JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

16 päivänä tammikuuta 2008 [1]

1. Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston pakotekomitea on nimennyt nyt esillä olevan asian valittajan henkilöksi, jota epäillään terrorismin tukemisesta ja jonka varat sekä muut taloudelliset resurssit on jäädytettävä. Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsittelyssä valittaja kyseenalaisti sen asetuksen laillisuuden, jolla neuvosto on pannut jäädyttämistä koskevan määräyksen täytäntöön yhteisössä. Hän väitti – menestyksettä – ettei yhteisöllä ollut toimivaltaa antaa kyseistä asetusta ja että asetuksella loukattiin lisäksi useita hänen perusoikeuksiaan. Pääasiallisesti samoilla perusteilla valittaja vaatii nyt, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuin kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion. Neuvosto ja komissio ovat eri mieltä valittajan kanssa molemmista kohdista. Mikä kuitenkin tärkeintä, ne väittävät, että asetus on tarpeen sitovien turvallisuusneuvoston päätöslauselmien täytäntöön panemiseksi ja ettei yhteisöjen tuomioistuinten näin ollen pitäisi arvioida asetuksen yhteensopivuutta perusoikeuksien kanssa. Ne väittävät lähinnä, että kun turvallisuusneuvosto on puhunut, yhteisöjen tuomioistuimen on vaietttava.

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

I Valituksen tausta

2. Kadi (jäljempänä valittaja) asuu Saudi-Arabiassa. Hänet lisättiin 19.10.2001 asetuksen N:o 467/2001 liitteessä I olevaan luetteloon henkilönä, jota epäillään terrorismin tukemisesta. [2] Tämän seurauksena kaikki hänen varansa sekä muut taloudelliset resurssinsa yhteisössä oli jäädytettävä. Kyseinen asetus kumottiin ja korvattiin 27.5.2002 neuvoston asetuksella (EY) N:o 881/2002 (jäljempänä riidanalainen asetus). [3] Valittaja mainittiin kuitenkin edelleen – riidanalaisen asetuksen liitteessä I – henkilönä, jota epäillään terrorismin tukemisesta ja jonka varat oli jäädytettävä.

2 – Afganistaniin suuntautuvan tiettyjen tavaroiden ja palvelujen viennin kieltämisestä, Afganistanin Talebania koskevien lentokiellon ja varojen sekä muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisen laajentamisesta ja asetuksen (EY) N:o 337/2000 kumoamisesta annettu neuvoston asetus (EY) N:o 467/2001 (EYVL 2001, L 67, s. 1). Valittajan nimi lisättiin asetuksen (EY) N:o 467/2001 muuttamisesta kolmannen kerran 19.10.2001 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 2062/2001 (EYVL 2001, L 277, s. 25).

3 – Asetus tiettyihin Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 467/2001 kumoamisesta (EYVL 2002, L 139, s. 9).

3. Riidanalainen asetus annettiin EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklan nojalla neuvoston yhteisen kannan 2002/402/YUTP täytäntöön panemiseksi yhteisössä.[4] Tämä yhteinen kanta puolestaan ilmensi Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmia 1267 (1999),[5] 1333 (2000)[6] ja 1390 (2002).[7] Turvallisuusneuvosto katsoi, että kansainvälisen terrorismin torjunta on tarpeen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, ja antoi nämä päätöslauselmat Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla.

4. Päätöslauselmissa määrätään muun muassa, että kaikkien valtioiden on ryhdyttävä toimiin jäädyttääkseen niille henkilöille ja yhteisöille, jotka turvallisuusneuvoston kaikista jäsenistä koostuvan komitean (jäljempänä pakotekomitea) määrittelemällä tavalla kuuluvat Osama bin Ladenin, al-Qaida-verkoston ja Talebanin lähipiiriin, kuuluvat varat ja muut taloudelliset resurssit. Pakotekomitea julkaisi 8.3.2001 ensimmäisen konsolidoidun luettelon henkilöistä ja yhteisöistä, joiden varat oli jäädytettävä. Tätä luetteloa on muutettu ja täydennetty useita kertoja tämän jälkeen. Pakotekomitea lisäsi valittajan nimen luetteloon 19.10.2001.

5. Turvallisuusneuvosto hyväksyi 20.12.2002 päätöslauselman 1452 (2002), jonka tarkoituksena oli edistää terrorisminvastaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Päätöslauselmassa määrätään joistakin päätöslauselmilla 1267 (1999), 1333 (2000) ja 1390 (2002) määrättyyn varojen jäädyttämiseen liittyvistä poikkeuksista, joita valtiot voivat myöntää humanitaarisista syistä, edellyttäen että pakotekomitealle on ilmoitettu asiasta eikä se ole ilmoittanut vastustavansa poikkeuksien soveltamista tai että pakotekomitea on joissakin tapauksissa antanut siihen luvan. Lisäksi turvallisuusneuvosto hyväksyi 17.1.2003 päätöslauselman 1455 (2003), jonka tarkoituksena oli tehostaa varojen jäädyttämistä koskevien toimenpiteiden täytäntöönpanoa.

6. Näiden päätöslauselmien johdosta neuvosto antoi yhteisen kannan 2003/140/YUTP[8] ottaakseen huomioon turvallisuusneuvoston päätöslauselman mukaiset poikkeukset. Lisäksi neuvosto muutti 27.3.2003

4 – Yhteinen kanta Osama bin Ladeniin, al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä niitä lähellä oleviin henkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhteisöihin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja yhteisten kantojen 96/746/YUTP, 1999/727/YUTP, 2001/154/YUTP ja 2001/771/YUTP kumoamisesta (EYVL 2002, L 139, s. 4). Ks. erityisesti 3 artikla ja johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

5 – S/RES/1267 (1999), 15.10.1999.

6 – S/RES/1333 (2000), 19.12.2000.

7 – S/RES/1390 (2002), 16.1.2002.

8 – Yhteinen kanta poikkeuksista yhteisellä kannalla 2002/402/YUTP määrättyihin rajoittaviin toimenpiteisiin (EUVL 2003, L 53, s. 62).

riidanalaista asetusta siltä osin kuin on kyse varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskevista poikkeuksista. [9]

7. Riidanalaisen asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna, 2 artiklassa säädetään, että ”jäädytetään kaikki pakotekomitean nimeämille ja liitteessä I luetelluille luonnollisille ja oikeushenkilöille, ryhmille tai yhteisöille kuuluvat tai niiden omistamat tai hallussa olevat varat ja taloudelliset resurssit”. Asetuksen 2 a artiklassa säädetään tietyistä poikkeuksista, jotka koskevat esimerkiksi elintarvikkeita, lääkekuluja sekä oikeudellisiin palveluihin liittyviä kohtuullisia palkkioita, edellyttäen että ratkaisusta on ilmoitettu pakotekomitealle eikä se ole ilmoittanut vastustavansa sitä.

8. Valittaja nosti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 18.12.2001 jättämällään kannekirjelmällä neuvostoa ja komissiota vastaan kanteen, jossa hän vaati, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumoaa asetukset N:o 2062/2001 ja N:o 467/2001 siltä osin kuin ne koskevat häntä. Yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan vastaajien vaatimuksia. Asetuksen N:o 467/2001 kumoamisen jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti käsitellä asiaa riidanalaista asetusta koskevana kumoamiskanteena, joka oli nostettu ainoastaan neuvostoa vastaan, jota tukivat komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta.

9. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa valittaja väitti, ettei neuvostolla ollut toimivaltaa antaa riidanalaista asetusta. Tärkeimpänä väitteenään valittaja esitti, että asetuksella loukattiin joitakin hänen perusoikeuksiaan, erityisesti oikeutta omaisuudensuojaan ja oikeutta tulla kuulluksi. Asiassa T-315/01, Kadi vastaan neuvosto ja komissio, 21.9.2005 antamallaan tuomiolla (jäljempänä valituksenalainen tuomio) [10] ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin pysytti riidanalaisen asetuksen voimassa ja hylkäsi kaikki valittajan kanneperusteet. Valittaja teki 17.11.2005 nyt esillä olevan valituksen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta. Valittajan lisäksi asianosaisina nyt esillä olevassa valitusmenettelyssä ovat neuvosto, komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta sekä väliintulijoina Espanja, Ranska ja Alankomaat. Tiivistämisen nimissä käytän tarvittaessa neuvostosta, komissiosta ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta jäljempänä nimitystä vastaajat.

9 – Asetuksen (EY) N:o 881/2002 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskevista poikkeuksista annettu neuvoston asetus (EY) N:o 561/2003 (EUVL 2003, L 82, s. 1).

10 – Kok. 2005, s. II-3649.

10. Tarkastelen valitusta seuraavasti. Ensin käsittelen riidanalaisen asetuksen oikeusperustaa koskevia valitusperusteita. Sen jälkeen tarkastelen valitusperusteita, jotka koskevat yhteisöjen tuomioistuinten toimivaltaa tarkastella sitä, loukataanko riidanalaisella asetuksella perusoikeuksia. Lopuksi käsittelen kysymystä tuomioistuinvalvonnan asianmukaisista kriteereistä ja arvioin sitä, loukataanko riidanalaisella asetuksella perusoikeuksia, joihin valittaja on vedonnut.

II Riidanalaisen asetuksen oikeusperusta

11. Valittajan ensimmäinen kanneperuste koskee riidanalaisen asetuksen oikeusperustaa. Valituksenalaisessa tuomiossa käsitellään tätä kysymystä huomattavan laajasti. Tarkasteltuaan useita eri vaihtoehtoja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tuli siihen tulokseen, että EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklan yhteisvaikutuksesta yhteisöllä oli toimivalta antaa riidanalainen asetus.[11] Valittaja väittää, että tämä toteamus on oikeudellisesti virheellinen, ja toteaa, ettei yhteisöllä ollut toimivaltaa antaa riidanalaista asetusta. Sekä neuvosto että Yhdistynyt kuningaskunta ovat yhtä mieltä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kanssa siitä, että riidanalaisen asetuksen oikeusperustan muodostavat EY 60, EY 301 ja EY 308 artikla, vaikka niiden esittämät perustelut eroavatkin hieman toisistaan. Komissio esittää kuitenkin eriävän näkemyksen ja katsoo, että jo pelkästään EY 60 ja EY 301 artikla olisivat muodostaneet riittävän oikeusperustan.

12. Yhdyn tähän näkemykseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että EY 60 ja EY 301 artiklassa myönnettyyn taloudellisia ja rahoituksellisia pakotteita, eli yhden tai useamman kolmannen maan kanssa olemassa olevien taloudellisten suhteiden keskeyttämistä taikka vähentämistä, koskevaan toimivaltaan ei kuulu taloudellisten suhteiden keskeyttäminen tai vähentäminen näissä maissa asuvien henkilöiden kanssa vaan että tämä menettely koskee ainoastaan maita johtavia hallintoja. Tätä näkemystä on vaikea sovittaa yhteen näiden määräysten sanamuodon ja tarkoituksen kanssa. EY 301 artiklassa annetaan neuvostolle valtuudet ”keskeyttää taloudelliset suhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä” toteuttamalla täsmentämättömiä ”kiireellisiä toimenpiteitä”, jotka ovat tarpeen EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (jäljempänä YUTP) toteuttamiseksi. EY 301 artikla koskee näin ensisijaisesti näiden toimenpiteiden tavoitteita, nimittäin YUTP:n tavoitteita, jotka on määrä saavuttaa vaikuttamalla yhteisön taloudellisiin suhteisiin kolmansien maiden kanssa. EY 60 artiklan 1 kohdassa annetaan neuvostolle valtuudet toteuttaa ”suhteessa niihin kolmansiin maihin, joita asia koskee”, tällaiset ”pääomien liikkuvuutta ja maksuja koskevat toimenpiteet”. Kyseessä olevasta kohdasta ilmenevät näin ollen keinot aiemmin mainittujen tavoitteiden

11 – Valituksenalaisen tuomion 87–135 kohta.

toteuttamiseksi; näihin keinoihin kuuluu yhteisöön ja yhteisöstä muualle suuntautuvien rahavirtojen rajoittaminen. Näiden kahden määräyksen lisäksi EY:n perustamissopimuksessa ei määrätä, millaisia toimenpiteiden olisi oltava tai kenen pitäisi olla niiden kohteena tai kantaa toimenpiteistä aiheutuva rasitus. Siinä pikemminkin vaaditaan ainoastaan, että toimenpiteillä ”keskeytetään” taloudelliset suhteet kolmansien maiden kanssa ”taikka vähennetään niitä” pääomien liikkuvuuden tai maksujen osalta.

13. Riidanalaiseen asetukseen sisältyvät rahoitukselliset pakotteet täyttävät tämän vaatimuksen: ne kohdistuvat lähinnä henkilöihin ja ryhmiin kolmansissa maissa. Vaikuttamalla taloudellisiin suhteisiin tietyn maan yhteisöjen kanssa pakotteet vaikuttavat vääjäämättä yhteisön ja asianomaisen maan taloudellisten suhteiden yleiseen tilaan. Taloudelliset suhteet kolmannen maan henkilöiden ja ryhmien kanssa ovat osa taloudellisia suhteita kyseisen maan kanssa; ensiksi mainittujen ottaminen kohteeksi vaikuttaa väistämättä jälkimmäisiin. Henkilöitä tai ryhmiä koskevien taloudellisten suhteiden jättäminen ”kolmansien maiden kanssa olemassa olevien taloudellisten suhteiden” ulkopuolelle tarkoittaisi kansainvälisen talouselämän perusrealiteetin sivuuttamista: useimpien maiden hallitukset eivät valvo jokaisen niiden rajojen sisäpuolella olevan yhteisön taloudellisia suhteita ja toimintoja.

14. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen EY 301 artiklan rajoittava tulkinta vähentää merkittävästi tämän määräyksen käytännön hyötyä. YUTP:n yhteydessä unioni voi päättää, kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvistä syistä, asettaa taloudellisia ja rahoituksellisia pakotteita kolmansien maiden muita kuin valtiollisia toimijoita vastaan. En näe mitään syytä, miksi EY 301 artiklaa olisi tulkittava suppeammin. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin itsekin myönsi, ”unionia ei voida estää sopeutumasta [kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta koskeviin uhkiin] asettamalla taloudellisia ja rahoituksellisia pakotteita, ei pelkästään kolmansia maita vastaan, vaan myös sellaisia henkilöitä, ryhmiä, yrityksiä ja yhteisöjä vastaan, jotka edistävät kansainvälistä terrorismia tai vaarantavat muutoin kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta”. [12]

15. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että rahoituksellisten pakotteiden asettaminen henkilöille, jotka eivät osallistu valtiovallan harjoittamaan valvontaan, edellyttää vetoamista EY 308 artiklaan. Tukeutuminen valtiovallan harjoittaman valvonnan käsitteeseen erottavana tekijänä kuitenkin korostaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perusteluissa piilevää jännitettä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tulkitsi EY 308 artiklaa YUTP:n ja yhteisöpilarin välisenä ”siltana”. Vaikka EY 301 artikla voitaisiinkin nähdä pilareiden välisenä siltana, EY 308 artikla ei missään tapauksessa voi toimia tässä ominaisuudessa. EY 308 artikla, kuten EY 60 artiklan 1 kohtakin,

12 – Valituksenalaisen tuomion 133 kohta.

on puhtaasti toimivaltamääräys: siinä annetaan keinot muttei tavoitetta. Vaikka siinä viitataankin ”yhteisön tavoitteeseen”, tämä tavoite ei sisälly EY 308 artiklaan, eikä tavoitetta voida luoda EY 308 artiklan nojalla. Siten jos taloudellisten suhteiden keskeyttäminen muiden kuin valtiollisten toimijoiden kanssa jätetään EY 301 artiklan mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävien hyväksyttävien keinojen ulkopuolelle, näitä keinoja ei voida käyttää EY 308 artiklan avulla. Muita kuin valtiollisia toimijoita vastaan suunnatun toimenpiteen on vastattava YUTP:n tavoitteita, joihin yhteisö voi pyrkiä EY 301 artiklan nojalla, ja jos näin ei ole, EY 308 artiklasta ei ole apua.

16. Päättelen tästä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiota rasittaa oikeudellinen virhe. Jos yhteisöjen tuomioistuin noudattaa oikeusperustaa koskevaa arviointiani, sillä on riittävästi perusteita kumota valituksenalainen tuomio. Katson kuitenkin, että kun esitetään perusteita, jotka koskevat perusoikeuksien väitettyä loukkaamista, myös yhteisöjen tuomioistuimen olisi suositeltavaa hyödyntää mahdollisuutta tarkastella näitä perusteita sekä oikeusvarmuussyistä että estääkseen sen, että mahdollinen perusoikeuksien loukkaus säilyy yhteisön oikeusjärjestyksessä, sellaisen toimenpiteen vuoksi, joka eroaa aikaisemmasta ainoastaan muodoltaan tai oikeusperustaltaan. Arvioin seuraavaksi valittajan esittämiä muita oikeudellisia perusteita.

III Yhteisöjen tuomioistuinten toimivalta määrittää, loukataanko riidanalaisella asetuksella perusoikeuksia

17. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen menettelyssä valittaja väitti, että riidanalaisella asetuksella on loukattu oikeutta tulla kuulluksi, omaisuudensuojaa ja suhteellisuusperiaatetta sekä oikeutta tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan.[13] Ennen näiden väitteiden sisällön arvioimista ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kuitenkin tarkasteli riidanalaisen asetuksen ja perusoikeuksien yhteensopivuuden arviointia koskevan toimivaltansa laajuutta.[14] Varmistaakseen oikeudellisen tarkastelun asianmukaisen laajuuden ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli yhteisön oikeusjärjestyksen ja Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa luodun oikeusjärjestyksen välistä suhdetta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustelut ovat laajat ja yksityiskohtaiset, mutta ne voidaan tiivistää seuraavasti.

18. Ensiksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin yksilöi, mitä pitää sisällään EY:n perustamissopimuksesta johtuva etusijasääntö, jonka mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla hyväksytyt turvallisuusneuvoston päätöslauselmat ovat etusijalla yhteisön oikeuden säännöksiin nähden. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan yhteisön oikeudessa tunnustetaan ja hyväksytään se, että Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 103

13 – Valituksenalaisen tuomion 59 kohta.

14 – Valituksenalaisen tuomion 181–232 kohdassa.

artiklan mukaisesti turvallisuusneuvoston päätöslauselmat ovat etusijalla perustamissopimukseen nähden. [15] Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, ettei sillä näin ollen ollut toimivaltaa tutkia edes välillisesti turvallisuusneuvoston päätöslauselmia arvioidakseen niiden yhteensoveltuvuutta yhteisön oikeusjärjestyksessä suojeltujen perusoikeuksien kanssa. Se huomautti, etteivät kyseessä olleet turvallisuusneuvoston päätöslauselmat jättäneet lainkaan harkintavaltaa ja ettei se näin ollen voinut arvioida riidanalaista asetusta suorittamatta tällaista välillistä valvontaa. Kolmanneksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kuitenkin katsoi, että sillä oli toimivalta valvoa kyseessä olleita turvallisuusneuvoston päätöslauselmia arvioidakseen niiden yhteensoveltuvuutta perusoikeuksien suojelun kanssa, siltä osin kuin nämä oikeudet ovat osa ehdottoman normin (jus cogens) periaatetta.

19. Valittaja kyseenalaistaa valituksenalaisen tuomion tämän osan esittämällä useita kansainvälisestä oikeudesta ja yhteisön oikeudesta johdettuja perusteluja. Valituskirjelmässään hän muun muassa väittää, että asianomaisten turvallisuusneuvoston päätöslauselmien sitovuutta ja tulkintaa koskeva ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättely on kansainvälisen oikeuden näkökulmasta virheellinen. Valittaja väittää, ettei Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 103 artiklalla eikä näillä päätöslauselmilla voi olla sellaista vaikutusta, että ne estävät tuomioistuimia tutkimasta kansallisia täytäntöönpanotoimia arvioidakseen niiden yhteensoveltuvuutta perusoikeuksien kanssa. Vastauskirjelmässään ja istunnossa valittaja täsmensi väitteitään ja mukautti niitä vastaamaan paremmin yhteisön oikeutta ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Valittaja huomauttaa, että niin kauan kuin Yhdistyneillä Kansakunnilla ei ole riippumatonta tuomioistuinvalvontaa koskevaa mekanismia, jolla taataan, että turvallisuusneuvoston ja pakotekomitean tekemät päätökset ovat perusoikeuksien mukaisia, yhteisöjen tuomioistuinten olisi tutkittava toimenpiteiden, joita yhteisön toimielimet ovat hyväksyneet näiden päätösten täytäntöönpanoa silmällä pitäen, yhteensoveltuvuus yhteisön oikeusjärjestyksessä tunnustettujen perusoikeuksien kanssa. Valittaja vetoaa ennakkotapauksena yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Bosphorus antamaan tuomioon. [16]

20. Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan nimenomaisesti yhteisön oikeuteen pohjautuvaa valitusperustetta ei voida ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, että se on uusi oikeudellinen peruste. En yhdy tähän näkemykseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustelut herättävät oikeutettua hämmennystä siitä, miten turvallisuusneuvoston päätöslauselmien ensisijaisuus voidaan perustaa kansainvälisestä oikeudesta yhteisön oikeuteen tuotuun vaatimukseen. Tässä suhteessa kansainvälisestä oikeudesta johdetut perusteet ja yhteisön oikeudesta

15 – Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 103 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Jos Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenten peruskirjaan ja johonkin muuhun kansainväliseen sopimukseen perustuvat velvoitteet ovat ristiriidassa keskenään, on peruskirjan velvoitteilla etusija.” On yleisesti hyväksytty, että tämä velvoite käsittää myös sitovat turvallisuusneuvoston päätökset. Ks. Haagin kansainvälisen tuomioistuimen 14.4.1992 antama määräys (välitoimet), Lockerbien lento-onnettomuudesta johtuvat vuoden 1971 Montrealin yleissopimuksen tulkinta- ja soveltamiskysymykset (libyalainen arabi Jamahiriya v. Yhdistynyt kuningaskunta), *I.C.J. Reports 1992*, s. 3, 39 kohta.

16 – Asia C-84/95, Bosphorus, tuomio 30.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3953).

johdetut perusteet ovat pohjimmiltaan saman kolikon kaksi puolta. Valittajan olisi eittämättä ollut viisaampaa esittää valituksensa tueksi alusta lähtien nämä molemmat perusteet. Vaikka hän alun perin pohjustikin useimmat perusteensa kansainväliseen oikeuteen, asianosaisilla ei ollut missään vaiheessa epäselvyyttä hänen väitteensä taustalla olleesta vaikuttimesta, nimittäin siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kuvasi virheellisesti kansainvälisestä oikeudesta johtuvien yhteisön velvoitteiden luonnetta ja näiden velvoitteiden suhdetta perustamissopimuksesta johtuviin yhteisöjen tuomioistuinten velvoitteisiin. Kaikissa yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissa neuvosto ja komissio, kuten myös Yhdistynyt kuningaskunta, ovat tarkastelleet seikkaperäisesti valittajan esittämää keskeistä kysymystä eli kansainvälisen oikeusjärjestyksen ja yhteisön oikeusjärjestyksen välistä suhdetta. En täten näe mitään syytä, miksi yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi katsoa osa valittajan perusteista uudeksi perusteeksi. Katson sen sijaan, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi todettava, että hänen valitusperusteensa voidaan ottaa kokonaisuudessaan tutkittaviksi.

21. Tästä pääsemmekin kysymykseen, miten kansainvälisen oikeusjärjestyksen ja yhteisön oikeusjärjestyksen välistä suhdetta on kuvattava. Tarkastelumme loogisena lähtökohtana olisi luonnollisesti oltava asiassa Van Gend en Loos annettu perustava tuomio, jossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti yhteisön oikeusjärjestyksen autonomian. [17] Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että perustamissopimus ei ole pelkästään valtioiden välinen sopimus vaan Euroopan *kansojen* välinen sopimus. Se katsoi, että perustamissopimuksella oli luotu ”uusi oikeusjärjestys”, joka nojautuu kansainvälisen oikeuden olemassa olevaan oikeusjärjestykseen, josta tämä uusi oikeusjärjestys kuitenkin eroaa selvästi. Toisin sanoen perustamissopimuksella on luotu oma oikeusjärjestys, jolla on rajat ylittävä ulottuvuus ja jossa perustamissopimus muodostaa ”perustuslakia vastaavan asiakirjan”. [18]

22. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yhteisön oikeusjärjestys ja kansainvälinen oikeusjärjestys ohittavat toisensa kuin laivat yössä. Yhteisö on päinvastoin perinteisesti toiminut aktiivisesti ja rakentavasti kansainvälisellä tasolla. Yhteisön oikeuden soveltamista ja tulkintaa ohjaa tämän mukaisesti olettama siitä, että yhteisö noudattaa kansainvälisiä sitoumuksiaan. [19] Yhteisöjen tuomioistuimet tutkivat näin ollen huolellisesti velvoitteet, jotka sitovat yhteisöä

17 – Asia 26/62, Van Gend en Loos, tuomio 5.2.1963 (Kok. 1963, s. 1, Kok. Ep. I, s. 161, 12 kohta).

18 – Asia 294/83, Les Verts v. parlamentti, tuomio 23.4.1986 (Kok. 1986, s. 1339, Kok. Ep. VIII, s. 551, 23 kohta).

19 – Ks. esim. asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974 (Kok. 1974, s. 1337, Kok. Ep. II, s. 395, 22 kohta) ja asia C-286/90, Poulsen ja Diva Navigation, tuomio 24.11.1992 (Kok. 1992, s. I-6019, Kok. Ep. XIII, s. I-191, 9–11 kohta).

kansainvälisellä tasolla, ja ottavat nämä velvoitteet oikeudellisesti huomioon. [20]

23. Yhteisöjen tuomioistuimet määrittävät kuitenkin viime kädessä kansainvälisten velvoitteiden vaikutuksen yhteisön oikeusjärjestyksessä viittaamalla yhteisön oikeudessa asetettuihin edellytyksiin. Oikeuskäytäntö tarjoaa tästä useita esimerkkejä. On tapauksia, joissa yhteisöjen tuomioistuin on estänyt kansainvälisen sopimuksen vaikutuksen yhteisön oikeusjärjestyksessä sillä perusteella, että sopimuksen oikeusperusta oli virheellinen. Yhteisöjen tuomioistuin teki näin äskettäin asiassa parlamentti vastaan neuvosto ja komissio. [21] Yhteisöjen tuomioistuimen lähestymistapaa on helppo ymmärtää, kun oivaltaa, että jos sopimuksella, joka tehtiin vailla asianmukaista oikeusperustaa – tai virheellisen päätöksentekomenettelyn mukaisesti – olisi vaikutuksia yhteisön oikeusjärjestyksessä, siitä olisi ”perustavia institutionaalisia vaikutuksia yhteisölle ja jäsenvaltioille”. [22] Samankaltaiset näkökohdat ovat taustalla asioissa, joissa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kansainvälisiä sitoumuksia tehdessään jäsenvaltioita ja yhteisön toimielimiä koskee lojaalin yhteistyön velvollisuus. [23] Jos tätä velvollisuutta rikotaan kansainvälistä sopimusta tehtäessä, sopimukselta voidaan evätä vaikutus yhteisön oikeusjärjestyksessä. Nyt esillä olevaan asiaan pätee eritoten se, että yhteisöjen tuomioistuin on tarvittaessa selvittänyt, vastasivatko säädökset, jotka yhteisö on antanut sisällyttääkseen kansainväliset sitoumukset yhteisön oikeusjärjestykseen, yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita. Esimerkiksi asiassa Saksa vastaan neuvosto yhteisöjen tuomioistuin kumosi WTO-sopimuksen tekemisestä tehdyn neuvoston päätöksen siltä osin kuin siinä hyväksyttiin banaanien puitesopimus. [24] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että puitesopimuksen määräyksillä loukattiin yhteisön oikeuden yleistä periaatetta, nimittäin syrjintäkieltoa.

24. Kaikille näille asioille on yhteistä se, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin huolehtii kaikin tavoin niiden velvoitteiden noudattamisesta, jotka sitovat yhteisöä kansainvälisen oikeuden nojalla, se pyrkii ensisijaisesti

20 – Ks. esim. asia C-431/05, Merck Genéricos-Produtos Farmacêuticos, tuomio 11.9.2007 (Kok. 2007, s. I-7001); asia C-300/98, Dior ym., tuomio 14.12.2000 (Kok. 2000, s. I-11307, 33 kohta); asia C-162/96, Racke, tuomio 16.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3655); yhdistetyt asiat 21/72–24/72, International Fruit Company ym., tuomio 12.12.1972 (Kok. 1972, s. 1219, Kok. Ep. II, s. 49) ja edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Poulsen ja Diva Navigation.

21 – Yhdistetyt asiat C-317/04 ja C-318/04, tuomio 30.5.2006 (Kok. 2006, s. I-4721). Ks. myös asia C-327/91, Ranska v. komissio, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3641, Kok. Ep. XVI, s. I-47).

22 – Yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 2/94, 28.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1759, 35 kohta).

23 – Ks. esim. ratkaisu 1/78, 14.11.1978 (Kok. 1978, s. 2151, Kok. Ep. IV, s. 193, 33 kohta); yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 2/91, 19.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1061, Kok. Ep. XIV, s. I-71, 36–38 kohta) ja asia C-25/94, komissio v. neuvosto, tuomio 19.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1469, 40–51 kohta).

24 – Asia C-122/95, Saksa v. neuvosto, tuomio 10.3.1998 (Kok. 1998, s. I-973).

suojaamaan perustamissopimuksella luotua perustuslaillista järjestelmää.[25] Olisi siten väärin päätellä, että kun kansainvälisen oikeuden sääntö sitoo yhteisöä, yhteisöjen tuomioistuinten on noudatettava tätä sääntöä täydellisesti ja sovellettava sitä varauksettomasti yhteisön oikeusjärjestyksessä. Kansainvälisen oikeuden ja yhteisön oikeusjärjestyksen välistä suhdetta säännellään yhteisön oikeusjärjestyksessä, ja kansainvälinen oikeus voi vaikuttaa yhteisön oikeusjärjestyksen sisällä ainoastaan yhteisön perustuslaillisissa periaatteissa vahvistettujen edellytysten nojalla.

25. Tästä seuraa, että nyt esillä olevassa valituksessa on pohjimmiltaan kyse seuraavasta kysymyksestä: voidaanko perustamissopimuksen nojalla katsoa, etteivät riidanalaista asetusta koske yhteisön oikeudessa normaalisti asetettavat, perustuslailliset rajoitteet, koska sillä pannaan täytäntöön turvallisuusneuvoston päätöslauselmilla asetetut pakotteet? Tai toisin sanoen, asetetaanko yhteisön oikeusjärjestyksessä normihierarkiassa ylimmälle tasolle toimenpiteet, jotka ovat tarpeen turvallisuusneuvoston hyväksymien päätöslauselmien täytäntöön panemiseksi?

26. Valittaja väittää, että vastaus tähän kysymykseen voidaan johtaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Bosphorus antamasta tuomiosta.[26] Tässä tuomiossaan yhteisöjen tuomioistuin arvioi, loukattiinko turvallisuusneuvoston päätöslauselman, jolla asetettiin kauppasulku Jugoslavian liittotasavaltaa vastaan, täytäntöön panemiseksi annetulla asetuksella perusoikeuksia ja suhteellisuusperiaatetta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ”Bosnia-Hertsegovinan alueen sotatilan ja ihmisoikeuksien ja humanitäärisen kansainvälisen oikeuden valtavien rikkomisten ja loukkausten lopettaminen” oli tärkeämpää kuin se, että täysin viaton kolmas osapuoli voi harjoittaa taloudellista toimintaansa käyttäen omaisuutta, jotka se oli vuokrannut yritykseltä, jonka kotipaikka oli Jugoslavian liittotasavallassa.[27] Yhteisöjen tuomioistuin ei antanut millään tavalla ymmärtää, ettei sillä mahdollisesti olisi oikeutta valvoa toimenpiteen laillisuutta sen vuoksi, että asetus oli tarpeen turvallisuusneuvoston laatiman seuraamusjärjestelmän täytäntöön panemiseksi.[28]

27. Neuvosto, komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta kuitenkin väittävät, ettei asiassa Bosphorus annetulla tuomiolla ole sellaista merkitystä, jonka valittaja pyrkii sille antamaan. Ne toteavat, ettei tuomiossa lausuta mitään yhteisöjen tuomioistuimen tuomiovallan laajuudesta, koska asetuksella ei kaikesta huolimatta loukattu perusoikeuksia. En pidä tätä väitettä kovinkaan vakuuttavana. On totta, että julkisasiamies mainitsi ajatuksen vain sivumennen, kun taas yhteisöjen tuomioistuin ei käsitellyt

25 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 22 mainittu lausunto 2/94, 30, 34 ja 35 kohta.

26 – Mainittu edellä alaviitteessä 16.

27 – Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Bosphorus, tuomion 26 kohta.

28 – Bosphorus Airwaysin lentokoneen takavarikointi tapahtui turvallisuusneuvoston päätöslauselman 820 (1993) mukaisesti. Yhdistyneiden Kansakuntien pakotekomitea oli päättänyt, että mikäli viranomaiset eivät takavarikoisi lentokonetta, tämä katsottaisiin päätöslauselman rikkomiseksi.

nimenomaisesti sitä, voisiko se seikka, että asetuksella pantiin täytäntöön turvallisuusneuvoston päätöslauselma, estää sitä harjoittamasta laillisuusvalvontaa. Oletan kuitenkin, ettei yhteisöjen tuomioistuin jättänyt asiaa tarkoituksella ratkaisematta vaan piti itsestään selvänä sitä, minkä julkisasiamies oli katsonut hyödylliseksi mainita nimenomaisesti, nimittäin että ”perusoikeuksien kunnioittaminen on siten edellytys yhteisön säädöksien – – laillisuudelle”. [29]

28. Vaikka hyväksyttäisiinkin väite, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuin sivuutti asiassa Bosphorus antamassaan tuomiossa tuomiovaltaansa koskevan ongelman, tosiasia on, etteivät neuvosto, komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta yksilöi sellaista perustamissopimuksen kohtaa, josta voisi loogisesti seurata, että turvallisuusneuvoston päätöslauselmien täytäntöön panemiseksi toteutettavat toimenpiteet ovat ensisijaisia normihierarkiassa ja ne jätetään siten tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle.

29. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle jättäminen voidaan johtaa EY 307 artiklasta. Tämän artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa: ”Tämän sopimuksen määräykset eivät vaikuta sellaisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, jotka johtuvat yhden tai useamman jäsenvaltion yhden tai useamman kolmannen maan kanssa ennen 1 päivää tammikuuta 1958 tai, kun on kyse jäseneksi liittyneestä valtiosta, ennen liittymispäivää tekemästä sopimuksesta.” Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan tässä määräyksessä, luettuna yhdessä EY 10 artiklan kanssa, asetetaan yhteisölle velvollisuus olla heikentämättä jäsenvaltioiden mahdollisuuksia noudattaa turvallisuusneuvoston päätöslauselmia. Yhteisöjen tuomioistuimen olisi siis pidätyttävä riidanalaisen asetuksen laillisuusvalvonnasta. Totean heti aluksi, ettei tämä väite vakuuta minua, mutta asiaa on silti syytä tarkastella lähemmin, erityisesti koska EY 307 artiklalla oli näkyvä asema ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perusteluissa. [30]

30. Ensi näkemältä ei ole ehkä täysin selvää, miten jäsenvaltioita estettäisiin täyttämästä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan mukaisia velvoitteitaan, jos yhteisöjen tuomioistuin kumoaisi riidanalaisen asetuksen. Yhteisön toimen puuttuessa jäsenvaltioilla olisi todellakin lähtökohtaisesti mahdollisuus toteuttaa omia täytäntöönpanotoimiaan, sillä niillä on perustamissopimuksen nojalla oikeus hyväksyä toimenpiteitä, jotka voivat yhteismarkkinoiden toimintaan kohdistuvasta vaikutuksestaan huolimatta olla tarpeen

29 – Julkisasiamies Jacobsin 30.4.1996 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa Bosphorus, ratkaisuehdotuksen 53 kohta. Ks. myös edellä alaviitteessä 22 mainittu lausunto 2/94, 34 kohta.

30 – Valituksenalaisen tuomion 185–191 ja 196 kohta.

kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. [31] On kuitenkin huomautettava, että jäsenvaltioiden on käytettävä turvallisuuspolitiikkaa koskevaa toimivaltaansa yhteisön oikeutta noudattaen. [32] Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa ERT antaman tuomion [33] nojalla voidaan olettaa, että siltä osin kuin jäsenvaltioiden toimet kuuluvat yhteisön oikeuden soveltamisalaan, jäsenvaltioita koskevat samat perusoikeuksien suojaamiseksi annetut yhteisön säännöt kuin yhteisön toimielimiäkin. Tämän oletuksen mukaisesti on implisiittisesti niin, että jos yhteisöjen tuomioistuin kumoaisi riidanalaisen asetuksen sillä perusteella, että asetuksella rikottiin yhteisön sääntöjä perusoikeuksien suojaamiseksi, jäsenvaltiot eivät voisi hyväksyä samoja toimenpiteitä – sikäli kuin nämä toimenpiteet kuuluvat yhteisön oikeuden soveltamisalaan – toimimatta yhteisöjen tuomioistuimen suojaamien perusoikeuksien vastaisesti. EY 307 artiklaan perustuvalla väitteellä on siten ainoastaan välillistä merkitystä.

31. Ratkaiseva ongelma Yhdistyneen kuningaskunnan esittämässä väitteessä on kuitenkin se, että sen mukaan EY 307 artikla tarjoaa mahdollisuuden poiketa EU 6 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan ”unioni perustuu – – vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin”. En näe perusteetta tällaiselle EY 307 artiklan tulkinnalle. Se olisi lisäksi ristiriidassa EU 49 artiklan kanssa, jossa unioniin liittymisen ehdoksi asetetaan EU 6 artiklan 1 kohdassa määrättyjen periaatteiden noudattaminen. Sitä paitsi se mahdollisesti antaisi kansallisille viranomaisille mahdollisuuden käyttää yhteisöä kiertääkseen perusoikeuksia, jotka on taattu niiden kansallisissa oikeusjärjestyksissä myös kansainvälisten velvoitteiden täytäntöön panemiseksi annettujen säädösten osalta. [34] Tämä olisi selvästi ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan yhteisö takaa täysin kattavan oikeussuojajärjestelmän, jossa perusoikeuksia suojellaan sopusoinnussa jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteen kanssa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Les Verts antamassaan tuomiossa, ”Euroopan – – yhteisö on oikeusyhteisö, koska sekä sen jäsenvaltiot että sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustuslakia vastaavan asiakirjan eli perustamissopimuksen

31 – EY 297 artikla ja EY 60 artiklan 2 kohta. Ks. myös asia C-70/94, Werner, tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3189); asia C-83/94, Leifer ym., tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3231) ja julkisasiamies Jacobsin 6.4.1995 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-120/94, komissio v. Kreikka, määräys 19.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1513).

32 – Asia C-124/95, Centro-Com, tuomio 14.1.1997 (Kok. 1997, s. I-81, 25 kohta).

33 – Asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2925, Kok. Ep. XI, s. I-221). Ks. myös asia C-368/95, Familiapress, tuomio 26.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3689) ja asia C-60/00, Carpenter, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6279).

34 – Tietyissä oikeusjärjestelmissä näyttää erittäin epätodennäköiseltä, että kansalliset toimet turvallisuusneuvoston päätöslauselmien täytäntöön panemiseksi jätettäisiin tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle (mikä sivumennen sanoen osoittaa, että yhteisöjen tuomioistuimen päätös jättää riidanalaisen asetuksen kaltaiset toimet tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle voisi vaikeuttaa yhteisön oikeuden saattamista osaksi joitakin kansallisia oikeusjärjestyksiä). Ks. esim. seuraavat lähteet. Saksa: Bundesverfassungsgericht, 14.10.2004 annettu määräys (Görgülü), 2 BvR 1481/04, NJW 2004, s. 3407–3412. Tšekin tasavalta: Ústavní soud, 15.4.2003 (I. ÚS 752/02) ja Ústavní soud, 21.2.2007 (I. ÚS 604/04). Italia: Corte Costituzionale, 19.3.2001, nro 73. Unkari: 4/1997 (I. 22.) AB határozat. Puola: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), 27.4.2005, P 1/05, pkt 5.5, A-sarja, 2005 nro 4, 42 kohta ja Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), 2.7.2007, K 41/05, A-sarja, 2007 nro 7, 72 kohta.

kanssa”. [35] Asiassa Schmidberger antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti selkeämmin, ettei ”yhteisössä voida hyväksyä sellaisia toimia, joissa ei kunnioiteta –– ihmisoikeuksia”. [36] Lyhyesti sanottuna Yhdistyneen kuningaskunnan tulkinnalla EY 307 artiklasta sanouduttaisiin irti juuri niistä periaatteista, joihin unioni perustuu, vaikka mikään perustamissopimuksessa ei viittaa siihen, että EY 307 artiklalla olisi erityisasema – näin merkittävästä erityisasemasta puhumattakaan – yhteisön peruslaillisessa järjestelmässä.

32. Sitä paitsi EY 307 artiklan mukaiset velvoitteet ja niihin liittyvä lojaalin yhteistyön velvollisuus ovat kaksisuuntaisia: ne koskevat sekä yhteisöä että jäsenvaltioita. [37] EY 307 artiklan toisessa kohdassa määrätään, että ”asianomaiset jäsenvaltiot käyttävät kaikkia aiheellisia keinoja –– ristiriitojen poistamiseksi” aiempien sopimusvelvoitteidensa ja yhteisön oikeuden mukaisten velvoitteidensa väliltä. Tällöin jäsenvaltiot ”avustavat toisiaan ja tapauksissa, joissa se on aiheellista, vahvistavat yhteisen kannan”. Tämä velvollisuus edellyttää, että jäsenvaltiot käyttävät valtaansa ja vastuutaan Yhdistyneiden Kansakuntien kaltaisessa kansainvälisessä järjestössä yhteisön oikeuden primaareissa oikeussäännöissä ja yleisissä periaatteissa määritettyjen edellytysten mukaisesti. [38] Yhdistyneiden Kansakuntien jäseninä jäsenvaltioiden, ja erityisesti – nyt esillä olevan asian yhteydessä – turvallisuusneuvoston jäsenten, on pyrittävä toiminnallaan estämään mahdollisuuksien mukaan sellaisten Yhdistyneiden Kansakuntien elinten päätösten tekeminen, jotka saattavat olla ristiriidassa yhteisön oikeusjärjestyksen keskeisten periaatteiden kanssa. Jäsenvaltiot itse kantavat näin ollen vastuun yhteisön oikeusjärjestyksen ja kansainvälisen oikeuden välisten konfliktien riskin minimoimisesta.

33. Jos riidanalaista asetusta ei voida jättää tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle EY 307 artiklan nojalla, voidaanko se ehkä tehdä muiden yhteisön oikeussääntöjen nojalla? Neuvosto, komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät, ettei yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä lähtökohtaisesti ole kyseenalaistaa yhteisön toimia, joilla pannaan täytäntöön päätöslauselmia, jotka turvallisuusneuvosto on katsonut tarpeellisiksi

35 – Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Les Verts, tuomion 23 kohta.

36 – Asia C-112/00, Schmidberger, tuomio 12.6.2003 (Kok. 2003, s. I-5659, 73 kohta).

37 – Ks. jäsenvaltioiden EY 307 artiklan mukaisista velvoitteista viimeksi asia C-203/03, komissio v. Itävalta, tuomio 1.2.2005 (Kok. 2005, s. I-935, 59 kohta).

38 – Ks. vastaavasti yhteisön kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden vaatimuksesta yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 1/94, 15.11.1994 (Kok. 1994, s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237, 106–109 kohta) ja edellä alaviitteessä 23 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomion 40–51 kohta.

kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Tässä yhteydessä komissio ottaa esille ”poliittisten kysymysten” käsitteen.[39] Lyhyesti voitaisiin sanoa, että komissio, neuvosto ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät, ettei nyt esillä olevan asian kohde voi kuulua tuomioistuinvalvonnan piiriin. Niiden mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin näkee asian samoin.

34. Väite, jonka mukaan nyt esillä oleva asia koskee poliittista kysymystä, jonka osalta vähäisinkin tuomioistuimen väliintulo olisi epäasianmukaista, on nähdäkseni kestämätön. Väitteellä, jonka mukaan toimenpide on tarpeen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, ei voida vaientaa yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita eikä riistää yksilöiltä heidän perusoikeuksiaan. Tämä ei vähennä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisen merkitystä, vaan se ainoastaan tarkoittaa, että tuomioistuinten velvollisuutena on edelleen tutkia sellaisten toimenpiteiden laillisuus, jotka saattavat olla ristiriidassa muiden etujen kanssa, jotka ovat myös erittäin tärkeitä ja joiden suojaaminen on uskottu tuomioistuimille. Tuomari Murphy totesi perustellusti Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden asiassa Korematsu antamaan tuomioon liitetyssä eriävässä mielipiteessään seuraavaa:

”Kuten muidenkin väitteiden, jotka ovat ristiriidassa yksilön puolustettavien perustuslaillisten oikeuksien kanssa, [tämä] väite on alistettava oikeudelliseen prosessiin, jossa määritetään sen paikkansapitävyys ja ratkaistaan ristiriidat muiden etujen kanssa. Mitkä ovat [harkintavallan] sallitut rajat ja onko ne ylitetty tietyssä tapauksessa, ovat oikeudellisia kysymyksiä.” [40]

35. Poikkeukselliset olosuhteet voivat luonnollisesti oikeuttaa yksilönvapauden rajoitukset, joita ei voitaisi hyväksyä normaalioloissa. Tällä perusteella ei kuitenkaan pitäisi olla ”tapauksia, joissa vapaus olisi hetkeksi verhottava, kuten oli tapana peittää jumalten patsaat”.[41] Se ei myöskään tarkoita, kuten Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että näissä tapauksissa tuomioistuinvalvonnan pitäisi olla ainoastaan ”erittäin marginaalista”. Päinvastoin, kun yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia riskejä pidetään poikkeuksellisen suurina, on erityisen suuret paineet toteuttaa toimenpiteitä, joissa jätetään huomiotta

39 – Poliittisen kysymyksen käsitettä käytti ensimmäisen kerran Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden päätuomari Taney asiassa Luther v. Borden, 48 U.S. 1 (1849), 46–47. Tämän käsitteen täsmällinen merkitys yhteisössä on hyvin epäselvä. Komissio ei käsitellyt yksityiskohtaisemmin väitettä, jonka se esitti istunnossa, mutta näyttää viittaavan siihen, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi pidätyttävä tuomioistuinvalvonnasta, koska olemassa ei ole oikeudellisia kriteereitä, joiden perusteella nyt tarkasteltavina olevia asioita voitaisiin arvioida.

40 – Yhdysvaltojen korkein oikeus, Korematsu v. Yhdysvallat, 323 U.S. 214, 233–234 (1944) (Murphy, J., eriävä mielipide) (lainauksen sisäiset lainausmerkit jätetty pois).

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

yksilön oikeudet, erityisesti sellaisten yksilöiden osalta, joilla on vain vähäisiä tai ei ole lainkaan mahdollisuuksia osallistua poliittiseen prosessiin. Näissä tapauksissa tuomioistuinten olisi täten täytettävä oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämistä koskeva tehtävänsä entistäkin valppaammin. Siten samat olosuhteet, jotka voivat oikeuttaa perusoikeuksien poikkeukselliset rajoitukset, edellyttävät myös, että tuomioistuimet selvittävät huolellisesti, ylittävätkö nämä toimenpiteet sen, mikä on tarpeen. Kuten esitän jäljempänä, yhteisöjen tuomioistuimen on tutkittava, onko väite, jonka mukaan turvallisuusriskit ovat poikkeuksellisen suuret, perusteltu, ja sen on varmistettava, että hyväksytyillä toimenpiteillä saatetaan asianmukaiseen tasapainoon turvallisuusriskin luonne ja se, missä määrin näillä toimenpiteillä kavennetaan yksilöiden perusoikeuksia.

36. Neuvoston, komission ja Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin luopuu valvontavaltansa käyttämisestä, kun riidanalainen toimenpide on tarpeen turvallisuusneuvoston päätöslauselman täytäntöön panemiseksi. Epäilen kuitenkin vahvasti, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin rajoittaisi omaa tuomiovaltaansa tällä tavoin.[42] Lisäksi, vaikka

42 – Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että ”sopimusvaltiot eivät saa –– terrorismin torjumisen nimissä ryhtyä mihin tahansa sopiviksi katsomiinsa toimenpiteisiin” (asia Klass ym., Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.9.1978, A-sarja, nro 28, 49 kohta). Lisäksi asiassa Bosphorus Airways antamassaan tuomiossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsitteli laajasti tuomiovaltaansa koskevaa kysymystä edes vihjaamatta mahdollisuuteen, ettei se voisi harjoittaa tuomioistuinvalvontaa siksi, että riidanalaisilla toimenpiteillä pantiin täytäntöön turvallisuusneuvoston päätöslauselma (asia Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) v. Irlanti, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 30.6.2005 [GC], nro 45036/98). Asiassa Bosphorus Airways annettu tuomio näyttää näin ollen tukevan tuomioistuinvalvontaa puoltavaa näkemystä. Neuvoston, komission ja Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan asiassa Behrami tehdystä tutkittavaksi ottamista koskevasta päätöksestä kuitenkin seuraa, että toimet, jotka ovat tarpeen turvallisuusneuvoston päätöslauselmien täytäntöön panemiseksi, jäävät automaattisesti yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle (yhdistetyt asiat Behrami ja Behrami v. Ranska ja Saramati v. Ranska, Saksa ja Norja, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 2.5.2007 [GC], nro 71412/01 ja 78166/01); ks. myös tutkittavaksi ottamista koskevat päätökset asiassa Kasumaj v. Kreikka, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 5.7.2007, nro 6974/05 ja asiassa Gajic v. Saksa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 28.8.2007, nro 31446/02). Tämä vaikuttaa kuitenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksen liian laajalta tulkinnalta. Asia Behrami koski perusoikeuksien väitettyä loukkausta Kosovoon sijoitettujen, Yhdistyneiden Kansakuntien suojeluksessa toimivien turvallisuusjoukkojen toimesta. Vastaajina olleet valtiot olivat lähettäneet sotilaita näihin turvallisuusjoukkoihin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin katsoi, ettei sillä ollut asiassa henkilöllistä toimivaltaa pääasiallisesti siksi, että turvallisuusneuvosto viime kädessä johti ja valvoi turvaamisoperaatiota ja että riidanalaiset toimet ja toimimattomuus voitiin siten lukea Yhdistyneiden Kansakuntien eikä vastaajina olleiden valtioiden nimiin (ks. päätöksen 121 ja 133–135 kohta). Tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin todellakin erotti tämän asian huolellisesti asiasta Bosphorus Airways (ks. erityisesti päätöksen 151 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanta näyttää siten olevan, että silloin kun riidanalaiset toimet voidaan kansainvälisen oikeuden sääntöjen nojalla lukea Yhdistyneiden Kansakuntien nimiin, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella ei ole henkilöllistä toimivaltaa, koska Yhdistyneet Kansakunnat ei ole yleissopimuksen sopimuspuoli. Käänteisesti, kun sopimusvaltion viranomaiset ovat käynnistäneet menettelyn pannakseen turvallisuusneuvoston päätöslauselman täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestyksessä, näin toteutetut toimet voidaan lukea kyseisen valtion nimiin ja ne ovat yleissopimuksen nojalla siten tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena (ks. myös asia Beric ym. v. Bosnia ja Hertsegovina, tutkittavaksi ottamista koskeva päätös 16.10.2007, 27–29 kohta).

se tekisikin niin, tällä seikalla ei nähdäkseni olisi vaikutusta nyt esillä olevaan asiaan.

37. On epäilemättä oikein sanoa, että valvoessaan perusoikeuksien noudattamista yhteisössä yhteisöjen tuomioistuin tukeutuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.[43] Näiden kahden tuomioistuimen välillä on kuitenkin merkittäviä eroja. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tehtävänä on taata sopimuspuolten yleissopimuksen nojalla tekemien sitoumusten noudattaminen. Vaikka yleissopimuksen tarkoituksena on ihmisoikeuksien ja yksilön perusvapauksien ylläpitäminen ja edistäminen, se on tarkoitettu ensisijaisesti valtioidenväliseksi sopimukseksi, jolla asetetaan velvoitteita sopimuspuolten välille kansainvälisellä tasolla.[44] Esimerkkinä tästä on yleissopimuksen hallitustenvälinen täytäntöönpanomekanismi.[45] EY:n perustamissopimuksella on sitä vastoin perustettu autonominen oikeusjärjestys, jossa sekä valtioilla että yksilöillä on välittömiä oikeuksia ja velvollisuuksia. Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on toimia yhteisön oikeusjärjestyksen perustuslaillisena tuomioistuimena. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja yhteisöjen tuomioistuin ovat näin ollen ainutlaatuisia henkilöllisen toimivaltansa sekä oikeusjärjestelmänsä ja kansainvälisen oikeuden välisen suhteen osalta. Neuvosto, komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta yrittävät siten rinnastaa nämä kaksi tuomioistuinta juuri niissä kysymyksissä, joissa niiden yhtäläisyydet loppuvat.

38. Neuvosto totesi istunnossa, että harjoittaessaan tuomioistuinvalvontaa sellaisten yhteisön toimielinten antamien säädösten osalta, jotka perustuvat turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin, yhteisöjen tuomioistuin ylittäisi tehtävänsä ja ”puhuisi kansainvälisen yhteisön puolesta”. Tämä toteamus on kuitenkin selvästi liioiteltu. On luonnollisesti niin, että jos yhteisöjen tuomioistuin toteaisi, ettei riidanalaista päätöslauselmaa voida soveltaa yhteisön oikeusjärjestyksessä, tästä olisi todennäköisesti tiettyjä vaikutuksia kansainvälisellä tasolla. On kuitenkin syytä huomata, ettei näiden vaikutusten tarvitse välttämättä olla kielteisiä. Ne ovat välitön seuraus siitä, että Yhdistyneiden Kansakuntien toimintaa ohjaavan järjestelmän nykytilassa yksilöiden, jotka haluavat vedota riippumattomaan tuomioistuimeen taatakseen perusoikeuksiensa riittävän suojan, ainoana vaihtoehtona on riitauttaa kansalliset täytäntöönpanotoimet kansallisessa tuomioistuimessa.[46] Oikeussuojakeinojen menestyksekkään

43 – Ks. esim. asia C-36/02, Omega Spielhallen, tuomio 14.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9609, 33 kohta).

44 – Ks. ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) johdanto-osa sekä 19 artikla ja 46 artiklan 1 kohta.

45 – Ks. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 2 kohta.

46 – Ks. YK:n erityisraportoijan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien edistämisestä ja suojelusta terrorismin vastaisissa toimissa 16.8.2006 laatiman raportin 39 kohta (A/61/267): ”Koska [luetteloon] lisäämisestä seuraa varojen jäädyttäminen, lisääminen on pystyttävä riitauttamaan. Kansainvälisellä tasolla tällaisia menettelyjä ei tällä hetkellä ole olemassa. Niitä on joissain tapauksissa kansallisella tasolla. Erityisraportoija katsoo, että jos asianmukaista tai riittävää kansainvälistä valvontaa ei ole saatavilla, kansalliset valvontamenettelyt – myös kansainvälisten luetteloiden osalta – ovat välttämättömiä. Näiden olisi oltava käytettävissä niissä valtioissa, jotka soveltavat pakotteita.”

käytön mahdollisuus ei voi todellakaan tulla täytenä yllätyksenä turvallisuusneuvostolle, kun otetaan huomioon, että analysoinnista ja pakotteiden valvonnasta vastaava pakotekomitean ryhmä on nimenomaisesti käsitellyt sitä. [47]

39. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomion oikeusvaikutukset koskevat ainoastaan yhteisön oikeusjärjestystä. Siltä osin kuin tällainen tuomio estäisi yhteisöä ja sen jäsenvaltioita panemasta turvallisuusneuvoston päätöslauselmia täytäntöön, tämän oikeudelliset seuraukset kansainvälisessä oikeusjärjestyksessä määräytyvät edelleen kansainvälisen oikeuden sääntöjen perusteella. Vaikka onkin totta, että rajoitukset, joita yhteisön oikeuden yleisissä periaatteissa asetetaan toimielinten toimille, saattavat haitata yhteisön ja sen jäsenvaltioiden toimintaa kansainvälisellä tasolla, näiden periaatteiden soveltaminen yhteisöjen tuomioistuimen toimesta ei estä soveltamasta valtion vastuuta koskevia kansainvälisiä sääntöjä tai Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 103 artiklaan sisältyvää sääntöä. Neuvoston väite, jonka mukaan valvomalla riidanalaisen asetuksen laillisuutta yhteisöjen tuomioistuin ylittäisi sille yhteisön oikeusjärjestyksessä annetun toimivallan, on näin ollen virheellinen.

40. Katson näin ollen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, ettei sillä ollut toimivaltaa tutkia riidanalaista asetusta niiden perusoikeuksien valossa, jotka ovat osa yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita. Yhteisöjen tuomioistuimen olisi täten hyväksyttävä valittajan toinen valitusperuste ja kumottava valituksenalainen tuomio.

IV Perusoikeuksien väitetyt loukkaukset

41. Sen sijaan, että asia palautettaisiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi, ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin käyttää mahdollisuutta ratkaista itse asia lopullisesti. [48] Tarkoituksenmukaisuussyistä tältä osin olisi nähdäkseni keskityttävä asian tärkeimpään näkökohtaan, nimittäin kysymykseen siitä, loukataanko riidanalaisella asetuksella valittajan perusoikeuksia.

47 – Ks. erityisesti analysoinnista ja pakotteiden valvonnasta vastaavan ryhmän toinen raportti (S/2005/83), jonka 54 kohdassa huomautetaan, että ”tapa, jolla yhteisöt tai henkilöt lisätään neuvoston ylläpitämään luetteloon terroristeista, ja se, että luettelossa mainituilta puuttuvat oikeussuojakeinot, nostavat esiin vakavia vastuukysymyksiä ja mahdollisesti rikkovat perusoikeuksia koskevia normeja ja sopimuksia”. Raportin 58 kohdassa todetaan, että ”prosessin tarkistaminen voisi auttaa vähentämään yhden tai useamman mahdollisesti kielteisen tuomioistuimen päätöksen mahdollisuutta”. Tässä yhteydessä raportissa mainitaan nimenomaisesti yhteisöjen tuomioistuin. Ks. myös analysoinnista ja pakotteiden valvonnasta vastaavan ryhmän kuudennen raportin (S/2007/132) liitteeseen I sisältyvä yleiskatsaus pakoteohjelman oikeudellisista haasteista.

48 – Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan mukaisesti.

42. Valittaja esittää useita perusoikeuksiensa loukkaamista koskevia väitteitä ja vaatii näiden perusteella riidanalaisen asetuksen kumoamista siltä osin kuin se koskee häntä. Vastaajat – erityisesti komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta – väittävät, että siltä osin kuin riidanalaisella asetuksella mahdollisesti kajotaan valittajan perusoikeuksiin, tämä on perusteltua kansainvälisen terrorismin torjuntaan liittyvistä syistä. Tässä yhteydessä ne toteavat myös, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi sovellettava perusoikeuksien suojaamiseen tavanomaisten tuomioistuinvalvonnan kriteerien sijaan – kyseessä olevat kansainvälisen turvallisuuden näkökohdat huomioon ottaen – lievempiä kriteerejä.

43. Olen eri mieltä vastaajien kanssa. Ne puoltavat sentyyppistä tuomioistuinvalvontaa, joka on pohjimmiltaan hyvin samankaltainen kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ehdottomien normien (jus cogens) osalta omaksuma lähestymistapa. Tietyssä mielessä vastaajien väite kuvastaa jälleen käsitystä siitä, että nyt esillä oleva asia koskee poliittista kysymystä ja ettei yhteisöjen tuomioistuin, toisin kuin poliittiset instituutiot, pysty käsittelemään tällaisia kysymyksiä asianmukaisesti. Syynä on niiden mukaan se, että käsiteltävänä olevat asiat ovat kansainvälisesti merkittäviä ja että yhteisöjen tuomioistuimen kaikenlainen väliintulo saattaisi haitata maailmanlaajuisesti koordinoituja terrorismin vastaisia toimia. Vastaajien esittämä väite liittyy myös läheisesti näkemykseen siitä, että tuomioistuimilla on heikot edellytykset määrittää, mitkä toimet ovat tarkoituksenmukaisia kansainvälisen terrorismin torjumiseksi. Turvallisuusneuvostolla sitä vastoin on oletettavasti asiantuntemusta tämän seikan määrittämiseen. Näistä syistä vastaajat päättelevät, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi suhtauduttava turvallisuusneuvoston tekemiin arviointeihin äärimmäisen kunnioittavasti ja, mikäli se ylipäätään tekee mitään, valvottava näihin arviointeihin perustuvien yhteisön säädösten laillisuutta erittäin suppeasti.

44. On totta, etteivät tuomioistuimet saisi olla institutionaalisesti sokeita. Yhteisöjen tuomioistuimen olisi siten pidettävä mielessä kansainvälinen ympäristö, jossa se toimii, ja tiedostettava omat rajoitteensa. Sen pitäisi olla tietoinen tuomioidensa mahdollisesta vaikutuksesta yhteisön rajojen ulkopuolella. Maailmassa, jossa keskinäinen riippuvuus on yhä suurempaa, eri oikeusjärjestysten on pyrittävä sopeutumaan toistensa tuomiovaltaa koskeviin vaatimuksiin. Tämän seurauksena yhteisöjen tuomioistuin ei voi aina vaatia yksinoikeutta sen määrittämisessä, miten tietyt perustavat edut olisi sovitettava yhteen. Sen on mahdollisuuksien mukaan tunnustettava sellaisten turvallisuusneuvoston kaltaisten instituutioiden arvovalta, jotka on perustettu muun kuin yhteisön oikeusjärjestyksen nojalla ja joilla on toisinaan paremmat edellytykset arvioida näitä perustavia etuja. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan voi näiden instituutioiden näkemyksiä kunnioittaen kääntää selkäänsä perusarvoille, jotka muodostavat yhteisön oikeusjärjestyksen perustan ja joiden suojeleminen on sen velvollisuus. Toisten instituutioiden kunnioittaminen on mielekästä vain, jos se perustuu näitä arvoja koskevaan yhteisymmärrykseen ja yhteiseen sitoumukseen suojella niitä. Tilanteissa, joissa yhteisön

perusarvot ovat uhattuina, yhteisöjen tuomioistuin voi näin ollen joutua arvioimaan uudelleen ja mahdollisesti kumoamaan yhteisöjen toimielinten toimia, vaikka nämä toimet kuvastaisivatkin turvallisuusneuvoston toiveita.

45. Sen, että kyseessä olevilla toimilla pyritään torjumaan kansainvälistä terrorismia, ei pitäisi estää yhteisöjen tuomioistuinta hoitamasta tehtäväänsä eli ylläpitämästä oikeusvaltioperiaatetta. Näin tehdessään yhteisöjen tuomioistuin ei yritä tunkeutua politiikan alalle vaan vahvistaa rajat, jotka oikeusnormeissa asetetaan tietyille poliittisille päätöksille. Tämä tehtävä ei ole koskaan helppo, ja tuomioistuimella on todellakin erityisenä haasteena tehdä viisaita ratkaisuja terrorismin uhkaan liittyvissä asioissa. Sama pätee kuitenkin poliittisiin instituutioihin. Erityisesti yleiseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa poliittinen prosessi reagoi helposti liian herkästi kansalaisten välittömiin huolenaiheisiin, mikä johtaa siihen, että viranomaiset lievittävät monien pelkoja muutamien henkilöiden oikeuksien kustannuksella. Juuri tällöin tuomioistuinten olisi puututtava asiaan varmistaakseen, ettei tämän päivän poliittisista tarpeista tule huomisen oikeudellisia realiteetteja. Niiden velvollisuus on taata, että toimet, jotka saattavat olla poliittisesti tarkoituksenmukaisia tiettynä ajankohtana, ovat myös yhteensopivia oikeusvaltioperiaatteen kanssa, jota ilman yksikään demokraattinen yhteiskunta ei voi pitkällä aikavälillä todella kukoistaa. Israelin korkeimman oikeuden entisen presidentin Aharon Barakin sanoin:

”Tarvitsemme lakeja erityisesti tykkien jylistessä – –. Jokainen valtion taistelu – terrorismia tai muuta vihollista vastaan – käydään sääntöjen ja lakien mukaan. Aina on olemassa laki, jota valtion on noudatettava. Tältä osin ei ole ’mustia aukkoja’. – – Tämän lähestymistavan perustana olevat perustelut eivät ole ainoastaan pragmaattinen seuraus poliittisesta ja normatiivisesta todellisuudesta. Niiden juuret ovat paljon syvemmällä. Ne ilmentävät demokraattisen valtion olemassaolonsa puolesta käymän taistelun ja sitä vastaan kapinoivien terroristien taistelun välistä eroa. Valtio taistelee lain nimissä ja lain puolustamisen nimissä. Terroristit taistelevat lakia vastaan sitä samanaikaisesti rikkoen. Terrorismin vastainen sota on siis myös lain sotaa niitä vastaan, jotka kapinoivat lakia vastaan.” [49]

46. Yhteisöjen tuomioistuimen ei siten ole syytä poiketa nyt esillä olevassa asiassa perusoikeuksia, joihin valittaja on vedonnut, koskevasta tavanomaisesta tulkinnastaan. Ainoa uusi kysymys on se, oikeuttavatko kansainvälisen terrorismin torjuntaan perustuvat konkreettiset tarpeet valittajan perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset, joita ei muutoin voitaisi hyväksyä. Tämä ei muuta käsitystä näistä perusoikeuksista eikä sovellettavista tuomioistuinvalvonnan kriteereistä. Se tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että eri eduille, jotka on aina saatettava tasapainoon

49 – Asia The Public Committee Against Torture in Israel ym. v. Israelin hallitus ym., Israelin korkeimman oikeuden tuomio 13.12.2006 (HCJ 769/02, 61 ja 62 kohta) (lainauksen sisäiset lainausmerkit jätetty pois).

kyseisiä perusoikeuksia sovellettaessa, saatetaan antaa erilainen painoarvo kansainvälisen terrorismin torjuntaan perustuvien erityistarpeiden johdosta. Yhteisöjen tuomioistuimen on kuitenkin arvioitava tätä tavanomaisen tuomioistuinvalvonnan yhteydessä. Nyt esillä olevan asian olosuhteet voivat johtaa siihen, että perusoikeuksien suojeluun liittyviä arvoja tasapainotetaan eri tavalla, mutta niillä taattavan suojan tason ei pitäisi muuttua.

47. Valittajan ongelmana on, että kaikki hänen taloudelliset resurssinsa yhteisössä on jäädytetty useiksi vuosiksi ilman ajallisia rajoituksia ja olosuhteissa, joissa hänellä ei näytä olevan riittäviä keinoja riitauttaa väitettä, jonka mukaan hän on syyllistynyt rikkomukseen. Valittaja on vedonnut omistusoikeuteen, oikeuteen tulla kuulluksi ja tehokasta tuomioistuinvalvontaa koskevaan oikeuteen. Nyt esillä olevassa asiassa nämä oikeudet liittyvät läheisesti toisiinsa. Varojen jäädyttämisellä määräämättömäksi ajaksi selvästikin puututaan vakavasti omaisuudensuojaan. Jäädyttämisellä voi olla tuhoisia seurauksia kyseiselle henkilölle, vaikka perustarpeiden ja kulujen osalta onkin tehty järjestelyjä. Tämä tietysti selittää sen, miksi toimenpiteellä on niin voimakas pakottava vaikutus ja miksi tämäntyyppiset ”älykkäät pakotteet” voitaisiin katsoa sopiviksi tai jopa välttämättömiksi keinoiksi ehkäistä terroritekoja. Se kuitenkin myös korostaa sellaisten menettelyllisten takeiden tarpeellisuutta, joilla edellytetään, että viranomaiset perustelevat tällaiset toimenpiteet ja osoittavat niiden oikeasuhteisuuden ei pelkästään tietyn asian abstraktien vaan myös konkreettisten seikkojen osalta. Komissio huomauttaa perustellusti, että kansainvälisen terrorismin torjunta voi oikeuttaa omistusoikeutta koskevat rajoitukset. Tämä ei kuitenkaan ipso facto vapauta viranomaisia vaatimuksesta osoittaa, että nämä rajoitukset ovat perusteltuja kyseisen henkilön osalta. Menettelylliset takeet ovat tarpeen juuri sen varmistamiseksi, että näin todellakin on. Näiden takeiden puuttuessa varojen jäädyttämisellä määräämättömäksi ajaksi loukataan omistusoikeutta.

48. Valittaja väittää, ettei tällaisia takeita ole olemassa häntä vastaan asetettujen pakotteiden osalta. Hän toteaa, ettei hänelle ole annettu mahdollisuutta tulla kuulluksi väitetyistä tosiseikoista ja olosuhteista sekä häntä vastaan esitetystä näytöstä. Valittaja huomauttaa myös, että hänen asemansa olisi ollut parempi, jos häntä vastaan olisi esitetty rikossyytteitä, sillä siinä tapauksessa hän olisi ainakin nauttinut rikosoikeudenkäynnin tuomaa suojaa. Tässä yhteydessä hän vetoaa oikeuteen tulla kuulluksi hallintoviranomaisten toimesta sekä riippumattoman tuomioistuimen harjoittamaa tehokasta tuomioistuinvalvontaa koskevaan oikeuteen.

49. Sekä oikeus tulla kuulluksi että oikeus tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan ovat perusoikeuksia, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”kuulluksi

tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen missä tahansa menettelyssä, jota käydään tiettyä henkilöä vastaan ja joka voi päättyä tälle vastaiseen päätökseen, on yhteisön oikeuden perustavanlaatuinen periaate, jota on noudatettava, vaikka tästä menettelystä ei olisi annettu mitään määräyksiä. –– Tämä periaate edellyttää, että henkilöt, joille päätös on osoitettu ja joiden etuihin se merkittävästi vaikuttaa, voivat tehokkaasti ilmaista kantansa." [50] Oikeudesta tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan yhteisöjen tuomioistuin on todennut seuraavaa: "–– Euroopan yhteisö on oikeusyhteisö, jossa sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustamissopimuksen ja niiden yleisten oikeusperiaatteiden kanssa, joihin kuuluvat perusoikeudet. –– Näin ollen yksityisten oikeussubjektien on voitava saada tehokasta oikeussuojaa niille yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvien oikeuksien osalta, koska oikeus tällaiseen oikeussuojaan on yksi jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvista yleisistä oikeusperiaatteista." [51]

50. Vastaajat väittävät kuitenkin, että siltä osin kuin oikeutta tulla kuulluksi ja oikeutta tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan on rajoitettu, nämä rajoitukset ovat perusteltuja. Ne toteavat, että kaikki yhteisön tai sen jäsenvaltioiden pyrkimykset luoda hallinnollisia tai oikeudellisia menettelyjä riidanalaisella asetuksella asetettujen pakotteiden laillisuuden kyseenalaistamista varten olisivat ristiriidassa asetuksen perustana olevien turvallisuusneuvoston päätöslauselmien kanssa ja siten vaarantaisivat kansainvälisen terrorismin torjunnan. Tämän näkemyksen mukaisesti ne eivät ole esittäneet ehdotuksia, jotka antaisivat yhteisöjen tuomioistuimelle mahdollisuuden tutkia valittajan nimenomaista tilannetta.

51. En käsittele kovinkaan laajasti väitettä, jonka mukaan valittajan oikeutta tulla kuulluksi on loukattu. On riittävää todeta, että vaikka tälle oikeudelle saatetaankin asettaa tiettyjä rajoituksia yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, nyt esillä olevassa asiassa yhteisön toimielimet eivät ole antaneet valittajalle mahdollisuutta ilmaista kantaansa siihen, ovatko häntä vastaan asetetut pakotteet perusteltuja ja olisiko ne pysytettävä voimassa. Yhdistyneissä Kansakunnissa käytössä oleva menettely luettelosta poistamiseksi on tältä osin laiha lohtu. Tässä menettelyssä hakijat voivat esittää pakotekomitealle tai hallitukselleen pyynnön

50 – Asia C-32/95 P, Lisrestal ym., tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5373, 21 kohta). Ks. myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohta.

51 – Asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6677, 38 ja 39 kohta). Ks. myös perusoikeuskirjan 47 artikla ja ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artikla.

luettelosta poistamiseksi. [52] Pyyntöä käsitellään kuitenkin pelkästään hallitustenvälisissä neuvotteluissa. Pakotekomitealla ei ole velvoitetta ottaa hakijan näkemyksiä huomioon. Lisäksi luettelosta poistamista koskevassa menettelyssä ei anneta minkäänlaista oikeutta tutustua tietoihin, joiden perusteella päätös sisällyttää hakija luetteloon on tehty. Itse asiassa oikeus tutustua tällaisiin tietoihin evätään huolimatta perustelluista vaatimuksista, jotka koskevat tarvetta suojata tietojen luottamuksellisuutta. Yksi keskeinen syy siihen, että oikeutta tulla kuulluksi on kunnioitettava, on se, että asianosaisille on annettava mahdollisuus puolustaa oikeuksiaan tehokkaasti erityisesti oikeudenkäynneissä, jotka saatetaan panna vireille hallinnollisen valvontamenettelyn päättymisen jälkeen. Tässä mielessä kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittamisella on suora merkitys tehokasta tuomioistuinvalvontaa koskevan oikeuden takaamisen kannalta. Hallinnollisen tason menettelylliset takeet eivät voi koskaan tehdä myöhemmästä tuomioistuinvalvonnasta tarpeetonta. Tällaisten hallinnollisten takeiden puuttumisella on kuitenkin merkittäviä kielteisiä vaikutuksia tehokasta oikeussuojaa koskevaan valittajan oikeuteen.

52. Tehokasta oikeussuojaa koskevalla oikeudella on merkittävä asema perusoikeuksien muodostamassa kokonaisuudessa. Vaikka tietyt tähän oikeuteen kohdistuvat rajoitukset voidaan sallia, jos asiaan liittyy muita pakottavia etuja, demokraattisessa yhteiskunnassa ei voida hyväksyä tämän oikeuden keskeisen sisällön heikentämistä. Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi asiassa Klass ym. antamassaan tuomiossa, ”oikeusvaltioperiaate merkitsee muun muassa sitä, että toimeenpanoviranomaisten yksilön oikeuksille asettamia rajoituksia on valvottava tehokkaasti, minkä varmistaa normaalisti oikeuslaitos, ainakin viime kädessä, sillä tuomioistuinvalvonnalla voidaan antaa parhaat takeet riippumattomuudesta, puolueettomuudesta ja asianmukaisesta menettelystä”. [53]

53. Valittaja on mainittu useita vuosia riidanalaisen asetuksen liitteeseen I sisältyvässä luettelossa, ja yhteisön toimielimet kieltäytyvät edelleen antamasta valittajalle mahdollisuutta kiistää perusteet hänen pitämiselleen luettelossa. Ne ovat itse asiassa esittäneet erittäin vakavia syytöksiä valittajaa vastaan ja määränneet tämän perusteella hänelle ankaria pakotteita. Yhteisön toimielimet kuitenkin torjuvat täysin ajatuksen siitä, että riippumaton tuomioistuin arvioisi näiden syytösten oikeudenmukaisuuden ja seuraamusten kohtuullisuuden. Tämän vuoksi on täysin mahdollista, että valittajalle yhteisössä määrätyt pakotteet ovat suhteettomia tai jopa virheellisiä mutta saattavat tästä huolimatta pysyä voimassa määräämättömän ajan.

52 – Luettelosta poistamista koskevaa menettelyä on muutettu useita kertoja sen jälkeen, kun valittajan vastaiset toimenpiteet alun perin hyväksyttiin. Alkuperäisessä menettelyssä kyseinen henkilö saattoi ainoastaan esittää pyynnön luettelosta poistamiseksi asuinvaltiolleen tai valtiolle, jonka kansalainen hän on. Nykyisessä menettelyssä hakijat, jotka haluavat esittää pyynnön luettelosta poistamiseksi, voivat tehdä näin joko Yhdistyneiden Kansakuntien ”yhdyspisteen” kautta tai asuinvaltionsa taikka sen valtion kautta, jonka kansalaisia he ovat. Luettelosta poistamista koskevan prosessin pohjimmiltaan hallitustenvälinen luonne ei ole kuitenkaan muuttunut. Ks. turvallisuusneuvoston 19.12.2006 hyväksymä päätöslauselma 1730 (2006) ja pakotekomitean työskentelyä koskevat suuntaviivat, jotka löytyvät osoitteesta http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml.

53 – Edellä alaviitteessä 42 mainittu asia Klass ym., tuomion 55 kohta.

Yhteisöjen tuomioistuin ei voi mitenkään tietää, onko asia todellisuudessa näin, mutta pelkkä tämän mahdollisuuden olemassaolo on pannassa yhteiskunnassa, jossa kunnioitetaan oikeusvaltioperiaatetta.

54. Jos Yhdistyneillä Kansakunnilla olisi ollut käytössä todellinen ja tehokas mekanismi, jonka mukaisesti riippumaton tuomioistuin harjoittaa tuomioistuinvalvontaa, tämä olisi saattanut vapauttaa yhteisön velvollisuudesta huolehtia sellaisten täytäntöönpanotoimien tuomioistuinvalvonnasta, joita sovelletaan yhteisön oikeusjärjestyksessä. Tällaista mekanismia ei kuitenkaan tällä hetkellä ole. Kuten komissio ja neuvosto ovat itse yhteisöjen tuomioistuimessa korostaneet, päätös siitä, poistetaanko henkilö Yhdistyneiden Kansakuntien pakoteluettelosta, kuuluu pakotekomitean – diplomaattisen elimen – vapaaseen harkintaan. Näissä olosuhteissa on katsottava, ettei oikeutta riippumattoman tuomioistuimen harjoittamaan tuomioistuinvalvontaan ole turvattu Yhdistyneiden Kansakuntien tasolla. Yhteisön toimielimet eivät näin ollen voi luopua asianmukaisesta tuomioistuinvalvonnasta, kun ne panevat kyseisiä turvallisuusneuvoston päätöslauselmia täytäntöön yhteisön oikeusjärjestyksessä.

55. Tästä seuraa, että valittajan väite, jonka mukaan riidanalaisella asetuksella loukataan oikeutta tulla kuulluksi, oikeutta tuomioistuinvalvontaan ja omistusoikeutta, on perusteltu. Yhteisöjen tuomioistuimen olisi kumottava riidanalainen asetus siltä osin kuin se koskee valittajaa.

V Ratkaisuehdotus

56. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-315/01, Kadi vastaan neuvosto ja komissio, 21.9.2005 antaman tuomion

2) kumoaa tiettyihin Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä sekä Afganistaniin suuntautuvan tiettyjen tavaroiden ja palvelujen viennin kieltämisestä, Afganistanin Talebania koskevien lentokiellon ja varojen sekä muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisen laajentamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 467/2001 kumoamisesta 27.5.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 881/2002 siltä osin kuin se koskee valittajaa.