuses PMO I. Nõukogu ei näe ühtki erinevust faktiliste asjaolude osas ega ka õiguslikust aspektist, mille tõttu võiks Üldkohus jõuda käesoleval juhul teistsugusele järeldusele.

Üldkohtu hinnang

171 Vaidlustatud määruse seaduslikkuse „põhimõtteliselt täieliku" kohtuliku kontrolli raames põhiõiguste seisukohast (Euroopa Kohtu Kadi otsus, punkt 326) ning kuivõrd sellel määrusel ei ole „kohtulikku immuniteeti" (Euroopa Kohtu Kadi otsus, punkt 327), nähtub komisjoni ja nõukogu esitatud argumentidest ja selgitustest ning eeskätt nende esialgsetest märkustest käesoleval juhul asjakohase kohtuliku kontrolli standardi kohta, et hageja kaitseõigusi „austati" üksnes puhtformaalselt ja näiliselt, sest komisjon pidas tegelikult enda suhtes rangelt siduvaks sanktsioonide komitee hinnanguid ning ei kaalunud seetõttu hetkekski nende kahtluse alla seadmist hageja märkuste tõttu.

172 Seetõttu ei võtnud komisjon – hoolimata tema väidetest vaidlustatud määruse põhjendustes 4–6 – nõuetekohaselt arvesse puudutatud isiku arvamust, nii et hagejal ei olnud võimalust esitada tõhusalt oma seisukohta.

173 Peale selle ei andnud hageja taotlusel komisjoni läbi viidud menetlus hagejale mingisugust, isegi mitte minimaalset võimalust tutvuda tema vastu esitatud tõenditega. Tegelikult keelduti puudutatud isikule selle võimaluse andmisest, hoolimata viimase selgest taotlusest, ilma et hageja huvid oleks olnud tasakaalus vajadusega kaitsta kõnealuste andmete konfidentsiaalsust (vt selle kohta Euroopa Kohtu Kadi otsus, punktid 342–344).

174 Neil asjaoludel näivad põhjenduste kokkuvõttes sisalduvad andmed ja ebamäärased süüdistused ilmselgelt ebapiisavana, selleks et hageja võiks tõhusalt ümber lükata tema vastu esitatud süüdistused seoses tema väidetava osalemisega terrorismis.

175 See kehtib ka süüdistuse puhul – mis on eriti tähenduslik, kuid mitte ainus näide –, mida ei ole kuidagi põhjendatud ja mida ei saa seetõttu ümber lükata, et hageja oli aktsionär Bosnia pangas, kus „võib-olla" toimusid koosolekud, kus valmistati ette rünnakut Ameerika Ühendriikide asutuse vastu Saudi Araabias.

176 See järeldus on kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu järeldusega 19. veebruari 2009. aasta otsuses A jt *vs.* Ühendkuningriik (kogumikus *Recueil des arrêts et décisions* veel avaldamata). Selles kohtuotsuses meenutas Euroopa Inimõiguste Kohus, et kui isikult on võetud vabadus, kuna esinevad mõistlikud põhjused kahtlustada teda õigusrikkumise toimepanekus, siis nõuab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikli 5 lõikes 4 tagatud õiglane menetlus, et isikule antakse võimalus vaidlustada tõhusalt tema vastu esitatud süüdistusi, mis eeldab üldjuhul kõikide süüstavate tõendite esitamist. Euroopa Inimõiguste Kohus on samuti meenutanud piiranguid õigusele tutvuda kõikide asjassepuutuvate tõenditega, kui esineb kaalukas avalik huvi, mis räägib konfidentsiaalsuse poolt, näiteks et kaitsta kaitset vajavaid tunnistajaid või allikaid, tingimusel et kinnipeetaval jääb võimalus tõhusalt süüdistustele vastu vaielda. Euroopa Inimõiguste Kohus on andnud ka juhtumipõhiselt hinnanguid selle kohta, kas hagejatele esitatud andmed ja tõendid on kaitseõiguste teostamiseks piisavad või mitte, ning konstateerinud EIÕK artikli 5 lõike 4 rikkumist juhtudel, kui mittekonfidentsiaalne informatsioon kujutas endast üksnes üldiseid väiteid ja siseriiklik kohus tugines eranditult või olulises osas salajastele andmetele. Ühes juhtumis, kus teatavad hagejate vastu esitatud avalikud süüdistused sisaldasid asja kohta täpseid väiteid, näiteks selgelt kindlaks määratud telekommunikatsiooniseadmete müügi kohta või sellise dokumendi valdamise kohta, mis viitab nimeliselt mainitud väidetavatele terroristidele ning nende väidetavate terroristidega kohtumisele kindlates kohtades ja kuupäevadel, leidis Euroopa Inimõiguste Kohus, et kõnealused süüdistused olid piisavalt üksikasjalikud selleks, et puudutatud isikud saaksid neid tõhusalt vaidlustada. Seevastu juhtumis, kus hagejatele heideti peamiselt ette rahaliste vahendite kogumist Al-Qaidaga seotud terroristlikele organisatsioonidele ning kus hagejaid puudutavast avalikust informatsioonist nähtus, et olulised summad kanti üle ühele pangaarvele ning et see raha oli kogutud kelmuse teel, kuid kus hagejatele ei avaldatud tõendeid, mis pidid näitama seost saadud raha ja terrorismi vahel, leidis Euroopa Inimõiguste Kohus, et hagejatel ei olnud võimalust tegelikult vaidlustada neid puudutavaid etteheiteid. Juhtumis, kus hagejate vastu esitatud

avalikud süüdistused, mis põhimõtteliselt käsitlesid puudutatud isikute väidetavat kuulumist Al-Qaidaga seotud radikaalsetesse islamistlikesse organisatsioonidesse, olid väga üldised ja kus hagejate vastu esitatud tõendid sisaldusid peamiselt salastatud dokumentides, leidis Euroopa Inimõiguste Kohus samuti, et puudutatud isikutel ei olnud võimalust vaidlustada tõhusalt nende vastu esitatud süüdistusi.

177 Kui kohaldada käesoleva asja asjaoludele samasuguseid kriteeriume, mida on kasutanud Euroopa Inimõiguste Kohus, siis on selge, et hagejale ei antud võimalust vaidlustada tõhusalt ühtegi tema vastu esitatud süüdistust, kuivõrd talle avaldati üksnes põhjenduste kokkuvõte. Üldkohus tunnistab selgesti, et selles osas on põhjendatud kõik hageja märkused ja argumendid, mis on kokkuvõtvalt esitatud eespool punktis 157.

178 Kõnekas on ka fakt, et komisjon ei teinud ühtki tõsist katset, et kummutada hageja esitatud süüst vabastavaid asjaolusid neil harvadel juhtudel, kui hageja vastu esitatud süüdistused olid piisavalt täpsed, et viimane võiks aru saada, mida talle on ette heidetud.

179 Eeltoodust järeldub, et vaidlustatud määruse vastuvõtmisel on rikutud hageja kaitseõigusi.

180 Peale selle ei saa hageja võimalus olla ära kuulatud sanktsioonide komitee poolt läbivaatamise menetluse raames, selleks et sanktsioonide komitee kustutaks hageja oma loetelust, ilmselgelt heastada tema kaitseõiguste sellist rikkumist (vt selle kohta Euroopa Kohtu Kadi otsus, punktid 319–325, ja kohtujurist Poiares Maduro eespool viidatud ettepanek samas kohtuasjas, punkt 51).

181 Lisaks sellele, kuna hagejal ei olnud vähimatki tegelikku juurdepääsu tema vastu esitatud informatsioonile ja tõenditele ning arvestades ühenduste kohtute poolt juba märgitud seoseid kaitseõiguste ja tõhusa kohtuliku kaitse õiguse vahel, ei saanud hageja samuti kaitsta oma õigusi nimetatud asjaoludega seoses rahuldavates tingimustes ühenduste kohtus, nii et tuleb järeldada, et on rikutud nimetatud tõhusa kohtuliku kaitse õigust (vt selle kohta Euroopa Kohtu Kadi otsus, punkt 349).

182 Ühtlasi tuleb sedastada, et seda rikkumist ei ole käesoleva hagi raames heastatud. Nimelt, kuna komisjoni põhimõttelise seisukoha järgi, mida toetavad nõukogu ja menetlusse astunud valitsused, ei saa ühenduste kohus kontrollida ühtegi sellist asjaolu ega tõendit, ei viidanud need institutsioonid ühelegi sellekohasele asjaolule (vt selle kohta Euroopa Kohtu Kadi otsus, punkt 350). Peale selle, kuigi komisjon võttis käesoleva hagiga seoses teadmiseks Euroopa Kohtu Kadi otsuse järeldused, tuleb tõdeda, et nimetatud institutsioon ei andnud mingisugust informatsiooni hageja vastu esitatud tõendite kohta.

183 Üldkohus võib seega ainult sedastada, et tal ei ole võimalik kontrollida vaidlusaluse määruse seaduslikkust, nii et samal põhjusel tuleb konstateerida, et käesolevas asjas ei ole austatud hageja põhiõigust tõhusale kohtulikule kaitsele (vt selle kohta Euroopa Kohtu Kadi otsus, punkt 351).

184 Niisiis tuleb otsustada, et vaidlustatud määrus on vastu võetud ilma, et oleks antud reaalseid tagatisi hageja kahjuks kasutatud asjaoludest ja tõenditest teatamise osas või hagejale antud võimaluse osas olla seoses sellega tegelikult tõhusalt ära kuulatud, nii et tuleb järeldada, et see määrus on vastu võetud sellise menetluse kohaselt, mille käigus ei ole austatud kaitseõigusi, mille tagajärg on ka see, et on rikutud tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet (vt selle kohta Euroopa Kohtu Kadi otsus, punkt 352).

185 Mis puudutab viimaks nõukogu argumenti, mille kohaselt vastavad need täiendavad menetluslikud tagatised, mille komisjon kehtestas käesoleval juhul pärast Euroopa Kohtu Kadi otsust, neile menetluslikele tagatistele, mille nõukogu kehtestas pärast kohtuotsust OMPI ja mida Üldkohus kinnitas kohtuotsuses PMOI I, siis jätab nõukogu tähelepanuta nende kahe viidatud ühenduse rahaliste vahendite külmutamise korra vahelised olulised menetluslikud erinevused.

186 Ühenduse rahaliste vahendite külmutamise kord, mida käsitletakse kohtuotsuste OMPI ja PMOI I aluseks olnud kohtuasjades, on kahel tasandil – liikmesriigi ja ühenduse tasandil – toimuv menetlus (kohtuasi OMPI, punkt 117). Selle korra raames on kaitseõigus esmalt tõhusalt tagatud siseriiklikus menetluses, kus puudutatud isikule tuleb anda võimalus teha tegelikult teatavaks oma seisukoht tema kohta kogutud asjaolude ja tõendite osas (kohtuotsus OMPI, punkt 119), mida kontrollivad siseriiklikud kohtud või vajaduse korral Euroopa Inimõiguste Kohus (kohtuotsus OMPI, punkt 121). Just liikmesriigi tasandil esinevad kaitseõiguste tagatised, millest kinnipidamise osas toimub tõhus kohtulik kontroll, vabastavad ühenduse institutsioonid kohustusest näha uuesti ette tagatisi sama asja kohta ühenduse tasandil (vt selle kohta kohtuotsus OMPI, punktid 121–125).

187 Erinevalt esimesena nimetatud korrast ei esine käesoleval juhul käsitletavas ühenduse rahaliste vahendite külmutamise korras – kuigi selles menetluses on ka kaks

tasandit, ÜRO ja ühenduse tasand – sanktsioonide komitees toimuva menetluse raames kaitseõiguste tagatisi, millest kinnipidamise osas toimub tõhus kohtulik kontroll (vt eespool punktid 127 ja 128). Sellest järeldub erinevalt kohtotsuses OMPI leitust, et ühenduse institutsioonid on kohustatud tagama, et sellised tagatised on ühenduse tasandil loodud ja et neid rakendatakse (vt selle kohta ka kohtujurist Poiares Maduro eespool viidatud ettepanek Euroopa Kohtu Kadi otsuse aluseks olnud kohtuasjas, punkt 54).

188 Kõigist eespool esitatud kaalutlustest tuleneb, et teine väide, mis tugineb kaitseõiguste ning tõhusa kohtuliku kaitse õiguse põhimõtte rikkumisele, on mõlemas selle osas põhjendatud (vt selle kohta Euroopa Kohtu Kadi otsus, punkt 353).

Viies väide, et on rikutud proportsionaalsuse põhimõtet

Poolte argumendid

189 Viidates Euroopa Kohtu Kadi otsusele (punktid 283, 284, 355, 358, 360, 362, 369 ja 370), väidab hageja et vaidlustatud määrusest tema omandiõigusele tulenev riive on selle kestuse tõttu veel raskem kui määrusest nr 881/2002 tulenev riive, mida käsitleti selle kohtuotsuse aluseks olevas kohtuasjas.

190 Tuleb märkida, et neil asjaoludel ei ole vaidlustatud määrusega kehtestatud piirang põhjendatud, kuna nimetatud määrus võeti vastu ilma ühegi tagatiseta, mida Euroopa Kohus pidas ühenduse õiguse põhinõueteks, ning see ei põhine veenvatel tõenditel, vaid lihtsalt kinnitustel.

191 Viidates Euroopa Kohtu Kadi otsuse punktidele 355, 366, 369 ja 370, väidab komisjon, et käesoleva kohtuasja asjaolud erinevad nimetatud kohtuotsuse aluseks olnud kohtuasja asjaoludest. Ühelt poolt meenutas komisjon oma kirjavahetuses hagejaga, et sanktsioonide komitee loetellu kantud isikutel on võimalus pöörduda otse ÜRO keskusesse New Yorgis, märkides seejuures selle teenistuse aadressi, kelle poole pöörduda, ning veebilehe, millelt võib leida põhjalikumat informatsiooni. Teisalt andis komisjon hagejale võimaluse kaitsta end liidu asutuste juures. Komisjon leiab, et ta on seega korrektselt kohaldanud Euroopa Kohtu nõutud menetlusi.

Üldkohtu hinnang

192 Teise väite analüüsimisest nähtub, et vaidlustatud määrus võeti vastu ilma, et oleks antud mingisugustki reaalset tagatist, mis oleks hagejal võimaldanud esitada oma seisukoha pädevatele asutustele, ja seda olukorras, milles tema omandiõiguse piiramist tuleb lugeda oluliseks, arvestades tema suhtes võetud rahaliste vahendite külmutamise meetmete üldist ulatust ja kestust (vt selle kohta Euroopa Kohtu Hassani otsus, punkt 92, ja Euroopa Kohtu Kadi otsus, punkt 369).

193 Seega tuleb järeldada, et käesoleva kohtuasja tingimustes on hageja suhtes määruses nr 881/2002 sisalduvate selliste piirangute kehtestamise näol, kuna ta on kantud

vaidlustatud määrusega selle määruse I lisas sisalduvasse loetelusse, tegemist tema omandiõiguse põhjendamatu piiramisega (vt selle kohta Euroopa Kohtu Hassani otsus, punkt 93 ja Euroopa Kohtu Kadi otsus, punkt 370).

194 Seetõttu on põhjendatud hageja etteheited seoses proportsionaalsuse põhimõtte rikkumisega tulenevalt sellest, et vaidlustatud määrusega riivatakse tema põhiõigust omandi kaitsele (vt selle kohta Euroopa Kohtu Hassani otsus, punkt 94).

195 Kõikidest eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et vaidlustatud määrus tuleb tühistada hagejat puudutavas osas, ilma et oleks vaja analüüsida teisi hagi väiteid.

Kohtukulud

196 Üldkohtu kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna kohtuotsus tehti komisjoni kahjuks, mõistetakse kohtukulud vastavalt hageja nõudele välja komisjonilt.

197 Kodukorra artikli 87 lõike 4 esimese lõigu alusel kannavad menetlusse astuvad institutsioonid ja liikmesriigid ise oma kohtukulud. Seega kannavad nõukogu, Prantsuse Vabariik ja Ühendkuningriik ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (seitsmes koda)

otsustab:

1. **Tühistada komisjoni 28. novembri 2008. aasta määrus (EÜ) nr 1190/2008 (millega muudetakse 101. korda nõukogu määrust (EÜ) nr 881/2002, millega kehtestatakse teatavate Osama bin Ladeni, Al-Qaida võrgu ja Talibaniga seotud isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangud) Yassin Abdullah Kadi puudutavas osas.**

2. **Mõista Y. A. Kadi kohtukulud välja komisjonilt, kes ühtlasi kannab ise oma kohtukulud.**

3. **Euroopa Liidu Nõukogu, Prantsuse Vabariik ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik kannavad ise oma kohtukulud.**

Forwood Moavero Milanesi Schwarcz

Kuulutatud avalikul kohtuistungil Luxembourgis 30. septembril 2010.

Allkirjad

Sisukord

Õiguslik raamistik ja vaidluse taust ..... II - 5183

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ja EÜ asutamisleping ..... II - 5184

Julgeolekunõukogu rahvusvahelise terrorismi vastane tegevus ..... II - 5186

Üldkohtu ja Euroopa Kohtu Kadi otsused ..... II - 5195

Üldkohtu ja Euroopa Kohtu Kadi otsuste järgne areng ..... II - 5199

Menetlus ..... II - 5206

Poolte nõuded ..... II - 5208

Asjaolud ..... II - 5209

Õiguslik käsitlus ..... II - 5210

Esialgsed kaalutlused ..... II - 5210

Käesoleval juhul asjakohane kohtuliku kontrolli standard ..... II - 5211

Poolte argumendid ..... II - 5211

Üldkohtu hinnang ..... II - 5221

Teine väide, et on rikutud kaitseõigusi ja õigust tõhusale kohtulikule kaitsele ..... II - 5236

Poolte argumendid ..... II - 5236

Üldkohtu hinnang ..... II - 5243

Viies väide, et on rikutud proportsionaalsuse põhimõtet ..... II - 5248

Poolte argumendid ..... II - 5248

Üldkohtu hinnang ..... II - 5249

Kohtukulud ..... II - 5250