Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 29. septembril 2016 [1]

Kohtuasi C-158/14

A,
B,
C
ja
D
versus
Minister van Buitenlandse Zaken

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Riiginõukogu, Madalmaad))

ELTL artikkel 267 — ELTL artikli 263 neljas lõik — ELi õigusakti tühistamise hagi vastuvõetavus ja selle õigusakti kehtivuse kontrollimine eelotsusemenetluse kontekstis — Rakendusmäärus (EL) nr 610/2010 — Ühine seisukoht 2001/931/ÜVJP — Nõukogu määrus (EÜ) nr 2580/2001 — Nõukogu raamotsus 2002/475/JSK — Terroriakti mõiste — Küsimus, kas valitsusväliste relvajõudude poolt riigisiseses relvakonfliktis toime pandud aktid on terroriaktid — Terrorismivastased konventsioonid — Rahvusvaheline humanitaarõigus

On tuvastatud, et A, B, C ja D kogusid ja kandsid üle rahalisi vahendeid organisatsioonile

1. Liberation Tigers of Tamil Eelam (Tamili Eelami Vabastustiigrid, edaspidi „LTTE“) – rühmitusele, mis pidas kodusõda Sri Lanka valitsuse vastu eesmärgiga luua Sri Lanka põhja- ja idaosas sõltumatu tamili riik ja mida Euroopa Liit on ligi kümme aastat liigitanud terrorirühmituseks.

2. Madalmaad on oma õigusaktide alusel, mis rakendavad ÜRO Julgeolekunõukogu (edaspidi „ÜRO JN“) resolutsiooni, A, B, C ja D nimetanud isikuteks, kelle suhtes kehtivad piirangud seoses terrorismivastase võitlusega. Seepärast on nende vahendid külmutatud ning neile ja nende kasuks on keelatud osutada finantsteenuseid ja anda nende käsutusse vahendeid. Neid meetmeid võttes kohtlesid Madalmaad LTTEd kui terrorirühmitust. Seejuures võtsid nad arvesse Euroopa Liidu Nõukogu rakendusmäärust, kus LTTE on kantud terroriaktides osalevate rühmituste loetellu, mille suhtes kehtivad piirangud. Madalmaade kohtutes esitatud kaebustega väidavad A, B, C ja D, et see määrus on tühine, kuna LTTE tegevus ei olnud terroristlik. Nende arvates oli LTTE hoopis valitsusväline relvajõud, mis osales Sri Lanka riigisiseses relvakonfliktis ja mille tegevuse suhtes oli seega kohaldatav ainult rahvusvaheline humanitaarõigus ehk mitte ELi ja rahvusvahelised eeskirjad terrorismivastase võitluse kohta. Seega eksis Euroopa Liit, kui pidas LTTE poolt aastatel 2005–2009 toime pandud rünnakuid ja inimrööve terroriaktideks ning lisas LTTE seetõttu terroriaktides osalevate üksuste loetellu.

1 — Algkeel: inglise.

3. Raad van State (Riiginõukogu, Madalmaad) palub oma eelotsusetaotluses selgitada terroriakti mõiste sisu, nii nagu seda kasutati nõukogu rakendusmääruse vastuvõtmise ajal, ja küsib, kas selle mõiste määratluse erinevused ELi ja rahvusvahelises õiguses (eriti rahvusvahelistes terrorismivastast võitlust käsitlevates ja humanitaarõiguse aktides) võivad mõjutada nimetatud rakendusmääruse kehtivust. Lisaks küsib ta, kas A, B, C ja D võivad nüüd, kus isikutel on pärast Lissaboni lepingu jõustumist rohkem võimalusi pöörduda otse ELi kohtutesse, põhikohtuasjas tugineda kõnealuse rakendusmääruse tühisusele.

Rahvusvaheline õigus

Rahvusvaheline humanitaarõigus

4. Rahvusvaheline humanitaarõigus käsitleb relvajõudude tegevust nii rahvusvaheliste kui ka riigisiseste relvakonfliktide ajal. Rahvusvahelise humanitaarõiguse üks eesmärk on pakkuda konfliktipiirkonnas kaitset tsiviilelanikele, piirates sõja mõju isikutele ja varale.[2]

5. Suur osa rahvusvahelisest humanitaarõigusest on kirja pandud nelja Genfi konventsiooni[3] ja nende kolme lisaprotokolli.[4] Üks konventsioonides ja nende lisaprotokollides fikseeritud põhimõtteid on tsiviilelanike ja sõjaväelaste ning tsiviil- ja sõjaliste objektide eristamine. Neis on sätestatud (tsiviilisikutest ja sõjaväelastest) sõjavangide põhiõigused, haavatutele ja haigetele suunatud kaitsemeetmed ning tsiviilisikutele (s.o mitte sõjaväelastele) sõjapiirkonnas ja selle ümbruses tagatud kaitsemeetmed ja õigused. Euroopa Liit ei ole nende konventsioonide ega nende lisaprotokollidega ühinenud. Küll aga on seda teinud kõik tema liikmesriigid.

6. Kõigi nelja Genfi konventsiooni ühine artikkel 2 („Konventsiooni(de) kohaldamine“) sätestab eelkõige järgmist:

„Lisaks sätetele, mida kohaldatakse rahuajal, rakendatakse konventsiooni ka kõigi kuulutatud sõdade või muude relvakonfliktide korral, mis võivad puhkeda kahe või enama lepingupoole vahel, ka juhul, kui üks nendest sõjaseisukorda ei tunnusta.

Konventsiooni rakendatakse ka lepingupoole territooriumi osalise või täieliku okupeerimise korral, ka juhul, kui okupatsioonile ei osutata relvastatud vastupanu.

[…]“.

2 — Vt kohtuotsus, 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 23).

3 — Haavatud ja haigete sõjaväelaste olukorra parandamist maismaal käsitlev 12. augusti 1949. aasta Genfi konventsioon (*Recueil des traités des Nations unies*, 75. kd, lk 31; edaspidi „I Genfi konventsioon“); haavatud, haigete ja merehädas sõjaväelaste olukorra parandamist merel käsitlev 12. augusti 1949. aasta Genfi konventsioon (*Recueil des traités des Nations unies*, 75. kd, lk 85; edaspidi „II Genfi konventsioon“); sõjavangide kohtlemist käsitlev 12. augusti 1949. aasta Genfi konventsioon (*Recueil des traités des Nations unies*, 75. kd, lk 135; edaspidi „III Genfi konventsioon“); ning tsiviilisikute sõjaaegset kaitset käsitlev Genfi 12. augusti 1949. aasta konventsioon (*Recueil des traités des Nations unies*, 75. kd, lk 287; edaspidi „IV Genfi konventsioon“).

4 — Genfi 12. augusti 1949. aasta konventsioonide 8. juuni 1977. aasta lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta (I protokoll) (*Recueil des traités des Nations unies*, 1125. kd, lk 3; edaspidi „I protokoll“); Genfi 12. augusti 1949. aasta konventsioonide 8. juuni 1977. aasta lisaprotokoll siseriiklike relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta (II protokoll) (*Recueil des traités des Nations unies*, 1125. kd, lk 609; edaspidi „II protokoll“); ning Genfi 12. augusti 1949. aasta konventsioonide 8. detsembri 2005. aasta lisaprotokoll täiendava tunnusmärgi vastuvõtmise kohta (III protokoll) (*Recueil des traités des Nations unies*, 2404. kd, lk 261).

7. Kõigi Genfi konventsioonide ühine artikkel 3 („Relvakonfliktid, mis ei ole rahvusvahelised“), mis kodifitseerib rahvusvahelise tavaõiguse reegli, sätestab järgmist: [5]

„Kui lepingupoole territooriumil tekib relvakonflikt, mis ei ole rahvusvaheline, peab konfliktiosaline kohaldama vähemalt järgmisi sätteid:

(1) Sõjategevusest aktiivselt mitte osa võtvaid isikuid, sealhulgas relvajõudude liikmeid, kes on alistunud, ja neid, kes on jäänud võitlusvõimetuks (*hors de combat*) haiguse, haavata saamise või kinnipidamise tagajärjel või muul põhjusel, tuleb igas olukorras kohelda humaanselt, ilma mis tahes vaenuliku vahetegemiseta rassi, nahavärvi, religiooni või veendumuste, soo, sünnipära või varalise seisundi või muu sellise kriteeriumi alusel. Seetõttu on eespool nimetatud isikute suhtes alati ja kõikjal keelatud järgmised toimingud:

(a) vägivald elu ja isiku vastu, esmajoones tapmine, vigastamine, julm kohtlemine ja piinamine;

(b) pantvangide võtmine;

[…]“.

8. I protokolli artikkel 1 („Üldprintsiibid ja rakendusala“), mis käsitleb rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitset ja kodifitseerib rahvusvahelist tavaõigust, [6] sätestab eelkõige järgmist:

„[…]

3. Käesolevat protokolli, mis täiendab […] Genfi konventsioone […], rakendatakse nende konventsioonide ühises artiklis 2 kirjeldatud olukordades.

4. Eelmises lõikes viidatud olukordadeks loetakse ka neid relvakonflikte, kus rahvad võitlevad koloniaalvõimu ja võõrvägede okupatsiooni, samuti rassistlike režiimide vastu, kasutades oma enesemääramisõigust, mis on kirjas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjas ja deklaratsioonis rahvusvahelise õiguse printsiipide kohta, mis on seotud riikidevaheliste sõbralike suhete ja koostööga vastavalt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjale.“

9. I protokolli artikli 51 lõige 2 sätestab, et „[k]eelatud on vägivallateod ja vägivallaga ähvardamine eesmärgiga tsiviilelanikkonda hirmutada“.

10. II protokoll käsitleb riigisiseste relvakonfliktide ohvrite kaitset. Rahvusvaheline Kohus ei ole veel vastu võtnud arvamust küsimuses, kas see protokoll kodifitseerib rahvusvahelise tavaõiguse norme.

5 — Vt nt Rahvusvahelise Kohtu otsus sõjategevuse ja poolsõjalise tegevuse kohta Nicaraguas ja Nicaragua vastu (Nicaragua *vs*. Ameerika Ühendriigid) (*Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances* 1986, lk 14, punktid 218 ja 219; Rahvusvaheline Punase Risti Komitee (ICRC), Updated Commentary on the First Geneva Convention (2016), kättesaadav veebisaidil https://www.icrc.org (edaspidi „ICRC 2016. aasta kommenteeritud väljaanne“), ühine artikkel 3, punkt 155; ja Rahvusvahelise Kohtu nõuandev arvamus tuumarelvade kasutamisega ähvardamise seaduspärasuse kohta (*Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances* 1996, lk 226; edaspidi „Rahvusvahelise Kohtu arvamus tuumarelvade kohta), punktid 78 ja 79.

6 — ICJ on tuvastanud, et I protokollis sisalduvad reeglid väljendasid vastuvõtmisel kõigest tavaõiguse varem juba kehtinud norme: vt Rahvusvahelise Kohtu arvamus tuumarelvade kohta, punkt 84.

11. II protokolli artikkel 1 („Reguleerimisala“) sätestab:

„1. Käesolevat protokolli, mis täpsustab ja täiendab […] ühist artiklit 3 selle kohaldamise tingimusi muutmata, rakendatakse nende relvakonfliktide puhul, mis ei ole määratletud […] artiklis 1, ja mis toimuvad lepingupoole territooriumil tema relvajõudude ja teisitimõtlejate relvajõudude või muude organiseeritud relvastatud rühmituste vahel, kes kellegi juhtimisel kontrollivad tema territooriumi nii, et neil on võimalik läbi viia pidevaid ja kooskõlastatud sõjalisi operatsioone ja rakendada käesolevat protokolli.

2. Käesolevat protokolli ei rakendata siserahutuste ja -pingete korral, nagu massilised korratused, isoleeritud ja juhuslikud vägivallaaktid ja teised samalaadsed aktid, mis ei ole relvakonfliktid.“

12. II protokolli artikkel 4 („Põhitagatised“) sätestab eelkõige, et isikute, kes ei võta sõjategevusest osa vahetult või on lõpetanud selles osalemise, pantvangiks võtmine ja terroristlikud aktid nende vastu on keelatud „alati ja igal pool“.[7]

13. Artikkel 6 („Kriminaalvastutusele võtmine“) sätestab miinimumtagatised, mida kohaldatakse riigisisese relvakonfliktiga seotud kriminaalkuritegude eest vastutusele võtmisel ja karistamisel. See kohustab valitsevaid võimuorganeid püüdma sõjategevuse lõppedes anda võimalikult ulatusliku amnestia interneeritud või kinni peetud isikutele, kes on osalenud relvakonfliktis või kellelt on võetud vabadus relvakonfliktiga seotud põhjustel.[8]

14. II protokolli artikli 13 lõike 2 teine lause keelab „vägivallaaktid või vägivallaga ähvardami[se], mille peamine eesmärk on tsiviilelanikkonna hirmutamine“. Teatavad rahvusvahelised kriminaalõiguse kolleegiumid on tuvastanud, et see on rahvusvahelise tavaõiguse norm, mille rikkumisega kaasneb isiklik kriminaalvastutus.[9]

Terrorismivastast võitlust ja pantvangide võtmist reguleeriv rahvusvaheline õigus

Resolutsioon 1373 (2001)

15. ÜRO Julgeolekunõukogu võttis 28. septembril 2001 pärast sama aasta 11. septembril USA vastu toime pandud rünnakuid vastu resolutsiooni 1373 (2001) (edaspidi „2001. aasta resolutsioon“)[10]. Selle punkt 1 sätestab, et kõik riigid:

„a) ennetavad ja tõkestavad terroriaktide rahastamist;

b) muudavad kriminaalkorras karistatavaks oma kodanike teostatud või oma territooriumil toimuva mis tahes rahaliste vahendite teadliku otsese või kaudse hankimise või kogumise selleks, et kasutada neid vahendeid terroriaktide toimepanekuks, või teades, et neid vahendeid kavatsetakse sel eesmärgil kasutada;

[…]

7 — II protokolli artikli 4 lõige 1 koostoimes artikli 4 lõike 2 punktidega c ja d.

8 — II protokolli artikli 6 lõige 5.

9 — Vt endise Jugoslaavia asjade rahvusvahelise kriminaalkohtu apellatsioonikoja otsus, 30.11.2006, prokurör Stanislav Galić, IT-98/29-A, punktid 86, 90 ja 98 (samale järeldusele on jõutud I protokolli artikli 51 lõike 2 osas); Sierra Leone erikohtu II koja otsus, 20.6.2007, prokurör *vs*. Brima jt, SCSL-04-16-T, punktid 662–666. Vt ka ICRC 2016. aasta kommenteeritud väljaanne, ühine artikkel 3, punkt 525.

10 — S/RES/1373 (2001).

d) keelavad oma kodanikel või oma territooriumil asuvatel isikutel või üksustel anda rahalisi vahendeid, muud finantsvara, majandusressursse või muid seotud teenuseid otse või kaudselt selliste isikute käsutusse, kes panevad toime või üritavad toime panna terroriakte või kes aitavad kaasa terroriaktide toimepanekule või osalevad nende toimepanekus, nendele isikutele kuuluvate või nende poolt otseselt või kaudselt kontrollitavate üksuste käsutusse ning nende isikute nimel või juhtimisel tegutsevate isikute ja üksuste käsutusse.“

16. Punkti 3 alapunkt d kutsub kõiki riike üles „ühinema võimalikult kiiresti asjakohaste terrorismi käsitlevate rahvusvaheliste konventsioonidega ja protokollidega, nende hulgas 9. detsembri 1999. aasta terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon [11]“.

Mitmepoolsed ja piirkondlikud terrorismivastased konventsioonid

17. Riigid ei ole (veel) kokku leppinud terroriakti kõikehõlmavas ja üldkohaldatavas mõistes. [12]

18. Pommiterrorismi vastane rahvusvaheline konventsioon (edaspidi „pommiterrorismi vastane konventsioon“) kirjutati New Yorgis alla 15. detsembril 1997. [13] Euroopa Liit ise sellega ühinenud ei ole, küll aga kõik tema liikmesriigid. Konventsiooni viimane põhjendus sätestab, et riikide sõjajõudude tegevus on korraldatud muude rahvusvahelise õiguse aktidega ning et konventsiooni reguleerimisalast teatavate tegude väljajätmine „ei õigusta seadusvastaseid tegusid ega välista muul moel vastutusele võtmist teiste seaduste alusel“.

19. Selle artikli 19 lõige 2 sätestab: „Relvajõudude tegevus relvastatud konflikti ajal, nagu neid termineid käsitletakse rahvusvahelise humanitaarõiguse järgi ning mis on reguleeritud selle õigusega, ei reguleerita käesoleva konventsiooniga ja riigi sõjajõudude tegevust oma ametiülesannete täitmisel, niipalju kui see on reguleeritud teiste rahvusvahelise õiguse normidega, ei reguleerita [samuti] käesoleva konventsiooniga“.

20. Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon (edaspidi „terrorismi rahastamise tõkestamise konventsioon“) kirjutati New Yorgis alla 9. detsembril 1999. [14] Euroopa Liit ise sellega ühinenud ei ole, küll aga kõik tema liikmesriigid. Konventsiooni artikli 2 lõige 1 sätestab:

„Isik sooritab konventsiooni tähenduses kuriteo, kui ta mis tahes moel, ebaseaduslikult ja tahtlikult, otseselt või kaudselt teeb kättesaadavaks vahendid või kogub vahendeid, mida kasutatakse või mille kohta ta teab, et neid võidakse kasutada täielikult või osaliselt:

a) mingi teo sooritamiseks, mis on defineeritud mõnes lisas loetletud lepingus ning kujutab endast selle järgi kuritegu; [15]

b) mis tahes muu teo sooritamiseks, millega kavatsetakse surmata tsiviilisik või muu isik, kes relvakonflikti korral ei osale aktiivses sõjategevuses, või tekitada neile raske kehavigastus, kui sellise teo eesmärk on elanikkonna hirmutamine või valitsuse või rahvusvahelise organisatsiooni sundimine mingit toimingut läbi viima või selle läbiviimisest hoiduma.“

11 — Vt tagapool punkt 20.

12 — Praegu püütakse Peaassamblee 17. detsembri 1996. aasta resolutsiooniga 51/210 moodustatud erikomitees läbi rääkida rahvusvahelise terrorismi üldise konventsiooni eelnõud. See edeneb aga aeglaselt: osaliselt seepärast, et terrorismi mõiste kokkuleppimisel esineb raskusi, nagu ka küsimuses, kas see peaks hõlmama relvajõudude tegevust relvakonflikti ajal, mida reguleerib rahvusvaheline humanitaarõigus, ja rahvuslike vabastusliikumiste tegevust. Vt eelkõige ÜRO Peaassamblee kuuenda komitee 70. istungjärgu istungite protokoll A/C.6/70/SR.1, 2, 3, 4, 5, 27 ja 29.

13 — *Recueil des traités des Nations unies*, 2149. kd, lk 256.

14 — *Recueil des traités des Nations unies*, 2178. kd, lk 197.

15 — Sellesse loetelusse kuulub näiteks pantvangivõtmise vastane rahvusvaheline konventsioon (vt tagapool punkt 25) (punkt 4) ja pommiterrorismi vastane rahvusvaheline konventsioon (punkt 9).

21. Terrorismi rahastamise tõkestamise konventsiooni artikli 8 lõige 1 sätestab, et osalisriigid võtavad kooskõlas oma õigussüsteemiga meetmed selleks, et teha kindlaks, avastada, külmutada või konfiskeerida vahendid, mida kasutatakse või mis on määratud artiklis 2 nimetatud kuritegude sooritamiseks, samuti selliste kuritegude tulemusena saadud tulu.

22. Artikkel 21 sätestab, et „[m]iski […] konventsioonis ei mõjuta riikide ega üksikisikute muid õigusi, kohustusi ja vastutust rahvusvahelise õiguse, eriti Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja, rahvusvahelise humanitaarõiguse ja muude asjassepuutuvate konventsioonide järgi“.

23. Tuumaterrorismi vastane rahvusvaheline konventsioon (edaspidi „tuumaterrorismi vastane konventsioon“) võeti New Yorgis vastu 13. aprillil 2005.[16] Euroopa Liit ise sellega ühinenud ei ole, küll aga enamik tema liikmesriike.[17] Konventsiooni artikli 4 lõige 2 sätestab, et relvajõudude tegevust relvastatud konflikti ajal, nagu neid termineid käsitletakse rahvusvahelise humanitaarõiguse järgi ning mis on reguleeritud selle õigusega, ei reguleerita konventsiooniga ja et riigi sõjajõudude tegevust oma ametiülesannete täitmisel, niipalju kui see on reguleeritud teiste rahvusvahelise õiguse normidega, ei reguleerita samuti konventsiooniga.

24. Piirkondlike konventsioonide hulka kuulub hiljuti vastu võetud terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu (edaspidi „EN“) konventsioon.[18] Euroopa Liit on sellele küll alla kirjutanud, kuid ei ole seda veel ratifitseerinud. Liikmesriikide valdav enamus, ehkki mitte kõik liikmesriigid, on sellele siiski alla kirjutanud või selle ratifitseerinud.[19] Terrorismi ennetamise EN konventsiooni artikli 26 lõige 5 sätestab:

„Konventsiooni asemel kohaldatakse rahvusvahelist humanitaarõigust relvajõudude tegutsemisele relvakonflikti korral, nagu need mõisted on määratletud rahvusvahelises humanitaarõiguses, ning kohaldatavuse piires muid rahvusvahelise õiguse norme konventsiooniosalise sõjaväelaste tegevusele nende ametikohustuste täitmisel“.

Pantvangivõtmise vastane rahvusvaheline konventsioon

25. Pantvangivõtmise vastase rahvusvahelise konventsiooni (edaspidi „pantvangikonventsioon“) võttis ÜRO Peaassamblee vastu 17. detsembril 1979.[20] Selle artikkel 12 sätestab, et „[kuna] teatavatel juhtudel kohaldatakse pantvangivõtmisele […] Genfi konventsioone ja nende lisaprotokolle ning et […] konventsiooni osalisriigid võtavad pantvangivõtja vastutusele või annavad üle nende konventsioonide ja protokollide järgi, ei kohaldata […] konventsiooni pantvangivõtmisele, mis on toime pandud […] Genfi konventsioonides ja nende protokollides käsitletud relvakonflikti ajal […]“.

16 — *Recueil des traités des Nations unies*, 2445. kd, lk 89.

17 — Austria, Belgia, Hispaania, Horvaatia, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Malta, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Taani, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Ühendkuningriik.

18 — CETS nr 196.

19 — Konventsiooniga on ühinenud järgmised 22 liikmesriiki: – Austria, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Malta, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Taani ja Ungari.

20 — *Recueil des traités des Nations unies*, 1316. kd, lk 205.

Euroopa Liidu õigus

Euroopa Liidu toimimise leping

26. ELTL artikli 263 neljas lõik sätestab, et „[i]ga füüsiline või juriidiline isik võib esimeses ja teises lõigus sätestatud tingimustel esitada hagi temale adresseeritud või teda otseselt ja isiklikult puudutava akti vastu ning halduse üldakti vastu, mis puudutab teda otseselt ega sisalda rakendusmeetmeid“. Esimene lõik määrab kindlaks aktid, mida Euroopa Kohus võib kontrollida. Nende hulka kuuluvad ka nõukogu õigusaktid. Teine lõik määrab kindlaks alused, mil Euroopa Kohus on pädev oma kontrolli teostama. Kuuenda lõigu kohaselt tuleb menetlus algatada „kahe kuu jooksul vastavalt kas meetme avaldamisest või teatavakstegemisest hagejale või nende puudumisel kahe kuu jooksul pärast päeva, mil hageja sellest teada sai“.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta

27. Euroopa Liidu põhiõiguste harta [21] (edaspidi „harta“) artikli 47 esimene lõik sätestab, et „[i]gaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus“.

28. Artikli 48 lõige 1 sätestab, et „[i]ga süüdistatavat peetakse süütuks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud“. Sama artikli 48 lõige 2 sätestab: „Iga süüdistatava õigus kaitsele on tagatud“.

Ühine seisukoht 2001/931/ÜVJP

29. Ühise seisukoha 2001/931/ÜVJP [22] põhjendus 2 viitab resolutsioonile 1373 (2001), millega nähakse ette ulatuslik strateegia terrorismi vastu võitlemiseks ja eeskätt terrorismi rahastamise tõkestamiseks. Põhjenduses 5 on märgitud, et Euroopa Liit peaks võtma resolutsiooni 1373 (2001) rakendamiseks lisameetmeid.

30. Artikli 1 lõige 1 sätestab, et „[…] ühist seisukohta kohaldatakse järgmiste artiklite kohaselt isikute, rühmituste ja üksuste suhtes, kes osalevad terroriaktides ja on loetletud lisas“.

31. Artikli 1 lõige 2 määratleb mõiste „terroriaktides osalevad isikud, rühmitused ja üksused“, hõlmates:

— „isikuid, kes panevad toime või üritavad toime panna terroriakte või kes osalevad terroriaktide toimepanekus või aitavad kaasa nende toimepanekule,

— rühmitusi ja üksusi, keda sellised isikud kontrollivad otse või kaudselt, ja isikuid, rühmitusi ja üksusi, kes tegutsevad selliste isikute, rühmituste ja üksuste nimel või juhendusel, kaasa arvatud rahalised vahendid, mis tulenevad või mis saadakse varast, mida sellised isikud ja nendega seotud isikud, rühmitused ja üksused omavad või kontrollivad otse või kaudselt.“

21 — ELT 2012, C 326, lk 391.

22 — Nõukogu ühine seisukoht terrorismivastaste erimeetmete rakendamise kohta (EÜT 2001, L 344, lk 93; ELT eriväljaanne 18/01, lk 217), muudetud.

32. Artikli 1 lõige 3 määratleb terroriakti mõiste:

„järgmis[ed] tahtlik[ud] [teod], mis oma laadi või seose tõttu võivad tõsiselt kahjustada mõnda riiki või rahvusvahelist organisatsiooni ja mida käsitletakse siseriiklikus õiguses õigusrikkumisena, kui nende eesmärk on:

i) tõsiselt hirmutada elanikkonda või

ii) sundida valitsust või rahvusvahelist organisatsiooni põhjendamatult mõnda tegu toime panema või sellest hoiduma või

iii) tõsiselt tasakaalust välja viia või hävitada mõne riigi või rahvusvahelise organisatsiooni poliitiline, põhiseaduslik, majanduslik või ühiskondlik kord:

   a) rünnakud inimelu vastu, mis võivad põhjustada surma;

   b) rünnakud inimese kehalise puutumatuse vastu;

   c) inimröövv või pantvangi võtmine;

   d) riikliku või avaliku rajatise, veondussüsteemi, infrastruktuurirajatise, infosüsteem kaasa arvatud, mandrilavale kinnitatud aluse, avaliku koha või eraomandi tõsine kahjustamine, mis võib ohustada inimelu või põhjustada suurt majanduslikku kahju;

   e) õhusõiduki, laeva või mõne muu ühis- või kaubaveovahendi ebaseaduslik hõivamine;

   f) relvade, lõhkeainete või tuuma-, bio- või keemiarelvade valmistamine, valduses hoidmine, omandamine, vedu, tarnimine või kasutamine, samuti bio- ja keemiarelvadega seotud teadus- ja arendustöö;

   g) ohtlike ainete vabastamine või tulekahjude, plahvatuste või üleujutuste põhjustamine, kui see ohustab inimelu;

   h) vee, elektri või mõne muu tähtsa loodusvaraga varustamise häirimine või katkestamine, kui see ohustab inimelu;

   i) mõne punktides a–h loetletud teo toimepanekuga ähvardamine;

   j) terrorirühmituse juhtimine;

   k) terrorirühmituse tegevuses osalemine, sealhulgas teabe või aineliste vahenditega varustamise või selle rühmituse tegevuse mis tahes viisil rahastamise teel, olles teadlik asjaolust, et selline osalemine aitab kaasa rühmituse kuritegudele.

[…]“.

33. Artiklid 2 ja 3 sätestavad, et (toona veel) Euroopa Ühendus määrab talle Euroopa Ühenduse asutamislepinguga antud volituste piires „lisas loetletud isikute, rühmituste ja üksuste rahaliste vahendite ja muu finantsvara või majandusressursside külmutamise“ ja „tagab […], et lisas loetletud isikute, rühmituste ja üksuste käsutusse ei antaks otse ega kaudselt rahalisi vahendeid või muud vara ja et neil ei võimaldataks kasutada finants- või muid teenuseid“.

Nõukogu määrus nr 2580/2001

34. Nõukogu määruse (EÜ) nr 2580/2001 [23] põhjendused 3 ja 4 viitavad resolutsioonile 1373 (2001). Põhjenduses 5 on märgitud, et ühenduse meetmed on vajalikud, et rakendada ühise seisukoha 2001/931 ühist välis- ja julgeolekupoliitikat (edaspidi „ÜVJP“) käsitlevaid aspekte. Põhjenduses 14 on märgitud, et määruse artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetelu [24] võib hõlmata isikuid ja üksusi, kes on seotud kolmandate riikidega, ja neid, kes on muul viisil ühise seisukoha 2001/931 ühist välis- ja julgeolekupoliitikat käsitlevate aspektide keskmes.

35. Artikli 1 lõige 2 määratleb mõiste „rahaliste vahendite, muude finantsvahendite ja majandusressursside külmutamine“ järgmiselt: „toimingud, millega tõkestatakse igasugune rahaliste vahendite liigutamine, ülekandmine, muutmine, kasutamine või tehingud nendega, mis võiks kaasa tuua muudatusi nende mahus, suuruses, asukohas, omandilises kuuluvuses, valduses, iseloomus, otstarbes või muid muudatusi, mis võimaldaksid nende rahaliste vahendite kasutamist, sealhulgas portfelli haldamine“. Artikli 1 lõige 4 sätestab, et määruse nr 2580/2001 kohaselt terroriakti mõiste suhtes kohaldatakse ühise seisukoha 2001/931 artikli 1 lõikes 3 toodud määratlust. [25]

36. Artikli 2 lõige 1 sätestab, et välja arvatud artiklite 5 ja 6 kohaselt lubatud juhtudel: [26]

„a) külmutatakse kõik [artikli 2] lõikes 3 nimetatud loetelus sisalduvatele füüsilistele või juriidilistele isikutele, rühmitustele või üksustele kuuluvad või nende omanduses või valduses olevad rahalised vahendid, muud finantsvarad ja majandusressursid;

b) rahalisi vahendeid, muid finantsvarasid ega majandusressursse ei anta otseselt ega kaudselt [artikli 2] lõikes 3 nimetatud loetelus sisalduvate füüsiliste või juriidiliste isikute, rühmituste või üksuste käsutusse ega nende toetuseks.“

37. Artikli 2 lõike 2 kohaselt (välja arvatud artiklite 5 ja 6 kohaselt lubatud juhtudel) „[on keelatud] finantsteenuste osutamine [artikli 2] lõikes 3 nimetatud loetelus sisalduvatele füüsilistele või juriidilistele isikutele, rühmitustele või üksustele või nende toetuseks“.

38. Artikli 2 lõige 3 sätestab, et nõukogu koostab, vaatab läbi ja muudab nende isikute, rühmituste ja üksuste loetelu, kelle suhtes määrust nr 2580/2001 kohaldatakse (edaspidi „artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetelu“), kooskõlas ühise seisukoha 2001/931 artikli 1 lõigetes 4, 5 ja 6 ette nähtud sätetega. Säte lisab, et artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetelusse kuuluvad:

„i) füüsilised isikud, kes panevad toime või üritavad toime panna terroriakte või kes osalevad terroriaktide toimepanekus või aitavad kaasa nende toimepanekule;

ii) juriidilised isikud, rühmitused või üksused, kes panevad toime või üritavad toime panna terroriakte või kes osalevad terroriaktide toimepanekus või aitavad kaasa nende toimepanekule;

iii) juriidilised isikud, rühmitused või üksused, kes kuuluvad ühele või mitmele punktides i ja ii nimetatud füüsilisele või juriidilisele isikule, rühmitusele või üksusele või on nende kontrolli all, või

iv) füüsilised või juriidilised isikud, rühmitused või üksused, kes tegutsevad ühe või mitme punktides i ja ii nimetatud füüsilise või juriidilise isiku, rühmituse või üksuse nimel või juhtimisel.“

23 — Nõukogu 27. detsembri 2001. aasta määrus teatavate isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangute kohta terrorismivastaseks võitluseks (EÜT 2001, L 344, lk 70; ELT eriväljaanne 18/01, lk 207), viimati muudetud redaktsioonis.

24 — Vt tagapool punkt 38.

25 — Vt eespool punkt 32.

26 — Artiklid 5 ja 6 käsitlevad külmutatud arvetelt tasumisele kuuluvat intressi, erilubade andmist külmutatud arvete kasutamiseks ja nendelt maksete tegemiseks ning erilubade andmist rahaliste vahendite, muude finantsvarade või muude majandusressursside vabastamiseks, et teha need kättesaadavaks ja osutada finantsteenuseid.

39. Artikkel 9 sätestab, et „[i]ga liikmesriik määrab kindlaks käesoleva määruse sätete rikkumise korral rakendatavad sanktsioonid“ ja et „[n]eed sanktsioonid peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad“. [27]

Nõukogu raamotsus 2002/475/JSK

40. Raamotsuse 2002/475/JSK [28] põhjendus 3 mainib asjaolu, et kõik või mõned liikmesriigid on ühinenud paljude terrorismivastaste konventsioonidega. Põhjenduses 6 on märgitud, et liikmesriikidel tuleks vastastikku ühtlustada terroriaktide, sealhulgas terrorirühmitusi hõlmavate terroriaktide mõiste. Põhjenduses 11 on märgitud: „Käesoleva raamlepinguga ei reguleerita rahvusvahelise humanitaarõigusega hõlmatud relvajõudude tegevust relvastatud konfliktide ajal, sest nende suhtes kohaldatakse rahvusvahelise humanitaarõiguse tingimusi, ega riigi relvajõudude tegevust nende teenistuskohustuste täitmisel, sest nende suhtes kohaldatakse muid rahvusvahelise õiguse eeskirju“. [29]

41. Artikli 1 lõige 1 sätestab:

„1. Kõik liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid tagamaks, et punktides a–i nimetatud siseriikliku õigusega õigusrikkumistena määratletud tahtlikke tegusid, mis oma laadi või seose tõttu võivad tõsiselt kahjustada mõnd riiki või rahvusvahelist organisatsiooni, käsitataks terroriaktidena, kui nende eesmärk on:

— tõsiselt hirmutada elanikkonda või

— sundida valitsust või rahvusvahelist organisatsiooni põhjendamatult mõnda tegu toime panema või sellest hoiduma või

— tõsiselt tasakaalust välja viia või hävitada mõne riigi või rahvusvahelise organisatsiooni poliitiline, põhiseaduslik,

majanduslik või ühiskondlik kord:

[punktides a–i nimetatud tahtlikud teod kattuvad ühise seisukoha 2001/931 artikli 1 lõike 3 punktides a–i nimetatud tegudega [30]]“.

27 — Vt ka põhjendus 12.

28 — Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsus terrorismivastase võitluse kohta (EÜT 2002, L 164, lk 3; ELT eriväljaanne 19/06, lk 18), muudetud.

29 — Euroopa Parlament soovitas lisada põhjenduse, mis eristaks terrorirühmitusi nendest Euroopa Liidu rühmitustest, mis osutavad vastupanu kolmandate riikide totalitaarsetele režiimidele ja neis toimuvatele repressioonidele või mis toetavad sellist vastupanu. Eesmärk oli tagada, et viimaseid ei käsitataks terroristidena, kuid samas jääks võimalus neid kriminaalvastutusele võtta ja neile karistusi määrata liikmesriikide kriminaalõiguse alusel: vt Euroopa Parlament, aruanne komisjoni ettepaneku kohta, mis käsitleb nõukogu raamotsust terrorismivastase võitluse kohta (KOM(2001) 521).

30 — Vt eespool punkt 32.

LTTE lisamine artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu

42. LTTE lisati ühise seisukoha 2001/231/ÜVJP lisas esitatud loetellu esimest korda nõukogu ühise seisukohaga 2006/380/ÜVJP.[31] Samal päeval lisati ta nõukogu otsusega 2006/379/EÜ artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu.[32] Ta jäi sellesse loetellu mitme otsuse ja määruse tulemusel, millest igaüks eelmise kehtetuks tunnistas ja asendas, nende hulgas nõukogu rakendusmäärus (EL) nr 610/2010.[33] Loetelu kõige värskem versioon on nõukogu rakendusmääruse (EL) 2015/2425 lisas.[34]

Madalmaade õigus

43. Madalmaade terrorismivastaste sanktsioonide määruse (Sanctieregeling terrorisme 2007-II, edaspidi „terrorismivastaste sanktsioonide määrus“) artikli 2 lõige 1 volitab Minister van Buitenlandse Zakenit (edaspidi „välisminister“) kokkuleppel Minister van Justitiega (edaspidi „justiitsminister“) ja Minister van Financiëniga (edaspidi „rahandusminister“) tegema tuvastamisotsuse isikute või rühmituste kohta, kes tema arvates kuuluvad selliste hulka, kelle suhtes kohaldatakse ÜRO JN resolutsiooni 1373 (2001). Selliste isikute ja rühmituste kõik varad külmutatakse (artikli 2 lõige 2); neile ja nende kasuks on keelatud osutada finantsteenuseid (artikli 2 lõige 3) või anda nende käsutusse otseselt või kaudselt vahendeid (artikli 2 lõige 4).

44. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et terrorismivastaste sanktsioonide määruse artikkel 2 jõustab resolutsiooni 1373 (2001), kuid ei viita määrusele nr 2580/2001, ühisele seisukohale 2001/931 või muule õigusaktile, millega kantakse isikuid ja rühmitusi artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu.

Asjaolud, menetlus põhikohtuasjas ning eelotsuse küsimused

45. A, B, C ja D elavad Madalmaades. 8. juunil 2010 vastu võetud otsustega (edaspidi „tuvastamisotsused“) nimetas välisminister nad (füüsilisteks) isikuteks, kelle suhtes kohaldatakse terrorismivastaste sanktsioonide määrust. Seepärast külmutati nende vahendid. Oma 25. novembri 2010. aasta, 8. detsembri 2010. aasta ja 10. jaanuari 2011. aasta otsustega (edaspidi „vaidlustatud otsused“) jättis minister rahuldamata A, B, C ja D poolt nende tuvastamisotsuste peale esitatud vaided. Vaidlustatud otsused olid põhjendatud sellega, et A, B, C ja D kuuluvad resolutsioonis 1373 (2001) osutatud isikute hulka. Välisminister võttis sellele järeldusele jõudmisel arvesse järgmisi asjaolusid: i) A, B, C ja D olid osalenud vahendite hankimisel LTTE jaoks; ii) LTTE oli kantud artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu; ja iii) A, B, C ja D vastu oli Rechtbank ’s-Gravenhage (Haagi ringkonnakohus) kriminaalkolleegiumis algatatud kriminaalmenetlus muu hulgas määruse nr 2580/2001 artikli 2 lõigete 1 ja 2 ning artikli 3 väidetava rikkumise tõttu.

46. 21. oktoobril 2011. aasta kohtuotsustes tegi Rechtbank ’s-Gravenhage (Haagi ringkonnakohus) määruse nr 2580/2001 rikkumises neljast apellandist kolme süüdimõistmise kohta järelduse, et B, C ja D on tegelenud vahendite kogumisega LTTE jaoks, kuid vabastas nad terrorirühmituses osalemise süüdistusest. Kohus asus seisukohale, et Madalmaade karistusseadustikus sisalduvad terrorismi käsitlevad sätted rakendavad raamotsust 2002/475 ja et Sri Lanka valitsuse ning LTTE vaheline konflikt oli riigisisene relvakonflikt II protokolli artikli 1 tähenduses.[35] Seepärast ei hõlmanudki B, C

31 — 29. mai 2006. aasta ühine seisukoht, millega ajakohastatakse ühist seisukohta 2001/931 ja tunnistatakse kehtetuks ühine seisukoht 2006/231 (ELT 2006, L 144, lk 25).

32 — 29. mai 2006. aasta otsus, millega rakendatakse määruse (EÜ) nr 2580/2001 artikli 2 lõiget 3 ja tunnistatakse kehtetuks otsus 2005/930/EÜ (ELT 2006, L 144, lk 21).

33 — 12. juuli 2010. aasta rakendusmäärus, millega rakendatakse määruse nr 2580/2001 artikli 2 lõiget 3 ning tunnistatakse kehtetuks rakendusmäärus (EL) nr 1285/2009 (ELT 2010, L 178, lk 1). Vt artikkel 1 ja lisas esitatud loetelu punkt 2.17.

34 — 21. detsembri 2015. aasta rakendusmäärus, millega rakendatakse määruse nr 2580/2001 artikli 2 lõiget 3 ning tunnistatakse kehtetuks rakendusmäärus (EL) 2015/1325 (ELT 2015, L 334, lk 1).

35 — Vt eespool punkt 10.

ja D vastu esitatud süüdistused raamotsuse 2002/475 põhjendust 11 arvesse võttes osalemist terrorirühmituses. Küll aga mõistis Rechtbank 's-Gravenhage (Haagi ringkonnakohus) B, C ja D süüdi määruse nr 2580/2001 artikli 2 lõigete 1 ja 2 ning artikli 3 rikkumises. Ta asus seisukohale, et on nõukogu otsusest tulenevalt kohustatud lisama LTTE artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu. Ta märkis lisaks, et otsuseid, millega LTTE oli lisatud artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu ja mis olid väidetavate rikkumiste toimepanemise ajal kohaldatavad, ei olnud veel Üldkohtus vaidlustatud. Seepärast eeldas Rechtbank 's-Gravenhage (Haagi ringkonnakohus), et need otsused on kehtivad. Nende kohtuotsuste peale algatatud apellatsioonimenetlused on Gerechtshof Den Haagis (Haagi piirkondlik apellatsioonikohus) eelotsusetaotluse koostamise ajal veel lõpetamata.

47. Samal ajal lükkasid Rechtbank Zwolle-Lelystadi (Zwolle-Lelystadi ringkonnakohus), Rechtbank 's-Gravenhage (Haagi ringkonnakohus) ja Rechtbank Alkmaari (Alkmaari ringkonnakohus) halduskolleegiumid põhjendamatuse tõttu tagasi A, B, C ja D kaebused vaidlustatud otsuste peale. A, B, C ja D kaebasid need otsused edasi eelotsusetaotluse esitanud kohtusse. Nad vaidlustavad järelduse, et nad on osalenud vahendite kogumises LTTE jaoks. Nende väitel järeldas Rechtbank 's-Gravenhage (Haagi ringkonnakohus) kriminaalkolleegium, et LTTE *ei* ole terrorirühmitus, sest LTTE konflikt Sri Lanka valitsusega oli riigisisene relvakonflikt.

48. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et LTTE lisati artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu mitme aastatel 2005–2009 toime pandud rünnaku ja inimröövi pärast. Ta lisab, et teadaolevalt pandi need teod toime Sri Lankas ja on seotud Sri Lanka valitsuse ja LTTE vahelise konfliktiga. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et välisministril oli alust eeldada, et A, B, C ja D on osalenud vahendite kogumisel LTTE jaoks. Küll aga kahtleb ta selle õiguspärasuses, et LTTE oli välisministri 25. novembri 2010. aasta, 8. detsembri 2010. aasta ja kahe 10. jaanuari 2011. aasta otsuse vastuvõtmise ajal lisatud artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu. Lisaks on tal kahtlusi selles, kas A-l, B-l, C-l ja D-l on õigus rakendusmääruse nr 610/2010 kehtivust Üldkohtus vaidlustada.

49. Neil asjaoludel palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult juhiseid järgmistes küsimustes:

„1. Kas apellatsioonkaebuse esitajatel oleks käesolevas menetluses – muu hulgas […] harta artiklile 47 tuginedes – olnud kaheldamatult õigus esitada enda nimel ELTL artikli 263 alusel Üldkohtule hagi rakendusmääruse nr 610/2010 tühistamiseks osas, milles sellega on […] artikli 2 lõike 3 kohasesse loetellu kantud LTTE?

2.

a) Kas rahvusvahelise humanitaarõigusega hõlmatud relvajõudude tegevus relvastatud konfliktide ajal võib – arvestades ka raamotsuse 2002/475 põhjendust 11 – olla terroriakt viidatud raamotsuse tähenduses?

b) Kas juhul, kui teise küsimuse punktile a vastatakse jaatavalt, võib rahvusvahelise humanitaarõigusega hõlmatud relvajõudude tegevus relvastatud konfliktide ajal olla terroriakt ühise seisukoha 2001/931 ja määruse nr 2580/2001 tähenduses?

3. Kas tegevus, millel põhines rakendusmääruse nr 610/2010 vastuvõtmine osas, milles sellega on määruse nr 2580/2001 artikli 2 lõike 3 kohasesse loetellu kantud LTTE, on rahvusvahelise humanitaarõigusega hõlmatud relvajõudude tegevus relvastatud konfliktide ajal?

4. Kas esimesele eelotsuse küsimusele, teise eelotsuse küsimuse punktile a ja punktile b ning kolmandale eelotsuse küsimusele antavat vastust arvestades on rakendusmäärus nr 610/2010 kehtetu osas, milles sellega on […] artikli 2 lõike 3 kohasesse loetellu kantud LTTE?

5. Kas juhul, kui neljandale küsimusele vastatakse jaatavalt, laieneb tühisus ka nõukogu varasematele ja hilisematele otsustele, millega ajakohastatakse […] artikli 2 lõike 3 kohast loetelu osas, milles on viidatud otsustega sellesse loetellu kantud LTTE?“

50. Kirjalikud seisukohad on esitanud A, B, C ja D, Madalmaade, Hispaania ja Ühendkuningriigi valitsus ning nõukogu ja Euroopa Komisjon. Samad pooled peale Ühendkuningriigi valitsuse esitasid oma suulised seisukohad 8. märtsil 2016 toimunud kohtuistungil.

Õiguslik hinnang

Esialgsed märkused

51. 2011. aastal vaidlustas LTTE Üldkohtus enda lisamise artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu, põhjendades seda muu hulgas sellega, et määrus nr 2580/2001 ei ole kohaldatav relvakonflikti olukordade suhtes, kuna nende (ja seega ka nende raames toimepandud tegude) suhtes on kohaldatav ainult rahvusvaheline humanitaarõigus. Üldkohus lükkas selle väite küll tagasi,[36] kuid tühistas muudel (menetluslikel) alustel mitu rakendusmäärusega nr 610/2010 sarnast rakendusmäärust LTTE osas. Nõukogu vaidlustas Üldkohtu otsuse,[37] kuid ei käsitlenud Üldkohtu tõlgendust terroriakti mõistele asjakohastes ELi õigusaktides. Üldkohtu poolt tehtud analüüs aga on seotud eelotsusetaotluse esitanud kohtu tõstatatud põhiküsimusega: kas ELi piirangud LTTE vastu on kooskõlas rahvusvahelise humanitaarõigusega. Seepärast viitan sellele vastavalt vajadusele.

52. Järgmiseks: põhikohtuasjas vaidluse all olevad meetmed varade külmutamise kohta on võetud Madalmaade 2007. aasta terrorismivastaste sanktsioonide määruse alusel, mis rakendab resolutsiooni 1373 (2001). Kõnealune määrus ei viita ühelegi ELi õigusaktile, mille kohta eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimustega juhiseid palub. Lisaks paistab, et A, B, C ja D ise ei ole artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu kantud. Seda silmas pidades tekib küsimus, kas teine kuni viies eelotsuse küsimus on põhikohtuasjas menetlemisel oleva vaidluse lahendamiseks üldse olulised?

53. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on siseriikliku kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamisest keeldumine võimalik vaid siis, kui on ilmselge, et ELi õiguse taotletud tõlgendusel ei ole mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega.[38]

54. Ma ei näe aga põhjust seda kohtupraktikat siin kohaldada. Ühelt poolt ei ole poolte vahel vaidlust selles, et vaidlusalused varade külmutamise meetmed kehtestati A, B, C ja D suhtes sellepärast, et nad olid vahendeid kogunud LTTE jaoks, mis on kantud artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu. Nagu ma selgitasin, rakendas see loetelu toona veel ühenduse õiguses ühise seisukoha 2001/931 ÜVJP-aspektid, kusjuures see seisukoht ise rakendas resolutsiooni 1373 (2001). Teiselt poolt, nagu eelotsusetaotluses märgitud, on üks nende meetmete vaidlustamiseks esitatud väide, et LTTEd ei saa pidada terrorirühmituseks ja et seega on ta alusetult kantud artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et kui see väide osutub õigeks, tuleb vaidlusalused varade külmutamise meetmed tühistada ning et A, B, C ja D võivad sellisel juhul saada ka õiguse nõuda hüvitist kõigi perioodide eest, mil LTTE oli artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu kantud. Minu arvates piisab sellest järeldamaks, et teisel kuni viiendal eelotsuse küsimusel on põhikohtuasjaga seos olemas.

36 — Kohtuotsus, 16.10.2014, LTTE *vs.* nõukogu (T-208/11 ja T-508/11, EU:T:2014:885, punkt 83). LTTE esitas oma hagid Üldkohtule (vastavalt 11. aprillil ja 28. septembril 2011) alles pärast seda, kui vastu olid võetud tuvastamisotsused (8. juuni 2010) ja vaidlustatud otsused (25. november 2010, 8. detsember 2010 ja 10. jaanuar 2011).

37 — Kohtuasi nõukogu *vs.* LTTE, C-599/14 P (Euroopa Kohtus veel menetlemisel), kus ma esitasin oma ettepaneku 22. septembril 2016.

38 — Vt hiljutine kohtuotsus, 8.6.2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

55. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus jagab teise küsimuse kahte ossa, palub ta sellega Euroopa Kohtult juhiseid tegelikult järgmises küsimuses: kui võtta arvesse raamotsuse 2002/475 põhjendust 11, siis kas terroriaktid ühise seisukoha 2001/931 ja määruse nr 2580/2001 tähenduses võivad hõlmata relvajõudude tegusid relvakonflikti ajal rahvusvahelise humanitaarõiguse tähenduses, nagu näiteks LTTE ja Sri Lanka valitsuse vaheline konflikt? Sellele küsimusele vastamisel lähtun sellest, et see konflikt oli rahvusvahelise humanitaarõiguse tähenduses riigisisene relvakonflikt.[39] See tähendab eelkõige seda, et tegemist ei olnud siserahutuste ja -pingetega, mida ei hõlma Genfi konventsioonide ühine artikkel 3 ega II protokoll. Selle eelduse tegemisel tuginen eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitusele, et välisminister ja Rechtbank 's-Gravenhage (Haagi ringkonnakohus) on kõnealuse konflikti tunnistanud II protokolli artikli 1 tähenduses riigisiseseks relvakonfliktiks. Lisaks on see ka nõukogu seisukoht käesolevas menetluses.

56. Kolmas ja neljas eelotsuse küsimus on sisuliselt määruse nr 610/2010 kehtivuse kohta. Eeldades, et vastus teisele küsimusele (mis on kokkuvõtvalt esitatud eelmises punktis) on eitav, siis kas nõukogu eksis, kui ta pidas LTTE poolt aastatel 2005–2009 toime pandud rünnakuid ja inimrööve terroriaktideks, mille eest LTTE lisati artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu? Mis oleks aga siis, kui vastus eelmises punktis nimetatud küsimusele oleks jaatav? Viiendale eelotsuse küsimusele oleks vaja vastata ainult juhul, kui rakendusmäärus nr 610/2010 on tühine.

57. Esimene eelotsuse küsimus eristub selgelt ülejäänutest ja seepärast käsitlen seda eraldi. See on vastuvõetavuse kohta ja seepärast tuleb seda esimesena analüüsida.

Kas A, B, C ja D poolt isiklikult esitatud hagi määruse nr 610/2010 tühistamiseks oleks olnud kaheldamatult vastuvõetav (esimene küsimus)?

58. A, B, C ja D ei ole ise ELTL artikli 263 alusel hagi rakendusmääruse nr 610/2010 tühistamiseks Üldkohtusse esitanud. Küll aga on nad selle määruse tühisust väitnud Madalmaade kohtutes. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas see seisukoht on vastuvõetav. Kui ei, siis ei ole vaja ka käsitleda küsimusi rakendusmääruse nr 610/2010 kehtivuse kohta.[40]

59. ELi õiguse üldreegel on, et igal poolel on siseriikliku menetluse raames õigus tugineda asja menetlevas kohtus selliste ELi aktide sätete tühisusele, mis on tema vastu võetud siseriikliku otsuse või akti aluseks, ning suunata nimetatud kohut esitama Euroopa Kohtule sellekohase küsimuse eelotsusetaotluse abil.[41] Siseriiklikud kohtud võivad küll järeldada ELi õigusaktide kehtivust, mitte aga nende tühisust.[42]

60. Kuid sellel üldreeglil on siiski üks erand. Kohtuotsuses TWD sedastas Euroopa Kohus, et kui poolel on tänase ELTL artikli 263 alusel selgelt õigus algatada ise Euroopa Liidu kohtutes menetlus ELi meetme vaidlustamiseks ja ta laseb nimetatud artiklis sätestatud tähtajal aeguda, ei saa ta hiljem meetme kehtivust „kaudselt" vaidlustada, väites seda siseriiklikus kohtus ja lastes selle kehtivuse kohta esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse.[43] Kohtuotsuses Pringle sedastas Euroopa Kohus, et kui *ilma igasuguse kahtluseta* oleks selge, et poolel *oleks* olnud õigus esitada tühistamishagi

39 — Vastasel juhul oleks see küsimus hüpoteetiline.

40 — Vt kohtuotsus, 17.2.2011, Bolton Alimentari (C-494/09, EU:C:2011:87, punkt 21).

41 — Kohtuotsus, 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika; edaspidi „kohtuotsus Pringle").

42 — Vt kohtuotsus, 22.10.1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punktid 14 ja 15). Vt ka kohtuotsused, 10.1.2006, IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punktid 27 ja 30) ning 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 95; edaspidi „kohtuotsus Inuit I").

43 — Vt kohtuotsus, 9.3.1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punktid 17 ja 18; edaspidi „kohtuotsus TWD"). Selles asjas oli vaidluse all komisjoni otsus, mis oli adresseeritud ühele liikmesriigile ja kus oli nimeliselt nimetatud üht individuaalse abi saajat (TWD); liikmesriik oli selle otsuse edastanud abisaajale.

ELTL artikli 263 alusel, siis see erand kehtib.[44] Nimetan seda edaspidi „TWD erandiks“. Kui see erand kehtib ja pool ei ole ise oma hagi ettenähtud aja jooksul esitanud, muutub ELi õigusakt poole suhtes lõplikult kehtivaks. Sedasi ei saa õiguslike tagajärgedega akte lõpmatult vaidlustada,[45] mis tagab õiguskindluse.[46]

61. TWD erand tekkis enne Lissaboni lepingu jõustumist. Sellel ajal reguleeris EÜ artikli 230 neljas lõik isikute õigust liidu kohtutele hagi esitada.

62. Sellega seoses juhib eelotsusetaotluse esitanud kohus tähelepanu Euroopa Kohtu otsusele kohtuasjas E ja F.[47] Selle kohtuasja pooled olid kaks isikut, kes olid vaidlustanud ühe organisatsiooni (kuhu nad väidetavalt kuulusid) lisamise artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu. Tuginedes EÜ artikli 230 neljandale lõigule ja analüüsides TWD erandi võimalikku kohaldatavust, jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et E-l ja F-il *ei* olnud vaieldamatut õigust ise hagi esitada, sest: i) nad ise ei olnud artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu kantud; ii) eelotsusetaotluses ei olnud märgitud, et nad olid rühmituses positsioonil, mis oleks neile andnud õiguse organisatsiooni Üldkohtus esindada; ning iii) nende rühmituse kandmine nimetatud loetellu ei puudutanud neid vaieldamatult „otse ja isiklikult“: nende rühmituse kandmine kõnealusesse loetellu oli üldkohaldatava toimega ja mõeldud koostoimes määrusega nr 2580/2001 selleks, et kehtestada kohustus rakendada erimeetmeid kindlaksmääramata arvu isikute suhtes.[48]

63. Kuid kuigi see kohtuotsus võeti vastu 2010. aasta juunis, käsitles see küsimusi, mis tekkisid enne Lissaboni lepingu jõustumist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole kindel, kas kohtuotsusest E ja F tuleneb ka pärast Lissaboni lepingu jõustumist, et A, B, C ja D võivad Madalmaade kohtutes tugineda rakendusmääruse nr 610/2010 tühisusele.

64. ELTL artikli 263 neljanda lõigu kohaselt võib iga isik nüüd esitada hagi i) talle adresseeritud akti vastu (edaspidi „esimene lauseosa“); ii) teda otseselt ja isiklikult puudutava akti vastu (edaspidi „teine lauseosa“); ja iii) halduse üldakti vastu, mis puudutab teda otseselt ega sisalda rakendusmeetmeid (edaspidi „kolmas lauseosa“).

65. ELTL artikli 263 neljanda lõigu esimesed kaks lauseosa vastavad EÜ artikli 230 neljandale lõigule. Euroopa Kohus on kinnitanud, et selles sättes osutatud „otsese“ ja „isikliku puutumuse“ tingimuste tähendus jääb samaks kui enne Lissaboni lepingut.[49] Seega tähendab „otsese puutumuse“ tingimus, et vaidlustatud meede i) peab asjaomase isiku õiguslikku olukorda otseselt mõjutama ning ii) ei tohi võimaldada tema täitmise eest vastutavatele adressaatidele mingisugust kaalutlusõigust, kuna ta on puhtalt automaatse iseloomuga ja tuleneb vaid ühenduse õigusnormidest, ilma et kohaldataks muid vahenorme.[50] Isikliku puutumuse tingimus on täidetud „vaid juhul, kui [vaidlustatud akt] mõjutab [hagejaid] mingi neile omase tunnuse või neid iseloomustava faktilise olukorra tõttu, mis neid kõigist teistest isikutest eristab, ning seega individualiseerib neid sarnaselt [õigusakti] adressaadiga“.[51]

44 — Vt kohtuotsus Pringle, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika.

45 — Vt kohtuotsus, 15.2.2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).

46 — Kohtuotsus TWD, punkt 16.

47 — Kohtuotsus, 29.6.2010, E ja F (C-550/09, EU:C:2010:382; edaspidi „kohtuotsus E ja F“).

48 — Kohtuotsus E ja F, punktid 49–52 ja seal viidatud kohtupraktika.

49 — Kohtuotsus Inuit I, punktid 70 ja 71.

50 — Vt nt kohtuotsused, 5.5.1998, Glencore Grain *vs.* komisjon (C-404/96 P, EU:C:1998:196, punkt 41); 29.6.2004, Front national *vs.* parlament (C-486/01 P, EU:C:2004:394, punkt 34); 10.9.2009, komisjon *vs.* Ente per le Ville vesuviane ja Ente per le Ville vesuviane *vs.* komisjon (C-445/07 P ja C-455/07 P, EU:C:2009:529, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika); ning 17.9.2015, Confederazione Cooperative Italiane jt *vs. Anicav jt* (C-455/13 P, C-457/13 P ja C-460/13 P, EU:C:2015:616, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

51 — Kohtuotsus, 28.4.2015, T & L Sugars ja Sidul Açúcares *vs.* komisjon (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika; edaspidi „kohtuotsus T & L Sugars“).

66. Laiendades kolmanda lauseosa lisamisega õigust pöörduda Üldkohtusse,[52] püüdis Lissaboni leping tagada tõhusat kohtulikku kaitset sellistele füüsilistele ja juriidilistele isikutele, kel endal küll isiklikku huvi ei ole (isegi kui asjaomane akt neid otseselt puudutab), kuid kes saavad sellise õigusakti kohtulikku kontrolli, mille jaoks ei ole rakendusmeetmed vajalikud, saavutada ainult selle akti sätteid rikkudes ja seejärel siseriiklikes kohtutes nende sätete õigusvastasust väites.[53] ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmandat lauseosa tuleb seega tõlgendada viisil, mis tagab sellise suurema kohtuliku kaitse. Ei saa ju olla, et isikute kaitse on *väiksem* kui enne Lissaboni lepingu jõustumist.

67. Niisiis, kuidas tuleb nüüd, kus liidu kohtutesse pöördumise õigust on laiendatud, TWD erandit tõlgendada?

68. Kohtuotsuses Pringle kinnitas Euroopa Kohus, et TWD erand on asjakohane ka pärast Lissaboni lepingu jõustumist. Ta viitas ELTL artiklist 263 tulenevale õigusele, eristamata selle õiguse erinevaid aluseid.[54] Ta sedastas, et „ei nähtu, et põhikohtuasja kaebajal oleks ilma igasuguse kahtluseta olnud õigus esitada ELTL artikli 263 alusel hagi [aluslepinguid muutva otsuse] tühistamiseks“.[55] Nendel asjaoludel oli see ilmne järeldus.

69. Ma ei näe ühtki head põhjust, miks TWD erandit tuleks kolmanda lauseosa suhtes tõlgendada teistmoodi kui esimese ja teise osa suhtes või arvata, et seda ei tuleks ka kolmanda lauseosa suhtes kohaldada.

70. TWD erand on oma kohaldamisalalt väga kitsas – kui vastuvõetavuse suhtes on kahtlusi, siis see *ei* ole kohaldatav. „Kahtluste“ olemasolu on küsimus, mida peaks praktikas olema võimalik lahendada ilma suuremate raskusteta, kuna isikut esindav advokaat peaks oskama oma kliendile anda kindlat nõu selle kohta, mis suunas see peaks oma väidetega liikuma. Lisaks peab ta suutma kiiresti tegutseda, sest ta peab silmas pidama kahekuulist tähtaega, mil menetlust saab ELTL artikli 263 alusel algatada. Olukord peab minu arvates sõltuma kohtupraktika seisust ja asjaomase isiku seisundist sellel hetkel, kui ta peab tegema otsuse selle kohta, kas ise hagi esitada või mitte.

71. Kui sellel isikul on usutavalt põhjust kahelda oma hagi vastuvõetavuses, siis TWD erand ei kehti – ja Euroopa Kohus peaks kalduma selle poole, et lubada vaidlustamist ELTL artiklis 267 ette nähtud menetluse kaudu. See tagab tõhusa kohtuliku kaitse, nagu nõuab harta artikkel 47.

72. See järeldus on loogiline ka kohtuasjade haldamist silmas pidades: ELi kohtute huvides ei ole TWD erandit liiga laialt kohaldades esile kutsuda ennetavalt esitatud hagide lainet, mida Üldkohus peab menetlema ja need arvatavasti vastuvõetamatuks tunnistama. Parem on, kui siseriiklikud kohtud sõeluvad välja need kehtetuseväited, mis ei ole esmapilgul veenvad.

73. Seda mõttekäiku käesolevale asjale üle kandes küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas A, B, C ja D poolt Üldkohtule esitatud hagi oleks olnud „kaheldamatult“ vastuvõetav. Eespool kirjeldatud põhjustel on see õige küsimus. Ehk teisiti öeldes: A, B, C ja D otsus esitada oma kaebus siseriiklikule kohtule, mitte ELi kohtutele, on tõendatult põhjendatud nii i) siis, kui on selge, et neil ei olnud õigust paluda menetluste algatamist ELTL artikli 263 alusel, kui ka ii) siis, kui neil oli selle osas põhjendatud kahtlusi.

52 — Kohtuotsus Inuit I, punktid 55–57; vt ka punktid 70 ja 71.

53 — Kohtuotsused, T & L Sugars, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 19.12.2013, Telefónica *vs.* komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 27; edaspidi „kohtuotsus Telefónica“). Vt ka „Final report of the discussion circle on the Court of Justice“ („Euroopa Kohtu arutelurühma lõpparuanne“), CONV 636/03, punkt 21.

54 — Kohtuotsus Pringle, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt ka kohtuotsus, 28.4.2016, Borealis Polyolefine jt (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, punktid 46–49) (seal esitatud analüüs viitab sellele, et Euroopa Kohus nõustus kaudselt TWD erandi kohaldamisega kolmanda lauseosa suhtes).

55 — Kohtuotsus Pringle, punkt 42. Selles kohtuasjas oli vaidluse all küsimus, kas mainitud otsus oli või oleks pidanud olema vastu võetud ELL artikli 48 lõikes 6 ette nähtud lihtsustatud läbivaatamismenetluse korras.

74. Niivõrd, kuivõrd on kaheldav, kas A, B, C ja D oleksid saanud rakendusmäärust nr 610/2010 vaidlustada ELTL artikli 263 neljanda lõigu kas esimese või teise lauseosa alusel, on vist selge, et Üldkohus oleks sellise hagi tunnistanud vastuvõetamatuks. A, B, C ja D ei ole ühegi ELi õigusakti adressaadid. Samuti ei ole nad rakendusmääruses nr 610/2010 esitatud loetelust kaheldamatult „otseselt ja isiklikult puuduta[tud]“. Kui hageja puhul ei ole üks neist kahest tingimusest täidetud, ei saa ta akti vaidlustada.[56] Rakendusmääruses nr 610/2010 ei ole midagi, mis võimaldaks A, B, C ja D isikut tuvastada. Kuigi see määrus võib vägagi hästi puudutada teisi isikuid isiklikult,[57] ei ole seal nimetatud, kes kuulub selle lisas loetletud rühmitustesse ja üksustesse või on nendega mingit muud moodi seotud. Seega ei ole A, B, C ja D suutnud tõendada, et nad on „isiklikult“ puudutatud.

75. Mis puudutab kolmandat lauseosa, siis oli A-l, B-l, C-l ja D-l minu arvates põhjust kahelda, kas selle lauseosa alusel rakendusmääruse nr 610/2010 tühistamiseks esitatav hagi tunnistatakse vastuvõetavaks („halduse üldakt, mis puudutab teda otseselt ega sisalda rakendusmeetmeid“).

76. Rakendusmäärus nr 610/2010 on halduse üldakt, s.o üldkohaldatav akt, mis erineb seadusandlikust aktist[58] (ehk õigusaktist, mis võetakse vastu seadusandliku menetluse teel[59]). See võeti vastu määruse nr 2580/2001 artikli 2 lõike 3 alusel, mis näeb ette, et artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetelud peab koostama, läbi vaatama ja muutma nõukogu ühehäälselt ning kooskõlas ühise seisukoha 2001/931 artikli 1 lõigetega 4, 5 ja 6. Tegemist ei olnud seadusandliku menetlusega. Rakendusmäärus nr 610/2010 oli osaliselt kohaldatav ka füüsiliste ja juriidiliste isikute kindlaksmääramatu kategooria suhtes:[60] LTTE kandmise pärast loetellu peavad kõik isikud järgima määruse nr 2580/2001 artikli 2 lõike 1 punktis b ja lõikes 2 sätestatud keelde.[61] Seega, isegi kui see akt puudutas LTTEd vahetult, oli see A, B, C ja D suhtes ikkagi selgelt üldkohaldatav akt.[62]

77. Seega on selge, et rakendusmäärus nr 610/2010 puudutas A-d, B-d, C-d ja D-d. Kas see puudutas neid kaheldamatult otseselt ega sisaldanud rakendusmeetmeid?

78. Otsese puutumuse teoreetiline alus sisaldub vähemalt osaliselt põhjuslikkuse mõistes. Vaidlustatava akti ja väidetava, õiguskaitsevahendi andmist põhjendava kahju vahel peab olema otsene põhjuslik seos.[63] Selle nõude poliitilised põhjused on selged: kui vaidlustava akti täielikuks jõustamiseks on vaja täiendavat meedet, tuleb kohtutes vaidlustada just see meede, mitte algne akt.

79. Eespool punktis 65 kirjeldasin seda kriteeriumi kujul, mil Euroopa Kohus on seda kasutanud oma hiljutises praktikas selleks, et määrata kindlaks otsese puutumuse olemasolu. Kuid see ei ole ainus kohtupraktikas esinev variant. Kohtuotsuses Les Verts sedastas Euroopa Kohus, et meede vastab kriteeriumile siis, kui vaidlusalused meetmed moodustavad tervikliku normide kogumi, millest endast juba piisab „ja mis ei nõua mingit rakendusnormi“.[64] See variant sisaldub sisuliselt samasugusel kujul kolmandas lauseosas. Kuigi sidesõna „ja“ lisamine on väidetavalt tautoloogiline, on mõte ilmne. Et teha kindlaks, kas meede puudutab A, B, C ja D olukorras hagejat otseselt, tuleb kindlaks määrata, kas see meede sisaldab rakendusmeetmeid.[65]

56 — Kohtuotsus Inuit I, punktid 75 ja 76.

57 — Nagu näiteks artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetelus nimetatud isikud ja üksused.

58 — Kohtuotsus Inuit I, punkt 60.

59 — ELTL artikli 289 lõige 3.

60 — Vt nt kohtuotsus, 15.6.1993, Abertal jt *vs.* komisjon (C-213/91, EU:C:1993:238, punkt 19).

61 — Vt eespool punktid 36 ja 37. Vt ka kohtuotsus E ja F, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika.

62 — Selle kohta vt kohtuotsused, 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation *vs. nõukogu ja* komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punktid 241–244), ja 23.4.2013, Gbagbo jt *vs.* nõukogu (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punkt 56).

63 — Selle kohta vt kohtuotsus, 11.7.1984, Commune de Differdange jt *vs.* komisjon (222/83, EU:C:1984:266, punktid 10–12).

64 — Vt kohtuotsus, 23.4.1986, Les Verts *vs.* parlament (294/83, EU:C:1986:166, punkt 31).

65 — Sellega seoses vt kohtuotsus Telefónica, punktid 27–29.

80. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et tema arvates on raske leida Euroopa Kohtu värskemast praktikast täpseid juhiseid rakendusmeetmete mõiste täpse tähenduse ja kohaldamise kohta käesolevas asjas. Kuigi on tõsi, et Euroopa Kohus ei ole selles praktikas püüdnud seda mõistet täpselt määratleda, on selles minu arvates siiski kaks elementi, millest võib saada mõningasi juhiseid.

81. Esiteks, kohtuasjas T & L Sugars – kus olid arutusel siseriiklikud meetmed, mida oli vaja selleks, et rakendada kaht komisjoni rakendusmäärust – sedastas Euroopa Kohus, et nende meetmete täpne laad ei mõjuta nende olemust rakendusmeetmetena. Ta lisas, et seda järeldust ei lükka ümber ka nende väidetavalt mehaaniline laad. Küsimus on hoopis selles, kas ELi meetmed tekitavad õiguslikke tagajärgi hagejale ainult (selles kohtuasjas) liikmesriigi asutuste poolt vastu võetud aktide vahendusel: kui jah, siis need aktid ongi rakendusmeetmed kolmanda lauseosa tähenduses.[66]

82. Teiseks, kohtuotsuses Telefónica sedastas Euroopa Kohus, et selleks, et hinnata, kas halduse üldakt sisaldab rakendusmeetmeid, tuleb võtta aluseks asjaomase isiku seisund. Ei ole oluline, kas vaidlusalune akt sisaldab rakendusmeetmeid teiste õigussubjektide suhtes, ja juhinduda tuleb üksnes hagi esemest.[67]

83. Seega tuleb küsimus lahendada ainult lähtuvalt A, B, C ja D seisundist ja nende poolt siseriiklikule kohtule esitatud kaebuse esemest, milleks on rakendusmäärus nr 610/2010 ja oma ilmse seose tõttu sellega ka määrus nr 2580/2001.

84. Kui kohaldada eespool kirjeldatut A, B, C ja D olukorra suhtes põhikohtuasjas, siis kas saab väita, et A, B, C ja D olid määrusest nr 2580/2001 koostoimes rakendusmäärusega nr 610/2010 „otseselt puudutatud“? On selge, et need aktid ei mõjutanud neid isiklikult, kuna nende nimesid ei ole artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetelus.[68] Kuid väita saab vähemalt seda, et nad olid puudutatud selles mõttes, et mõne isiku, rühmituse või üksuse sellesse loetellu kandmise tagajärg seisneb selles, et mitte ükski ELi õiguse subjekt ei tohi neile vahendeid koguda või neid neile kättesaadavaks teha. Selline järeldus ei pruugi olla vastuolus õigusaktidega ega kohtupraktikaga. Sellelt aluselt lähtudes võiks väita, et nad oleksid pidanud rakendusmääruse nr 610/2010 vaidlustama vahetult Üldkohtus ELTL artikli 263 kolmanda lauseosa alusel. Sellise lähenemisviisi raskus seisneb selles (niivõrd, kuivõrd seda saab Euroopa Kohtule esitatud asjaolude põhjal järeldada), et A, B, C ja D said oma vahendite külmutamisest LTTE kandmise tõttu artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu teada alles siis, kui välisminister nad oma tuvastamisotsustesse kandis. Sinnamaani ei juhtunud neile mitte midagi halba, mistõttu ei olnud ka midagi, mida nad oleksid tahtnud vaidlustada. Seepärast ma ei ütleks, et neil oli „kaheldamatult“ õigus sellel alusel Üldkohtus menetlust algatada.

85. Kas aga teise võimalusena, nagu arvab siseriiklik kohus, on võimalik väita, et kuna määruse nr 2580/2001 artikkel 9 kohustab liikmesriike määrama karistusi määruse sätete rikkumise eest, tähendab see, et rakendusmeetmed on tõepoolest vajalikud? Kui see on nii, oleks olukord selge: A, B, C ja D ei saaks olla kohustatud pöörduma Üldkohtusse. Tegelikult paistab, et neil ei oleks selleks üldse mingit õigust. Selline väide oleks kooskõlas õigusaktide sõnastusega, kuid vähemalt väidetavalt mitte eespool punktis 82 viidatud kohtupraktikaga, millest tuleneb, et arvesse tuleb võtta konkreetse kohtuasja konkreetseid asjaolusid ja mitte ümbritsevat üldist olukorda. Käesolevas asjas ei ole küsimus sanktsioonides, mida A, B, C ja D oma kaebusega siseriiklikes kohtutes vaidlustavad. Vaidluse all on hoopis nende lisamine terrorismivastaste sanktsioonide määruse alusel tehtud otsusesse. Ka siin ei saa ma öelda, et küsimus on kaheldamatult selge.

66 — Vt punktid 40–42. Vaidlusalust mehhanismi on kirjeldatud kohtuotsuse punktis 3, mis tsiteerib vaidlustatud Üldkohtu otsuse punkte 39–45. T & L oli väitnud, et liikmesriikidele on jäetud ainult „postkasti“ roll (punkt 18). Komisjon väitis, et vaidlusalused siseriiklikud meetmed on olulised ja vajalikud (punkt 24).

67 — Vt punktid 30 ja 31.

68 — Sellega seoses väärib märkimist Euroopa Kohtu sedastus kohtuotsuses T & L Sugars, et kuna apellandid ei kuulunud nende hulka, kelle suhtes vaidlusalune õigusakt oli kohaldatav (apellandid olid suhkruroo rafineerijad, õigusakt aga hõlmas suhkrutootjaid), ei mõjutanud vaidlusalune õigusakt otseselt nende õiguslikku seisundit ega puudutanud neid otseselt (vt punkt 37).

86. Mida tuleks niisiis järeldada Madalmaade terrorismivastaste sanktsioonide määruse enda kohta? Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et terrorismivastaste sanktsioonide määruse artikkel 2 võeti vastu selleks, et jõustada resolutsioon 1373 (2001), kuid ei viita määrusele nr 2580/2001, ühisele seisukohale 2001/931 ega ühelegi muule õigusaktile, millega kantakse isikuid ja rühmitusi artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu. Sellegipoolest lisab siseriiklik kohus oma eelotsusetaotluses, et välisminister lähtus oma otsustes sõnaselgelt eeldusest, et LTTE on terrorirühmitus, kuna see on lisatud artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu, ja asjaolust, et A, B, C ja D vastu on algatatud kriminaalmenetlus muu hulgas määruse nr 2580/2001 artikli 2 lõigete 1 ja 2 ning artikli 3 väidetava rikkumise tõttu.[69] Kas selle põhjal saab väita, et Madalmaade terrorismivastaste sanktsioonide määrus ja selle alusel tehtud otsused on rakendusmeetmed ELTL artikli 263 tähenduses? Neutraalselt vaadates tundub ka see seisukoht mulle ebaselge ehk seega mitte kaheldamatu.

87. Suurem osa õiguse analüüsist ja selle kohaldamisest on seotud kindlusega. See on õiguse eesmärk, kuna õiguse subjektid peavad selgelt teadma, millised on nende õigused ja kohustused. Kuid oma praktikas väljendit „ilma igasuguse kahtluseta“ kasutades on Euroopa Kohus tunnistanud, et see ideaal ei pruugi tegelikkuses alati võimalik olla. TWD erand on õiguskindluse huvides kohaldatav just (ja ainult) olukordades, kus *ei ole* ühtki kahtlust, kas konkreetse poole poolt Üldkohtule esitatud hagi oleks olnud vastuvõetav. Minu arvates siin sellega tegemist ei ole. Järelikult TWD erand ei kehti.

88. Seepärast teen vastuseks esimesele küsimusele järelduse, et A, B, C ja D poolt otse rakendusmääruse nr 610/2010 kehtivuse vaidlustamiseks esitatud hagi ei oleks LTTE osas olnud kaheldamatult vastuvõetav. Järelikult oli A-l, B-l, C-l ja D-l õigus vaidlustada selle määruse kehtivus siseriiklikus kohtus ja paluda sellel esitada ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus.

Ühise seisukoha 2001/931 ja määruse nr 2580/2001 (teine kuni viies küsimus) tõlgendamine

Euroopa Kohtu praktika ühise seisukoha 2001/931 tõlgendamisel

89. Kõigepealt tekib küsimus, kas Euroopa Kohus on pädev tõlgendama ühist seisukohta 2001/931, mis on ÜVJP akt. ELL artikli 24 lõike 1 teine lõik välistab põhimõtteliselt Euroopa Kohtu pädevuse selles valdkonnas, välja arvatud ELL artikli 40[70] järgimise ja teatud otsuste õiguspärasuse kontrollimine vastavalt ELTL artikli 275 teises lõigus sätestatule. ELTL artikkel 275 sätestab sõnaselgelt, et „[Euroopa] Kohus on […] pädev […] tegema otsuseid [ELTL] artikli 263 neljandas lõigus sätestatud tingimuste kohaselt algatatud kohtuasjades, mis puudutavad füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes nõukogu poolt Euroopa Liidu lepingu V jaotise 2. peatüki alusel vastuvõetud piiravaid meetmeid sätestavate otsuste seaduslikkust“; nimetatud piiravate meetmete hulka kuuluvad ka ÜVJP meetmed, millega LTTE liigitati terrorirühmituseks.[71]

90. Esmapilgul ei hõlma see selliste aktide tõlgendamist või nende seaduslikkuse kontrollimist eelotsusemenetluses. Ma jagan aga seisukohta, mida kohtujurist Wathelet väljendas hiljuti kohtuasjas Rosneft tehtud ettepanekus: Euroopa Liidu aktide õiguspärasuse kohtuliku kontrolli tagamiseks mõeldud õiguskaitsevahendite ja menetluste terviksüsteemis hõlmab artikli 24 lõike 1 teises lõigus nimetatud õiguspärasuse kohtulik kontroll mitte ainult tühistamishagisid, vaid ka eelotsusemenetlust.[72] Euroopa Liidu õiguskord, mille aluseks on õigusriigi põhimõte,[73] peab ELi õiguse piires tagama nüüd harta artikli 47 esimese lõiguga ette nähtud tõhusa õiguskaitsevahendi kättesaadavuse. Õigusaktide kehtivusega seotud eelotsused on selles suhtes väga tähtsad isikutele, keda, nagu põhikohtuasja

69 — Vt eespool punkt 45.

70 — See säte, mis käsitleb ÜVJP ja ELi muude pädevusvaldkondade vahelisi seoseid, ei ole käesolevas asjas oluline.

71 — Vt käesolev ettepanek, punkt 42.

72 — Kohtujuristi ettepanek, Wathelet, kohtuasi Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punktid 38 ning 62–66).

73 — ELL artikli 21 lõige 1.

kaebajaidki, võivad kahjustada ÜVJP meetmed, mis ei ole otse neile adresseeritud, ja kel seepärast ei ole põhimõtteliselt õigust nõuda ELi kohtutes ELTL artikli 275 teise lõigu alusel nende meetmete tühistamist. Lisaks, nagu kohtujurist Wathelet märgib, hõlmab Euroopa Kohtu poolne ELL V jaotise 2. peatüki alusel füüsiliste või juriidiliste isikute vastu võetud piirangute õiguspärasuse kontrollimise pädevus paratamatult ka selliste aktide tõlgendamist.[74]

91. Kui tulla tagasi käesoleva menetluse juurde, siis hakati LTTEd ühise seisukoha 2001/931 tähenduses terrorirühmitusena või terroristliku organisatsioonina käsitama alles pärast seda, kui jõustus ühine seisukoht 2006/380. Kuid ühise seisukohaga 2006/380 ainult uuendati nende isikute ja üksuste loetelu, kelle suhtes kehtivad ühise seisukohaga 2001/931 vastu võetud piirangud. Seepärast on ühine seisukoht 2001/931, nagu seda on muudetud ühise seisukohaga 2006/380, minu arvates „füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes [ELL] V jaotise 2. peatüki alusel vastuvõetud piiravaid meetmeid sätestav otsus“ ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu viimase lause ja ELTL artikli 275 teise lõigu tähenduses. Järelikult on Euroopa Kohus pädev vastama teisele küsimusele, kuivõrd sellega palutakse peale määruse nr 2580/2001 tõlgendada ka ühist seisukohta 2001/931.

Terroriakti mõiste ühises seisukohas 2001/931 ja määruses nr 2580/2001

92. Ühise seisukoha 2001/931 artiklis 1 ja määruse nr 2580/2001 artikli 2 lõikes 3 kasutatava mõiste „terroriakt“ tõlgendamisel tuleb arvesse võtta nende sätete sõnastust, eesmärke ja konteksti; tõlgendamisel võib abi olla ka selle sõna päritolust.[75]

93. LTTE on artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu lisatud põhjendusega, et ta on toime pannud tegusid, mis on määratletud terroriaktidena määruses nr 2580/2001, mis omakorda viitab ühise seisukoha 2001/931 artikli 1 lõikes 3 sätestatud määratlusele.[76] Kummagi ELi akti sõnastuses ei viita miski sellele, et see mõiste ei võiks hõlmata relvakonflikti ajal toime pandud ja rahvusvahelise humanitaarõigusega hõlmatud tegusid.

94. Sellist tõlgendust ei toeta ka ühise seisukoha 2001/931 ja määruse nr 2580/2001 eesmärgid. Need aktid teenivad sisuliselt ennetavat eesmärki: nende eesmärk on võidelda terrorismi vastu, milleks see lõigatakse ära oma rahalistest vahenditest, külmutades selliste isikute ja üksuste rahalised ja majanduslikud vahendid, keda kahtlustatakse seotuses terrorismiga või sellega seotud tegevusega.[77] Nende eesmärkide kaitsmine on ühtmoodi oluline nii siis, kui neid tegusid pannakse toime relvakonflikti ajal, kui ka siis, kui neid pannakse toime muudes olukordades.

95. Ühist seisukohta 2001/931 ja määrust nr 2580/2001 eraldi tõlgendades tuleb seega arvata, et terroriakti mõistet on asjakohane tõlgendada laialt. Kas sellise tõlgenduse kvalifitseerimisel tuleb arvesse võtta õigusakte ja rahvusvahelist õigust, mille raames neid tuleb tõlgendada?

Raamotsus 2002/475

96. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib konkreetselt (teise küsimuse punktis a), kas raamotsuse 2002/475 põhjendus 11 on ühises seisukohas 2001/931 ja määruses nr 2580/2001 kasutatava terroriakti mõiste tõlgendamisel asjakohane. Kas tõsiasi, et nimetatud põhjendus jätab raamotsuse reguleerimisalast välja relvajõudude poolt relvakonflikti ajal toime pandud teod,[78] mõjutab kuidagi kõnealuse ühise seisukoha ja määruse reguleerimisala?

74 — Kohtujuristi ettepanek, Wathelet, kohtuasi Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punktid 73–76).

75 — Vt kohtuotsus Inuit I, punkt 50, ja kohtuotsus Pringle, punkt 135.

76 — Määruse nr 2580/2001 artikli 1 lõige 4.

77 — Vt kohtuotsus, 15.11.2012, Al-Aqsa *vs.* nõukogu ja Madalmaad *vs.* Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711; punkt 67 ja seal viidatud kohtupraktika; edaspidi „kohtuotsus Al-Aqsa“).

78 — Vt eespool punkt 40.

97. Minu arvates tuleb sellele küsimusele vastata eitavalt.

98. Raamotsus 2002/475 ühtlustab liikmesriikide kriminaalõigust ja tema eesmärk on ühtlustada terroriakti mõistet liikmesriikides.[79] Tema reguleerimisala ja eesmärgid erinevad seega ühise seisukoha 2001/931 ja määruse nr 2580/2001 omadest, mis on suunatud terrorismi tõkestavatele meetmetele ja mille eesmärk ei ole liikmesriikide kriminaalõiguslikke menetlusi täiendada või toetada.[80] Põhjenduse 11 sõnastusest endast (eriti fraasist „[k]äesoleva raamlepinguga ei reguleerita“) nähtub selgesti, nagu ka komisjon märgib, et põhjenduse ainus eesmärk on selgitada, et raamotsus 2002/475 ei hõlma relvajõudude „tegevust“ relvakonfliktide ajal. Seepärast ei anna raamotsuse 2002/475 põhjendus 11 juhiseid ühises seisukohas 2001/931 ja määruses nr 2580/2001 kasutatava terroriakti mõiste tõlgendamiseks.[81] See järeldus on igal juhul kooskõlas väljakujunenud kohtupraktikaga, mille kohaselt ei ole ELi õigusakti preambulis esitatud põhjendusel siduvat õigusjõudu, mistõttu ei saa selle alusel teha erandit akti tegelikest sätetest ega tõlgendada neid sätteid viisil, mis on nende sõnastusega selgelt vastuolus.[82] Põhjendus 11 ei viita konkreetselt ühelegi raamotsuse 2002/475 jõustamissättele, mistõttu ei saa ta kuidagi mõjutada teiste ELi aktide tõlgendamist.

Tõlgendamine kooskõlas rahvusvahelise õigusega

99. Eelöeldule vaatamata on siiski vaja kaaluda ELL artikli 3 lõiget 5, mille kohaselt Euroopa Liit toetab rahvusvahelise õiguse ranget järgimist ja arendamist. Järelikult on EL kohustatud õigusakti vastuvõtmisel järgima rahvusvahelist õigust, sealhulgas rahvusvahelist tavaõigust, mis on Euroopa Liidu institutsioonidele siduv.[83]

100. Lisaks tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et ELi õigusakte tuleb tõlgendada võimalikult suures kooskõlas rahvusvahelise õigusega.[84] Kuigi Euroopa Kohus on seda nõuet kohaldanud peamiselt liidule formaalselt siduvate lepingute suhtes,[85] on selle kohaldamisala laiem. Kohtuotsuses Poulsen ja Diva Navigation sedastas Euroopa Kohus, et „[Euroopa Kohus] peab oma pädevuse teostamisel järgima rahvusvahelist õigust ja seega tuleb [ELi õiguse sätet, mida ta pidi tolles kohtuasjas tõlgendama] tõlgendada ja selle kohaldamisala kitsendada vastavalt rahvusvahelise mereõiguse asjakohastele [tavaõiguslikele] normidele“.[86] Kohtuotsuses Intertanko läks Euroopa Kohus isegi sammu võrra kaugemale.[87] Seal sedastas ta, et asjaolu, et rahvusvaheline leping on siduv kõikidele liikmesriikidele, kuid mitte ELile, „võib siiski omada tähtsust […] teiseste õigusnormide tõlgendamise seisukohalt“, isegi kui lepingus ei ole kodifitseeritud üldise rahvusvahelise õiguse poolt tunnustatud tavaõiguse normid, ja et ta peab teisese õiguse sätete tõlgendamisel asjaomast lepingut „arvesse võtma“.[88] Euroopa Kohus põhjendas seda „tavaõigusel põhineva heausksuse põhimõttega“ ja lojaalse koostöö põhimõttega, mis on sätestatud tänases ELL artikli 4 lõikes 3. Eesmärk on võimalikult palju vältida ELi õiguse tõlgendamist viisil, mis muudab liikmesriikidele rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste täitmise võimatuks.

79 — Raamotsuse 2002/475 põhjendus 6; vt ka artikli 1 lõige 1.

80 — Vt kohtuotsus Al-Aqsa, punkt 67 ja seal viidatud kohtupraktika.

81 — Selle kohta vt kohtuotsus, 16.10.2014, LTTE *vs.* nõukogu (T-208/11 ja T-508/11, EU:T:2014:885, punkt 73). Nagu ma olen märkinud, ei ole nõukogu seda küsimust oma kaebuses tõstatanud (vt eespool punkt 51).

82 — Vt nt kohtuotsus, 11.4.2013, Della Rocca (C-290/12. EU:C:2013:235, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

83 — Selle kohta vt kohtuotsus, 21.12.2011, Air Transport Association of America (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 101 ja seal viidatud kohtupraktika).

84 — Vt nt kohtuotsus, 15.3.2012, SCF Consorzio Fonografici (C-135/10, EU:C:2012:140, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka kohtujuristi ettepanek, Mengozzi, kohtuasi Diakite (C-285/12, EU:C:2013:500, punktid 23 ja 24).

85 — Vt nt kohtuotsused, 10.9.1996, komisjon *vs.* Saksamaa (C-61/94, EU:C:1996:313, punktid 52–58), ja 1.4.2004, Bellio F.lli (C-286/02, EU:C:2004:212, punkt 33).

86 — Vt kohtuotsus, 24.11.1992, Poulsen ja Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, punkt 9). Vt ka kohtuotsus, 15.1.2015, Evans (C-179/13, EU:C:2015:12, punkt 35).

87 — Kohtuotsus, 3.6.2008, The International Association of Independent Tanker Owners jt (C-308/06, EU:C:2008:312).

88 — Punkt 52.

101. Seega tuleb kõigepealt analüüsida seda, kas ühist seisukohta 2001/931 ja määrust nr 2580/2001 saab tõlgendada kooskõlas rahvusvahelise õiguse asjakohaste normidega. Kui vastus sellele küsimusele osutub jaatavaks, ei ole vaja kindlaks teha, kas need normid kuuluvad nende hulka, mida Euroopa Kohus peab ELi institutsioonide võetud meetmete õiguspärasuse kontrollimisel arvesse võtma.[89]

102. Üksteisest tuleb eristada ühelt poolt rahvusvahelise humanitaarõiguse norme ja teiselt poolt rahvusvahelise õiguse norme, mis reguleerivad terrorismivastast võitlust või pantvangide võtmist. Käsitlen käesolevas ettepanekus ainult neid rahvusvahelise õiguse norme, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab oma taotluses või pooled oma seisukohtades.

– Rahvusvaheline humanitaarõigus

103. Esiteks, mis puudutab rahvusvahelist humanitaarõigust, on Euroopa Kohtul õigus eeldada, et Genfi konventsioonid ja nende lisaprotokollid on asjakohased, kuna LTTE ja Sri Lanka valitsus olid asjaomasel ajal omavahelises relvakonfliktis. Lisaks on kõik liikmesriigid nende konventsioonide ja nende lisaprotokollide osalised.[90] Euroopa Kohus peab seega neid ühise seisukoha 2001/931 ja määruse nr 2580/2001 tõlgendamisel arvesse võtma olenemata sellest, kas rahvusvahelise õiguse tavaõiguslikud normid on neis konventsioonides ja nende lisaprotokollides kodifitseeritud või mitte.[91]

104. Ma ei ole nõus põhikohtuasja kaebajate väitega, et kuna LTTE oli Sri Lanka riigisiseses relvakonfliktis osalev valitsusväline relvajõud, ei saa tema poolt aastatel 2005–2009 toime pandud rünnakuid ja inimrööve rahvusvahelise humanitaarõiguse kohaselt pidada terroriaktideks. Esiteks, Genfi konventsioonide ühine artikkel 3, mis käsitleb konkreetselt riigisiseseid konflikte, keelab vägivalla elu ja isiku vastu alati ja igal pool, esmajoones tapmise, ning „[s]õjategevusest aktiivselt mitte osa võtva[te] isiku[te]“ pantvangi võtmise, „sealhulgas relvajõudude liikme[…]d, kes on alistunud ja [need], kes on jäänud võitlusvõimetuks (*hors de combat*) haiguse, haavata saamise või kinnipidamise tagajärjel või muul põhjusel“.[92] Kaudselt küll, aga see säte keelab ilmselgelt ka selliseid tagajärgi tekitavad terroriaktid.[93]

105. II protokolli artikli 4 lõike 2 punkt d on konkreetsem: nii näeb see ette, et riigisiseses relvakonfliktis osalejad ei tohi mitte kunagi ja mitte kuskil panna toime terroriakte isikute vastu, kes ei võta sõjategevusest osa vahetult või on lõpetanud selles osalemise.[94] Lisaks keelab II protokolli artikli 13 lõige 2 neil toime panna vägivallaakte või vägivallaga ähvardamisi, mille peamine eesmärk on tsiviilelanikkonna hirmutamine.

89 — ELi teisese õiguse kehtivuse kontrollimine rahvusvahelise õiguse (kas rahvusvaheliste lepingute või rahvusvahelise õiguse tavaõiguslike normide) alusel jääb edaspidigi erandlikuks, kuna selle suhtes kehtivad väga ranged tingimused. Rahvusvaheliste lepingute kohta vt hiljutine kohtuotsus, 4.2.2016, C ja J Clark International (C-659/13 ja C-34/14, EU:C:2016:74, punkt 84). Rahvusvahelise õiguse tavaõiguslike normide kohta vt kohtuotsus, 21.12.2011, Air Transport Association of America jt (C-366/10, EU:C:2011:864, punktid 101, 102 ja 107).

90 — Vt eespool punkt 4.

91 — Vt eespool punkt 100 ja seal viidatud kohtupraktika.

92 — Ühise artikli 3 lõike 1 punktid a ja b. Kohtuasjas Nicaragua *vs.* USA 27. juunil 1986 tehtud otsuses sedastas Rahvusvaheline Kohus, et ühise artikli 3 sätted „moodustavad minimaalse mõõdupuu lisaks täpsematele normidele, millega tuleb samuti rahvusvahelisi konflikte mõõta“ ja mis väljendavad „inimsuse elementaarseid aspekte“ (*Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1984, lk 392, punkt 218).

93 — Selle kohta vt Gasser, H.-P., „Acts of terror, „terrorism“ and international humanitarian law“, *International Review of the Red Cross*, 2002, lk 560.

94 — Rahvusvaheliste relvakonfliktide kohta vt I protokolli artikli 51 lõige 2 ja IV Genfi konventsiooni artikli 33 lõige 1.

106. I protokolli kohaldatakse rahvusvaheliste relvakonfliktide suhtes,[95] mispärast tundub esmapilgul, et see ei ole käesolevas menetluses asjakohane. Kuid isegi kui see protokoll oleks kohaldatav Sri Lanka ja LTTE vahelise konflikti suhtes,[96] ei muudaks see seda järeldust, sest I protokoll keelab samuti „vägivallaaktid või vägivallaga ähvardami[se], mille peamine eesmärk on tsiviilelanikkonna hirmutamine“.[97] Seega on rahvusvahelise humanitaarõiguse kohaselt keelatud „terroriaktid nii rahvusvahelistes kui ka riigisisestes relvakonfliktides olenemata sellest, kas neid panevad toime valitsuse või valitsusvälised jõud“.[98]

107. Milline oleks järeldus tegevuse puhul, mis on suunatud relvakonfliktis vahetult osalevate isikute või sõjaliste objektide vastu ja mille eesmärk ei ole tsiviilelanikkonna hirmutamine? Rahvusvahelises relvakonfliktis osalejatel on õigus osaleda sõjategevuses vahetult ja seetõttu on nende kui võitlejate toime pandud tegudel immuniteet, tingimusel et nad täidavad rahvusvahelist humanitaarõigust. Riigisiseses relvakonfliktis osalejatel aga sellist immuniteeti ei ole, isegi kui nende teod on kooskõlas Genfi konventsioonide ühise artikliga 3 ning II protokolli artikli 4 lõike 2 punktiga d ja artikli 13 lõikega 2.[99] Nii näiteks võib valitsusvälise relvajõu liikme, kes on riigisiseses konfliktis rahvusvahelist humanitaarõigust rikkumata tapnud valitsusvägedesse kuuluva sõduri, selle eest kohtu alla anda. See tuleneb suveräänsuse ja teise riigi siseasjadesse mittesekkumise põhimõtetest.[100] Seega ei ole riigisiseses konfliktis osalejatel pääsu tõkestavatest või ennetavatest meetmetest, mida riik võib olukorda arvesse võttes asjakohaseks pidada,[101] tingimusel et see riik on pädev neid meetmeid kehtestama ning järgib asjakohaseid terrorismivastaseid konventsioone ja muid rahvusvahelisi õigusnorme, mis on talle siduvad.[102]

108. On väidetud, et kui käsitada riigisiseses relvakonfliktis osalejate tegusid terroristlikena, võivad need osalejad olla vähem motiveeritud järgima rahvusvahelist humanitaarõigust ega näe ka suurt põhjust täita (eelkõige) Genfi konventsioonide ühist artiklit 3 ning II protokolli artikli 4 lõike 2 punkti d ja artikli 13 lõiget 2, kui nad ei saa selle eest vastu vabastust kriminaalvastutusest.[103]

95 — Vt artikli 1 lõige 3, mis viitab Genfi konventsioonide ühisele artiklile 2.

96 — Nii oleks see siis, kui tegemist oleks relvakonfliktiga, kus „rahvad võitlevad koloniaalvõimu ja võõrvägede okupatsiooni, samuti rassistlike režiimide vastu, kasutades oma enesemääramisõigust“ (I protokolli artikli 1 lõige 4).

97 — I protokolli artikli 51 lõige 2.

98 — Pfanner, T., „Scope of Application, Perpetrators of Terror, and International Humanitarian Law“, Fernández-Sánchez (toim), *International Legal Dimensions of Terrorism* (Martinus Nijhoff Publishers, 2009), lk 289.

99 — Mida kõik võimul olevad organid peavad tegema, on püüdma anda nendele osalejatele sõjategevuse lõppedes võimalikult ulatuslik amnestia (II protokolli artikli 6 lõige 5). „Riigisiseses relvakonfliktis ei ole võitleja ja sõjavangi staatus tagatud, sest riigid ei taha relvastatud opositsioonirühmituste liikmetele anda puutumatust siseriikliku õiguse alusel relvile asumise süüdistusega vastutusele võtmise eest“ (ICRC, „The relevance of IHL in the context of terrorism“, www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/terrorism-ihl-210705.htm, kasutatud 4. juulil 2016).

100 — II protokolli artikli 3 lõige 1 sätestab: „Midagi käesolevas protokollis ei tohi kasutada eesmärgiga kahjustada riigi suveräänsust või takistada valitsusel kõigi seaduslike vahenditega säilitada või taastada seaduslikkust ja korda riigis või kaitsta riigi rahvuslikku ühtsust ja territoriaalset terviklikkust“.

101 — Need meetmed võivad olla suunatud tegude vastu, mida riik peab terrorismiks, kuid ainult selliste vastu (meetmeid võib võtta ka nt riigireetmise või spionaaži vastu).

102 — Vt ka ICRC 2016. aasta kommenteeritud väljaanne, ühine artikkel 3, punkt 514, ning tagapool punktid 111–121.

103 — Vt nt Pejic, J., „Terrorist Acts and Groups: A Role for International Law?“, *British Yearbook of International Law*, 2004, lk 75 ja 76, ning Sassóli, M., „Terrorism and War“, *Journal of International Criminal Justice*, 2006, lk 970. Nagu Sassóli märgib: „Kui iga riiklike jõudude vastu toime pandud tegu on „terroristlik“, nagu mõned arvavad, siis nõrgendab see [rahvusvahelist humanitaarõigust] ja relvastatud rühmituste valmisolekut seda täita“. Vt Sassóli, M., „The Role of Human Rights and International Humanitarian Law in New Types of Armed Conflicts“, Ben-Naftali, O. (toim), *International Humanitarian law and International Human Rights Law* (Oxford, OUP 2011, lk 37).

109. Tõsi, II protokolli artikli 6 lõikega 5 tagatud kaitse on suhteliselt nõrk: see säte on koostatud puhtprogrammilisena [104] („peavad […] püüdma anda võimalikult ulatusliku amnestia“) ja seega ei anna see ühtki vastutasu, mida saaks võrrelda võitlejate immuniteediga nende puhul, kes järgivad sõjategevuse ajal rahvusvahelist humanitaarõigust. [105] Asjaolu, et rahvusvaheline humanitaarõigus ei anna immuniteeti, võib õõnestada tema tõhusust ja suurendada tema jõustamise kulu. Kuid see (väidetavalt) vähem kui optimaalne olukord rahvusvahelises õiguses ei saa iseenesest muuta rahvusvahelist humanitaarõigust, nagu see täna on. [106]

110. Igatahes isegi kui eeldada, et terroriakti mõiste on riigisiseses relvakonfliktis tähenduselt kitsam kui rahuajal, ei ole põhikohtuasja kaebajad tõendanud ega isegi väitnud, et rünnakud ja inimröövid, mille pärast LTTE artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu lisati, ei olnud kas tervikuna või osaliselt vastuolus rahvusvahelise humanitaarõigusega. Eelkõige ei ole keegi väitnud, et mitte ükski neist tegudest ei olnud suunatud tsiviilisikute või teiste vastu, kes LTTE ja Sri Lanka valitsuse vahelises konfliktis vahetult ei osalenud. Põhikohtuasja kaebajad väidavad hoopis seda, et kuna LTTE on osalenud rahvusvahelise humanitaarõiguse tähenduses riigisiseses relvakonfliktis, ei saa tema tegevust mitte mingil juhul pidada terroristlikuks. [107] Nagu ma eespool selgitasin, tuleb see väide tagasi lükata.

– Terrorismivastast võitlust ja pantvangide võtmist reguleeriv rahvusvaheline õigus

111. Terrorismivastast võitlust käsitleva rahvusvahelise õigusega seoses tahaksin kõigepealt märkida seda, et eelotsusetaotluses mainitud tuumaterrorismi vastasel konventsioonil ei ole põhikohtuasjaga otsest seost. Seetõttu ma seda järgnevas ei käsitle. Lisaks ei ole Euroopa Liidule siduv terrorismi ennetamise EN konventsioon. Ka ei ole seda ratifitseerinud kõik liikmesriigid. Seega ei kuulu see konventsioon nende rahvusvaheliste õigusnormide hulka, millest Euroopa Kohus peaks ühise seisukoha 2001/931 ja määruse nr 2580/2001 tõlgendamisel juhinduma.

112. Ühine seisukoht 2001/931 ja määrus nr 2580/2001 jõustavad resolutsiooni 1373 (2001). [108] Kuigi Euroopa Liit ise ÜRO liige ei ole, on Euroopa Kohus sedastanud, et Euroopa Liit peab „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 kindlaks teha, mis kujutab endast rahvusvahelise rahu ja julgeoleku ohustamist ning võtta vajalikke meetmeid nende säilitamiseks või taastamiseks“. [109] Seega peab Euroopa Kohus ühist seisukohta 2001/931 ja määrust nr 2580/2001 tõlgendama võimalikult kooskõlas resolutsiooniga 1373 (2001). Samas ei määratle resolutsioon terroriakti mõistet ega piiritle selle ulatust rahvusvahelist humanitaarõigust arvesse võttes.

104 — Sellega pean silmas, et see säte määrab kindlaks vaid eesmärgid ega püüagi seepärast luua isikutele õigusi ja kohustusi.

105 — Diplomaatilisel konverentsil, kus II protokoll vastu võeti, lükati tagasi Rahvusvahelise Punase Risti Komitee (ICRC) ettepanek panna kohtutele kohustus võtta riigisisestes relvakonfliktides osalejate vastu algatatud kohtuasjades võimalikult palju arvesse asjaolu, et süüdistatav järgis II protokolli sätteid. Vt ICRC, 12. augusti 1949. aasta Genfi konventsioonide lisaprotokollide eelnõu kommenteeritud väljaanne, Genf, 1973, lk 141 (artikli 10 lõige 5).

106 — Vt punkt 107.

107 — Teiselt poolt võiks neid (teoreetiliselt) pidada sõjakuritegudeks. Põhikohtuasja kaebajad väljendavad põgusalt ka kahtlust, et LTTE oli sisuliselt nende rünnakute ja inimröövide eest vastutav. Samas aga ei esita nad ühtki konkreetset väidet, mis võiks nõukogu seisukohta vaidlustada.

108 — Vt eespool punkt 34.

109 — Kohtuotsus, 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation *vs.* nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 294).

113. Pommiterrorismi vastane konventsioon on siduv kõigile liikmesriikidele. Arvestades asjaolusid, mis ajendasid nõukogu LTTEd artikli 2 lõikes 3 nimetatud loetellu lisama, kus on nimetatud LTTE rünnakuid,[110] võib ka see konventsioon põhikohtuasjas asjakohane olla. Seega tuleb pommiterrorismi vastast konventsiooni ühise seisukoha 2001/931 ja määruse nr 2580/2001 tõlgendamisel arvesse võtta.[111]

114. Pommiterrorismi vastane konventsioon jätab oma kohaldamisalast välja „relvajõudude tegevuse relvastatud konflikti ajal“, mida reguleerib rahvusvaheline humanitaarõigus.[112] See aga ei tähenda, et seda tegevust ei saa liigitada terroriaktideks rahvusvahelise humanitaarõiguse tähenduses. Minu arvates toetab seda järeldust pommiterrorismi vastase konventsiooni viimane põhjendus, kus on selgitatud, et „konventsiooni reguleerimisalast teatavate tegude väljajätmine ei õigusta seadusvastaseid tegusid ega välista muul moel vastutusele võtmist teiste seaduste alusel“. See põhjendus kinnitab seda, mille kohta nõukogu märgib õigesti, et rahvusvahelise humanitaarõiguse normid on laadilt täiendavad, nagu analüüsitud eespool teatavate terrorismivastast võitlust reguleerivate rahvusvaheliste normidega.

115. Sama põhimõte kehtib pantvangikonventsiooni puhul, mis on samuti käesolevas menetluses asjakohane.[113] Kuigi see konventsioon ei ole Euroopa Liidule formaalselt siduv, on kõik liikmesriigid sellega ühinenud. Selle artikli 12 mõte on vaid selgitada pantvangikonventsiooni kohaldamisala. Seega ei ole sel sättel mingit mõju pantvangide võtmise ennetamisele ja tõkestamisele, mida pannakse toime relvakonfliktide ajal ja mida seega reguleerib rahvusvaheline humanitaarõigus.[114] Taas tundub, et need erinevad rahvusvahelise õiguse normid on vastastikku täiendavad.

116. Lisaks, nagu komisjon ka kohtuistungil kinnitas, kuulub liikmesriikide tegevus ühise seisukoha 2001/931 ja määruse nr 2580/2001 alusel põhimõtteliselt terrorismi rahastamise tõkestamise konventsiooni alla. Need ELi aktid püüavad rahvusvahelise terrorismi vastu võidelda konkreetsete rahaliste meetmetega, mis on suunatud terroriaktidega seotud isikutele, rühmitustele ja üksustele. Lisaks on terrorismi rahastamise tõkestamise konventsioon siduv kõigile liikmesriikidele. Seega peaks Euroopa Kohus ühist seisukohta 2001/931 ja määrust nr 2580/2001 tõlgendama võimalikult palju nii, et see ei tekitaks ohtu, et kõik ELi liikmesriigid rikuvad neile sellest konventsioonist tulenevaid kohustusi.

117. Samas ei ole terrorismi rahastamise tõkestamise konventsioonis midagi, mis ei lubaks valitsusväliste relvajõudude tegevust riigisiseses relvakonfliktis pidada terroriaktideks.

118. Esiteks, nagu Üldkohus sedastas oma 16. oktoobri 2014. aasta otsuses kohtuasjas LTTE *vs.* nõukogu,[115] näeb terrorismi rahastamise tõkestamise konventsiooni artikli 2 lõike 1 punkt b sõnaselgelt ette võimaluse, et konventsiooni tähenduses terroriakte pannakse toime relvakonfliktis, kui on täidetud kaks tingimust: i) teo eesmärk on surmamine või raske kehavigastuse tekitamine ja ii) teo eesmärk on elanikkonna hirmutamine või valitsuse või rahvusvahelise organisatsiooni sundimine mingit toimingut läbi viima või selle läbiviimisest hoiduma. Seega võivad terrorismi rahastamise tõkestamise konventsiooni osalisriigid (või isegi Euroopa Liit) konventsiooni alusel terroriaktide rahastamise tõkestamisel terroriakti mõiste alla lugeda ka relvakonflikti ajal toime pandud teod.

110 — Vt eespool punkt 48.

111 — Vt eespool punkt 100 ja seal viidatud kohtupraktika.

112 — Artikli 19 lõige 2.

113 — LTTE on ELi loetellu lisatud muu hulgas nõukogu sõnul „inimröövide“ pärast, mis toimusid aastatel 2005–2009: vt eespool punkt 48. Käesolevas analüüsis ei näe ma sisulist vahet sellel terminil ja pantvangivõtmise vastases konventsioonis kasutatud terminil „pantvangivõtmine“.

114 — Vt Genfi konventsioonide ühise artikli 3 lõike 1 punkt b ja II protokolli artikli 4 lõike 2 punkt c.

115 — T-208/11 ja T-508/11 (EU:T:2014:885, punkt 64).

119. Teiseks ja igal juhul nähtub artiklist 21 selgesti, et terrorismi rahastamise tõkestamise konventsioon ei mõjuta üksikisikutele rahvusvahelisest humanitaarõigusest tulenevaid kohustusi. Nende hulka kuulub Genfi konventsioonide ühise artikli 3 lõike 1 punktides a ja b ning II protokolli artikli 4 lõike 2 punktis d ja artikli 13 lõikes 2 nimetatud kõigi tegude täielik keeld.

120. Ühises seisukohas 2001/931 ja määruses nr 2580/2001 kasutatava terroriakti mõiste tõlgendamine nii, et see hõlmab valitsusväliste jõudude tegevust riigisiseses konfliktis, ei ole seepärast sugugi vähem kooskõlas eespool käsitletud terrorismivastast võitlust ja pantvangide võtmist reguleerivate rahvusvaheliste õigusaktidega kui rahvusvahelise humanitaarõiguse asjakohaste normidega.

121. Seepärast järeldan vastuseks teise küsimuse punktile b, et relvajõudude tegevust riigisisese konflikti ajal, mida reguleerib rahvusvaheline humanitaarõigus, võib rahvusvahelise humanitaarõiguse ning terrorismivastast võitlust ja pantvangide võtmist käsitleva rahvusvahelise õiguse asjakohaseid norme arvesse võttes pidada terroriaktideks ühise seisukoha 2001/931 ja määruse nr 2580/2001 tähenduses.

122. Arvestades ka seisukohti, mille põhikohtuasja kaebajad on Euroopa Kohtule edastanud,[116] asun vastuseks kolmandale ja neljandale küsimusele seisukohale, et käesolevas eelotsusetaotluses ei ole esile toodud ühtki sellist asjaolu, mis mõjutaks määruse nr 610/2010 kehtivust LTTE osas. Neil asjaoludel ei ole vaja vastata viiendale küsimusele.

Ettepanek

123. Kõigist eespool esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Raad van State (Riiginõukogu, Madalmaad) esitatud küsimustele järgmiselt:

— Euroopa Kohtu 9. märtsi 1994. aasta otsusest kohtuasjas TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) tulenevas kohtupraktikas kindlaks määratud erand hõlmab ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmandat lauseosa.

— Kui A, B, C ja D oleksid vaidlustanud nõukogu 12. juuli 2010. aasta rakendusmääruse (EL) nr 610/2010, millega rakendatakse määruse (EÜ) nr 2580/2001 teatavate isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangute kohta terrorismivastaseks võitluseks artikli 2 lõiget 3 ning tunnistatakse kehtetuks rakendusmäärus (EL) nr 1285/2009, Üldkohtus Tamili Eelami Vabastustiigrite (LTTE) osas, ei oleks nende hagi olnud kaheldamatult vastuvõetav. Järelikult oli A-l, B-l, C-l ja D-l õigus vaidlustada selle määruse kehtivus siseriiklikus kohtus ja paluda sel esitada selle kohta ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus.

— Relvajõudude tegevust riigisisese konflikti ajal, mida reguleerib rahvusvaheline humanitaarõigus, võib rahvusvahelise humanitaarõiguse ning terrorismivastast võitlust ja pantvangide võtmist käsitleva rahvusvahelise õiguse asjakohaseid norme arvesse võttes pidada terroriaktideks nõukogu 27. detsembri 2001. aasta ühise seisukoha 2001/931/ÜVJP terrorismivastaste erimeetmete rakendamise kohta ja määruse nr 2580/2001 tähenduses.

— Käesolevas eelotsusetaotluses ei ole esile toodud ühtki sellist asjaolu, mis mõjutaks määruse nr 610/2010 kehtivust LTTE osas.

116 — Vt eelkõige käesolev ettepanek, punkt 110.