JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
8 päivänä tammikuuta 2015 [1]

Asiat C-605/13 P ja C-630/13 P

Issam Anbouba
vastaan

Euroopan unionin neuvosto

Valitukset — Syyriaan kohdistuvat rajoittavat toimenpiteet — Hallinnon politiikasta hyötyviä tai hallintoa tukevia henkilöitä ja yhteisöjä vastaan kohdistettavat toimenpiteet — Varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttäminen — Merkitsemisperuste — Neuvoston laaja harkintavalta — Todistustaakka

1. Presidentti Bashar al-Assadia ja hänen johtamaansa hallintoa on vastustettu Syyriassa maaliskuusta 2011 saakka. Nykyinen hallinto on useimmiten reagoinut tähän vastustukseen tukahduttamistoimilla, minkä takia maa on ajautunut sisällissotaan.

2. Bashar al-Assadin hallinnon väkivaltaisuuksien johdosta Euroopan unioni on päättänyt ottaa käyttöön rajoittavia toimenpiteitä. Toimenpiteiden tarkoituksena on painostaa hallintoa lopettamaan siviiliväestöön kohdistuvat väkivaltaisuudet. Ne ovat joko yleisesti sovellettavia toimenpiteitä, siltä osin kuin ne koskevat esimerkiksi Syyriaan suuntautuvan tiettyjen tuotteiden viennin kieltämistä, tai yksittäistapauksissa sovellettavia toimenpiteitä, siltä osin kuin ne koskevat muun muassa Syyrian hallintoa lähellä olevien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä.

3. Vaikka rajoittavien toimenpiteiden kohteena on muodollisesti valtio, ne vaikuttavat tosiasiassa luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, joiden katsotaan olevan suoraan vastuussa tilanteesta, jota unioni pyrkii torjumaan, tai jotka ovat siinä osallisina tai joilla on valta vaikuttaa sen ratkeamiseen. [2]

4. Syyrian hallintoon kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä on päätetty asteittain. Aluksi niiden kohteeksi valittiin henkilöitä, joilla oli virallinen asema valtiokoneistossa. Unionin todettua, että väestöön kohdistuvat tukahduttamistoimet jatkuvat ensimmäisistä toimenpiteistä huolimatta, se on sittemmin laajentanut toimenpiteiden soveltamisalaa muihin väestöryhmiin, joihin kuuluu muun muassa useita yritysjohtajia.

5. Rajoittavien toimenpiteiden henkilöllisen soveltamisalan laajentaminen nostaa esiin ongelmat, joita liittyy varojen jäädyttämistä koskeviin luetteloihin merkittyjen henkilöiden ja näiden toimenpiteiden kohteena olevan kolmannen valtion hallinnon välisen yhteyden osoittamiseen.

6. Tätä nimenomaista kysymystä tarkastellaan ensisijaisesti nyt käsiteltävissä asioissa.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Ks. Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2014, s. 445.

7. Kahdessa valituksessaan Anbouba vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen antamat kaksi tuomiota Anbouba v. neuvosto,[3] joilla unionin yleinen tuomioistuin on hylännyt kumoamiskanteet, jotka hän on nostanut useista häntä koskevista varojen jäädyttämispäätöksistä.

8. Tuomioissaan unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että katsoessaan, että Syyrian merkittävimpien yritysten johtajia voitiin pitää Syyrian hallitusta lähellä olevina henkilöinä, koska kyseisten yritysten liiketoiminta ei voinut menestyä ilman kyseiseltä hallinnolta saatavia etuja ja antamatta niistä vastineeksi jonkinlaista tukea, Euroopan unionin neuvosto oli päättänyt soveltaa Syyrian merkittävimpien yritysten johtajiin olettamaa siitä, että ne tukivat Syyrian hallitusta.

9. Unionin yleinen tuomioistuin on tiettyjen tosiseikkojen perusteella katsonut, että Anboubaan voitiin soveltaa kyseisen kaltaista olettamaa.

10. Unionin tuomioistuinta pyydetään muutoksenhakumenettelyn rajoissa ratkaisemaan, onko unionin yleinen tuomioistuin rikkonut rajoittavien toimenpiteiden alalla todistustaakkaa koskevia sääntöjä, sellaisina kuin ne ilmenevät unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

11. Arvioituani unionin tuomioistuimen uusinta oikeuskäytäntöä, jossa kyseisen kaltaiset säännöt on annettu, ehdotan tässä ratkaisuehdotuksessa, että nyt käsiteltävät valitukset hylätään.

12. Vaikka on mielestäni kyseenalaista, että unionin yleinen tuomioistuin perustaa päättelynsä olettaman käsitteeseen, esitän ne syyt, joiden vuoksi katson, että se on oikeutetusti päätellyt, että neuvosto on täyttänyt sille rajoittavien toimenpiteiden alalla kuuluvan todistustaakan, erityisesti kun otetaan huomioon Syyrian hallintoon kohdistettavia rajoittavia toimenpiteitä koskevissa yleissäännöissä määrätty merkitsemisperuste, jonka määrittämisessä neuvostolla on laaja harkintavalta, tiettyjen yleisesti tunnettujen ja riidattomien tosiseikkojen olemassaolo, edellä mainitun hallinnon ominaispiirteet sekä Syyriassa käydyn sisällissodan tausta.

I **Tosiseikat**

13. Unionin yleinen tuomioistuin kuvailee valituksenalaisissa tuomioissa tosiseikkoja seuraavasti:

”1 – – neuvosto antoi Syyriaan kohdistettavista rajoittavista toimenpiteistä 9.5.2011 SEU 29 artiklan nojalla päätöksen 2011/273/YUTP (EUVL L 121, s. 11). Kyseisen päätöksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kaikki liitteessä I luetelluille siviiliväestön väkivaltaisista tukahduttamistoimista Syyriassa vastuussa oleville henkilöille sekä näitä henkilöitä lähellä oleville luonnollisille tai oikeushenkilöille taikka yhteisöille kuuluvat taikka näiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit jäädytetään. Tämän jäädyttämisen yksityiskohtaiset säännöt määritellään saman artiklan muissa kohdissa. Päätöksen 2011/273 5 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto laatii edellä mainitun luettelon.

2 Päätöksen 2011/273/YUTP muuttamisesta 2.9.2011 antamallaan päätöksellä 2011/522/YUTP (EUVL L 228, s. 16) neuvosto on muun muassa laajentanut ensiksi mainitun päätöksen 4 artiklan 1 kohdan soveltamisalaa siten, että se koskee kaikkia liitteessä luetelluille, siviiliväestöön kohdistuneista väkivaltaisista tukahduttamistoimista Syyriassa vastuussa oleville henkilöille, nykyisestä hallinnosta hyötyville tai sitä tukeville henkilöille ja yhteisöille sekä näitä henkilöitä ja yhteisöjä lähellä olleille henkilöille ja yhteisöille kuuluvia taikka niiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olleita varoja ja taloudellisia resursseja. Valittajan eli

3 — T-563/11 (EU:T:2013:429, jäljempänä tuomio T-563/11) ja T-592/11 (EU:T:2013:427, jäljempänä tuomio T-592/11) (jäljempänä yhdessä valituksenalaiset tuomiot).

Issam Anbouban nimi lisättiin tuolloin kyseiseen luetteloon. Häntä koskevassa sarakkeessa mainitut luetteloon merkitsemisen perusteet ovat seuraavat: 'Issam Anbouba Est. for agro-industry -yhtiön puheenjohtaja.[4] Tukee taloudellisesti Syyrian nykyistä hallintoa'.

3 Syyrian tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä 9.5.2011 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 442/2011 (EUVL L 121, s. 1) annettiin SEUT 215 artiklan 2 kohdan[5] ja päätöksen 2011/273 nojalla. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kaikki sen liitteessä II lueteltujen luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, yhteisöjen ja elinten hallussa, omistuksessa, hallinnassa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit jäädytetään. Asetuksen N:o 442/2011 muuttamisesta 2.9.2011 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 878/2011 (EUVL L 228, s. 1) muutettiin muun muassa asetuksen N:o 442/2011 liitettä II ja lisättiin valittajan nimi asianomaisen toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden, yhteisöjen ja elinten luetteloon. Hänet merkittiin edellä mainitussa liitteessä olevaan luetteloon samoin perustein kuin päätöksen 2011/522 liitteessä on esitetty.

4 Päätöksen 2011/273 muuttamisesta 23.9.2011 annetussa neuvoston päätöksessä 2011/628/YUTP (EUVL L 247, s. 17) ja asetuksen N:o 442/2011 muuttamisesta 13.10.2011 annetussa neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1011/2011 (EUVL L 269, s. 18) on pysytetty valittajan nimi edellä 3 kohdassa mainitussa luettelossa ja lisätty siihen tieto hänen syntymäajastaan ja -paikastaan.

5 Valittaja esitti 7.10.2011 neuvostolle pyynnön, että se harkitsisi uudelleen päätöstään ottaa hänen nimensä kyseessä olevaan luetteloon, ja neuvosto vastasi 14.11.2011 tähän pyyntöön kieltävästi.

6 Päätöksen 2011/273 muuttamisesta 13.10.2011 annetulla neuvoston päätöksellä 2011/684/YUTP (EUVL L 269, s. 33) lisättiin toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden, yhteisöjen ja elinten luetteloon uuden yhteisön nimi ja muutettiin tiettyjen päätöksen 2011/273 säännösten aineellista sisältöä. Päätöksen 2011/273 muuttamisesta 14.11.2011 annetulla neuvoston päätöksellä 2011/735/YUTP (EUVL L 296, s. 53) otettiin käyttöön lisää edellä mainitussa luettelossa oleviin henkilöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.

7 Neuvosto julkaisi 14.10.2011 ilmoituksen henkilöille ja yhteisöille, joihin sovelletaan päätöksessä 2011/273, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2011/684, ja asetuksessa (EU) N:o 442/2011, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 1011/2011, tarkoitettuja rajoittavia toimenpiteitä (EUVL C 303, s. 5)

8 Uusien lisätoimenpiteiden hyväksymisen seurauksena päätös 2011/273 kumottiin ja korvattiin Syyriaan kohdistettavista rajoittavista toimenpiteistä 1.12.2011 annetulla neuvoston päätöksellä 2011/782/YUTP (EUVL 319, s. 56), jossa valittajan nimi pysytettiin kyseisien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden, yhteisöjen ja elinten luettelossa.

9 Päätöksen 2011/782 täytäntöönpanosta 23.1.2012 annetulla neuvoston päätöksellä 2012/37/YUTP (EUVL L 19, s. 33) lisättiin kyseessä olevaan luetteloon muita henkilöitä ja yhteisöjä, ja päätöksen 2011/782 muuttamisesta 27.2.2012 annetulla neuvoston päätöksellä 2012/122/YUTP (EUVL L 54, s. 14) säädettiin kyseiseen luetteloon merkittyihin henkilöihin kohdistettavista uusista toimenpiteistä.

10 Syyrian tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä ja asetuksen N:o 442/2011 kumoamisesta 18.1.2012 annettua neuvoston asetusta (EU) N:o 36/2012 (EUVL L 16, s. 1) muutettiin 27.2.2012 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 168/2012 (EUVL L 54, s. 1), jossa otettiin muita nimiä näiden toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden, yhteisöjen ja elinten

4 — Jäljempänä SAPCO.

5 — Huomautan, että asetuksen N:o 442/2011 johdanto-osan viittauskappaleissa mainitaan SEUT 215 artikla täsmentämättä kuitenkaan, kuuluvatko toteutettavat toimenpiteet sen 1 vai 2 kohdan soveltamisalaan.

luetteloon ja säädettiin kyseiseen luetteloon merkittyihin henkilöihin kohdistettavista uusista toimenpiteistä. Asetuksen N:o 36/2012 32 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanosta 14.5.2012 annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 410/2012 (EUVL L 126, s. 3) muutettiin valittajan syntymäaikaa ja -paikkaa koskevia tietoja sekä perusteita, joiden nojalla hänet on merkitty asetuksen N:o 36/2012 liitteessä II olevaan luetteloon, seuraavasti:

’Rahoituksen järjestäminen sortokoneistolle ja puolisotilaallisille ryhmille, jotka kohtelevat Syyrian siviiliväestöä väkivaltaisesti. Tilojen (toimintatilat, varastot) antaminen pidätyskeskusten käyttöönottoa varten. Taloudelliset suhteet Syyrian korkean tason virkamiehiin’.”

II **Kanteet unionin yleisessä tuomioistuimessa**

14. Anbouba nosti unionin yleisessä tuomioistuimessa kaksi kumoamiskannetta.

15. Ensimmäisessä kanteessa (tuomio T-563/11), joko alkuperäisessä kannekirjelmässä tai vaatimusten mukauttamista koskevassa kirjelmässä, vaadittiin seuraavien säädösten kumoamista:

— päätös 2011/522

— päätös 2011/628

— päätös 2011/782

— asetus N:o 878/2011 ja

— asetus N:o 36/2012

siltä osin kuin Anbouban nimi esiintyy sellaisten henkilöiden luettelossa, joihin kohdistetaan rajoittavia toimenpiteitä Syyrian tilanteen vuoksi.

16. Toisessa kanteessa (tuomio T-592/11), joko alkuperäisessä kanteessa tai vaatimusten mukauttamista koskevassa kirjelmässä, vaadittiin seuraavien säädösten kumoamista:

— päätös 2011/684

— päätös 2011/782

— asetus N:o 1011/2011

— asetus N:o 36/2012 ja

— täytäntöönpanoasetus N:o 410/2012

siltä osin kuin Anbouban nimi esiintyy sellaisten henkilöiden luettelossa, joihin kohdistetaan rajoittavia toimenpiteitä Syyrian tilanteen vuoksi.

III **Valituksenalaiset tuomiot**

17. Ensimmäisessä kanteessa (tuomio T-563/11) Anbouba vetosi kuuteen kumoamisperusteeseen, mutta luopui kolmesta perusteesta. Unionin yleinen tuomioistuin tutki loput kolme kumoamisperustetta eli toisen perusteen, joka koski todistelua koskevien sääntöjen rikkomista ja ilmeisiä arviointivirheitä niiden perusteiden osalta, joiden nojalla Anbouba oli merkitty rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luetteloon, kolmannen perusteen, joka koski puolustautumisoikeuksien loukkaamista, ja neljännen perusteen, joka koski perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä.

18. Toisessa kanteessa (tuomio T-592/11) Anbouba vetosi kuuteen kumoamisperusteeseen, mutta luopui kahdesta viimeisestä perusteesta. Unionin yleinen tuomioistuin tutki loput neljä kumoamisperustetta eli ensimmäisen perusteen, joka koski syyttömyysolettamaa koskevan periaatteen loukkaamista ja todistustaakan kääntämistä, toisen perusteen, joka koski ilmeisiä arviointivirheitä niiden perusteiden osalta, joiden nojalla Anbouba oli merkitty unionin pakotetoimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luetteloon, kolmannen perusteen, joka koski puolustautumisoikeuksien loukkaamista, ja neljännen perusteen, joka koski perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä.

19. Tutkittuaan ja hylättyään molempien kanteiden osalta jokaisen kumoamisperusteen unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteet ja velvoitti Anbouban korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV **Asianosaisten vaatimukset unionin tuomioistuimessa**

20. Asiassa C-605/13 P ja asiassa C-630/13 P Anbouba vaatii unionin tuomioistuinta

1) kumoamaan valituksenalaiset tuomiot

2) ratkaisemaan asian ja toteamaan ja määräämään, että

   — päätös Anbouban merkitsemisestä luetteloon niistä henkilöistä ja yhteisöistä, joihin taloudellisia pakotteita sovelletaan, on lainvastainen

   — asiassa T-563/11 ja asiassa T-592/11 kyseessä olevat päätökset ja asetukset kumotaan ja

   — neuvosto velvoitetaan korvaamaan kummassakin oikeusasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

21. Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää valitukset

— tarvittaessa ja toissijaisesti hylkää säädöksiä vastaan vireillä olevat kanteet ja

— velvoittaa Anbouban korvaamaan muutoksenhausta aiheutuvat oikeudenkäyntikulut.

22. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää valitukset ja

— velvoittaa Anbouban korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V **Valitukset**

23. Kummatkin valitukset perustuvat samoihin kahteen valitusperusteeseen.

24. Ensimmäisessä valitusperusteessa Anbouba riitauttaa sen, että unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut häneen olettamaa siitä, että hän on lähellä Syyrian hallintoa, ja toisessa valitusperusteessa sen, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole harjoittanut kyseessä olevien päätösten ja asetusten osalta tavanomaista valvontaa.

25. Valitukset koskevat seuraavia valituksenalaisten tuomioiden kohtia.

26. Tuomion T-563/11 32 ja 33 kohdan (jotka vastaavat pääasiallisesti tuomion T-592/11 42 ja 43 kohtaa) sanamuoto on seuraava:

”32 Päätöksen 2011/522 johdanto-osan perustelukappaleista käy ilmi, että koska päätöksellä 2011/273 hyväksytyillä rajoittavilla toimenpiteillä ei kyetty lopettamaan Syyrian hallinnon [Syyrian] siviiliväestöön kohdistamia tukahduttamistoimia, neuvosto katsoi, että näitä toimenpiteitä oli sovellettava muihin hallinnosta hyötyviin tai sitä tukeviin henkilöihin ja yhteisöihin, erityisesti henkilöihin ja yhteisöihin, jotka rahoittivat nykyistä hallintoa tai antoivat logistiikkatukea sille, erityisesti turvallisuusviranomaisille, tai jotka haittasivat pyrkimyksiä rauhanomaiseen siirtymiseen demokratiaan. Päätöksellä 2011/522 laajennettiin näin ollen rajoittavat toimenpiteet koskemaan Syyrian merkittävimpiä yrittäjiä, koska neuvosto katsoi, että [Syyrian merkittävimpien yritysten johtajia] voitiin pitää Syyrian hallintoa lähellä olevina henkilöinä ja ettei [edellä mainittujen] yritysten liiketoiminta voinut menestyä ilman kyseiseltä hallinnolta saatavia etuja ja antamatta sille vastineeksi jonkinlaista tukea. Näin menetellessään neuvosto on päättänyt soveltaa olettamaa siitä, että Syyrian merkittävimpien yritysten johtajat tukivat Syyrian hallintoa.

33 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että neuvosto on soveltanut kantajaan tämän kaltaista olettamaa sillä perusteella, että hän on suuren elintarviketeollisuusalan yrityksen [SAPCOn], [joka pitää hallussaan 60 prosentin osuutta soijaöljyalan markkinoista], puheenjohtaja, useiden kiinteistö- ja koulutusalalla toimivien yritysten johtaja ja – – vuonna 2007 perustetun [Syyrian merkittävimmän yksityisen yrityksen] Cham Holdingin hallituksen perustajajäsen sekä toimii Homsin (Syyria) kaupungin kauppa- ja teollisuuskamarin pääsihteerinä.”

27. Tutkiakseen, oliko neuvosto tehnyt oikeudellisen virheen soveltaessaan olettamaa, unionin yleinen tuomioistuin on tuomion T-563/11 35 kohdassa ja tuomion T-592/11 45 kohdassa viitannut kilpailuoikeutta koskevaan oikeuskäytäntöön, jonka mukaan toimielimet voivat soveltaa olettamia, joissa otetaan huomioon todistustaakan kantavien viranomaisten mahdollisuus tehdä tiettyjä päätelmiä tyypilliseen tapahtumien kulkuun perustuvien kokemussääntöjen perusteella.[6] Tuomion T-563/11 36 kohdassa ja tuomion T-592/11 46 kohdassa se on muistuttanut, että sellainenkin olettama, joka on vaikea kumota, pysyy hyväksyttävissä rajoissa niin kauan kun se on oikeasuhteinen legitiimiin päämääräänsä nähden, kun on olemassa mahdollisuus esittää vastanäyttöä ja kun puolustautumisoikeudet taataan.[7]

6 — Unionin yleinen tuomioistuin on viitannut erityisesti tuomioon Akzo Nobel ym. v. komissio (C-97/08 P, EU:C:2009:536, 60–63 kohta).

7 — Unionin yleinen tuomioistuin on viitannut tuomioon Elf Aquitaine v. komissio (C-521/09 P, EU:C:2011:620, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28. Näissä samoissa kohdissa unionin yleinen tuomioistuin on tukeutunut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa ei jätetä huomiotta tosiseikkoja koskevia tai legaalisia olettamia, vaan sen mukaan valtioiden on asetettava näille olettamille kohtuulliset rajat, joissa otetaan huomioon asian vakavuus ja suojataan puolustautumisoikeuksia. [8]

29. Tuomion T-563/11 37 kohdassa ja tuomion T-592/11 47 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin on viitannut myös tuomion Tay Za v. neuvosto [9] 69 kohtaan, josta ilmenee, että varojen jäädyttämistä koskevien päätösten osalta olettamien soveltaminen ei ole poissuljettua, kun niistä on säädetty asianomaisissa säädöksissä ja ne ovat kyseisen säännöstön tarkoituksen mukaisia.

30. Soveltaessaan näitä oikeuskäytäntöä koskevia seikkoja käsiteltävään asiaan unionin yleinen tuomioistuin on tuomion T-563/11 38 kohdassa ja tuomion T-592/11 48 kohdassa ensiksi todennut, että kun otetaan huomioon Syyrian hallinnon autoritaarisuus ja Syyrian harjoittama valtiontalouden tiukka valvonta, neuvosto saattoi pitää kokemussääntönä sitä, että Syyrian merkittävimpiin kuuluvan ja lukuisilla aloilla toimivan liikemiehen toimet eivät olisi voineet menestyä, ellei tämä olisi saanut kyseiseltä hallinnolta etuja ja antanut sille vastineeksi jonkinlaista tukea.

31. Unionin yleinen tuomioistuin tutki toiseksi, oliko kyseinen olettama oikeassa suhteessa neuvoston tavoittelemaan päämäärään nähden, oliko se kumottavissa ja suojasiko se Anbouban puolustautumisoikeuksia.

32. Unionin yleinen tuomioistuin on tuomion T-563/11 40 kohdassa ja tuomion T-592/11 50 kohdassa palauttanut mieliin päätöksessä 2011/522 asetetut tavoitteet, toteutettujen toimenpiteiden turvaamistoimien luonteen ja pakottavat näkökohdat, jotka liittyvät turvallisuuteen tai unionin ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisten suhteiden hoitamiseen ja jotka voivat olla esteenä sille, että tiettyjä todisteita annetaan tiedoksi asianomaisille. Se totesi lopuksi, että neuvoston soveltama olettama oli sen mielestä oikeasuhteinen.

33. Unionin yleinen tuomioistuin totesi tuomion T-563/11 41 kohdassa ja tuomion T-592/11 51 kohdassa, että olettama oli kumottavissa, koska neuvoston oli annettava rajoittavien toimenpiteiden kohteena oleville henkilöille tiedoksi heidän luetteloon merkitsemisensä perusteet ja koska nämä henkilöt saattoivat tukeutua tosiseikkoihin ja tietoihin, joita vain heillä saattoi olla hallussaan, sen osoittamiseksi, etteivät he tue nykyistä hallintoa.

34. Unionin yleinen tuomioistuin on tuomion T-563/11 43 kohdassa ja tuomion T-592/11 53 kohdassa todennut kolmanneksi, että olettamasta oli säädetty asianomaisissa säädöksissä ja että sen avulla voitiin saavuttaa niiden tavoitteet.

35. Kun nämä seikat otetaan huomioon, unionin yleinen tuomioistuin on todennut tuomion T-563/11 44 kohdassa ja tuomion T-592/11 54 kohdassa, ettei neuvosto tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että se saattoi pelkästään sillä perusteella, että Anbouba on Syyriassa merkittävä liikemies, olettaa tämän tukevan taloudellisesti Syyrian hallintoa.

36. Unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli tämän jälkeen toisen kanneperusteen yhteydessä seikkoja, jotka Anbouba esitti osoittaakseen, että neuvosto on tehnyt arviointivirheen katsoessaan, että Syyriassa toimivana merkittävänä liikemiehenä hän tuki taloudellisesti Syyrian hallintoa. Tämän tarkastelun päätteeksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei Anbouba ollut esittänyt mitään seikkaa, joka olisi voinut kumota olettaman.

8 — Unionin yleinen tuomioistuin on viitannut asiaan Salabiaku v. Ranska (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.10.1988, A-sarja, nro 141-A, 28 kohta) ja asiaan Klouvi v. Ranska (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio nro 30754/03, 41 kohta).

9 — C-376/10 P (EU:C:2012:138).

VI **Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat**

A *Ensimmäinen valitusperuste*

37. Anbouba väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että neuvosto oli soveltanut asianmukaisesti olettamaa siitä, että Syyrian merkittävimpien yritysten johtajat tukivat Syyrian hallintoa, koska kyseisellä olettamalla ei ole oikeudellista perustaa, se ei ole oikeassa suhteessa legitiimiin tavoitteeseensa nähden eikä se ole kumottavissa.

38. Anbouba väittää ensiksi, ettei olettaman soveltamiselle ole oikeudellista perustaa. Hän väittää, että vastoin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä määrättyä edellytystä riidanalaisissa säädöksissä ei ole säädetty oikeudesta turvautua olettamaan. Hänen mukaansa tuomion T-563/11 32 kohdan ja tuomion T-592/11 42 kohdan toinen virke on unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta päätöksestä 2011/522.

39. Anbouba korostaa toiseksi olettaman suhteettomuutta tavoiteltuun päämäärään nähden. Hänen mukaansa unionin yleinen tuomioistuin on vahvistanut neuvoston ennakkokäsityksen ja vapauttanut sen velvollisuudesta konkreettisesti osoittaa rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden ja Syyrian hallinnon välinen yhteys. Anbouba riitauttaa myös unionin yleisen tuomioistuimen esittämän viittauksen kilpailuoikeutta koskevaan oikeuskäytäntöön. Hän toteaa, että tuomion T-563/11 35 kohtaan ja tuomion T-592/11 45 kohtaan sisältyvät ”kokemussäännön” ja ”tyypillisen tapahtumien kulun” käsitteet ovat epäselviä ja että taloudellisia seuraamuksia koskevat kilpailuasiat kuuluvat täysin eri asiayhteyteen kuin varojen jäädyttäminen. Anbouba toteaa lopuksi, että yleisluonteisuutensa vuoksi olettama ei ole hyväksyttävyyden rajoissa, koska se ei ole oikeassa suhteessa legitiimiin tavoitteeseensa nähden.

40. Anbouba väittää lopuksi, ettei kyseessä oleva olettama ole kumottavissa. Koska hän ei voi kieltää olevansa yritysjohtaja Syyriassa ja on konkreettisesti mahdotonta näyttää toteen, ettei Syyrian hallintoa ole tuettu, olettama voidaan riitauttaa ainoastaan esittämällä näyttöä siitä, että edellä mainittua hallintoa on vastustettu. Hän riitauttaa sen tosiseikan, ettei olettamassa ole lainkaan otettu huomioon henkilöitä, jotka eivät kuulu mihinkään hallinnon tukijoiden ryhmään mutta eivät myöskään sen julkisiin vastustajiin. Unionin yleinen tuomioistuin on näin ollen virheellisesti hylännyt riittämättöminä Anbouban esittämät seikat, jotka osoittivat, ettei hän tue nykyistä hallintoa.

41. Neuvosto huomauttaa heti aluksi, että sillä on yleinen toimivalta hyväksyä rajoittavia toimenpiteitä vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin syyllistyneen Syyrian hallinnon jäseniä vastaan. Turvaamistoimina näiden rajoittavien toimenpiteiden tavoitteena on ainoastaan painostaa Syyrian viranomaisia ja heidän lähipiiriinsä kuuluvia henkilöitä lopettamaan tuhansia kuolonuhreja Syyriassa vaatineet väkivaltaiset tukahduttamistoimet. Jotta toimet olisivat tehokkaita, ne on kohdistettava tukahduttamistoimista vastuussa oleviin henkilöihin ja niihin, joiden epäillään olevan yhteydessä ensiksi mainittuihin.

42. Neuvosto korostaa seuraavaksi, että käsiteltävien asioiden ulkopoliittinen tavoite edellyttää unionin lainsäätäjältä laajaa harkintavaltaa ja rajoitettua tuomioistuinvalvontaa.

43. Viitatessaan julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotuksen Tay Za v. neuvosto [10] 40 kohtaan, jossa julkisasiamies on erottanut toisistaan kolme rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden ryhmää, joista ensimmäisen muodostavat johtajat, toisen näiden johtajien lähipiiriin kuuluvat henkilöt ja muun muassa talouspolitiikasta hyötyvät henkilöt ja kolmannen talouspolitiikasta hyötyvien henkilöiden perheenjäsenet, neuvosto toteaa Anbouban kuuluvan toisena mainittuun kohdehenkilöiden ryhmään.

10 — C-376/10 P (EU:C:2011:786).

44. Se huomauttaa, että Anbouba on Syyrian talouselämän johtavaan luokkaan kuuluva merkittävä liikemies, yksi nykyisen hallinnon tukipilareista, rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevan Cham Holding -yhtiön osakas ja hallintoa lähellä olevan Rami Makhloufin lähipiiriin kuuluva henkilö, ja että molemmat heistä ovat Makhloufin määräysvallassa olevan Cham Holdingin hallituksen jäseniä.

45. Neuvosto korostaa perheyhteisöjen merkitystä sekä poliittisen että taloudellisen vallan käyttäjinä Syyriassa ja toteaa käytännön jatkuneen vuosikymmeniä. Syyrian poliittista elämää ja Assadin klaanin vallankäyttöä koskeva tutkimus [11] osoittaa, että nämä merkittävät yhteen liittyneet suvut, joihin myös Anbouban ja Makhloufin perheet kuuluvat, ovat perinteisesti jakaneet keskenään sekä julkiseen vallankäyttöön liittyvät (armeija on Assadin klaanin hallussa) että pitkään keskusjohtoisesti ohjatun talouden keskeiset tehtävät. Hafez al-Assadin kuoltua ja talouden osittaisen vapauttamiskehityksen käynnistyttyä nämä hallintoa lähellä olevat perheet paitsi valvoivat julkista taloutta saivat myös hallintaansa vasta perustetun yksityisen sektorin.

46. Neuvosto korostaa, että SEU 29 artiklan nojalla annetun päätöksen osalta unioni voi kansainvälisen oikeuden mukaisesti ottaa käyttöön olettamia, joilla se perustelee tiettyjen henkilöiden tai yhteisöjen ryhmään kohdistuvat rajoittavat toimenpiteet. Se korostaa tukeutuneensa siihen tosiseikkaan, että Anbouba kuuluu Syyrian merkittävimpien yritysten johtajista muodostuvaan suppeaan ryhmään, sekä siihen, että tämän yritykset ovat menestyneet nykyisen hallinnon aikana, kuten unionin yleinen tuomioistuin on tuomion T-563/11 46 kohdassa ja tuomion T-592/11 64 kohdassa todennut. Nämä kaksi seikkaa asettavat Anbouban selvästi muista henkilöistä erottuvaan asemaan.

47. Olettaman kumoamiseksi Anbouban tehtävänä ei ole osoittaa, että hän vastustaa hallintoa, vaan ettei hänen asemansa eroa selvästi muiden henkilöiden asemasta, mistä hän ei ole esittänyt näyttöä.

48. Olettaman oikeasuhteisuuden osalta neuvosto viittaa tuomion T-592/11 50 kohtaan.

49. Väliintulokirjelmissään komissio tarkastelee päätöksen 2011/522 4 artiklaa, jossa rajoittavien toimenpiteiden kohteena mahdollisesti olevat henkilöt ja yhteisöt jaetaan sen mukaan neljään ryhmään: väkivaltaisista tukahduttamistoimista vastuussa oleviin, hallinnosta hyötyviin ja sitä tukeviin sekä niitä lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin. Se muistuttaa lisäksi Anbouban tehtävistä (useiden eri aloilla toimivien yritysten johtaja, hallituksen jäsen Cham Holding yhtiössä, jonka yhtenä puheenjohtajana toimii presidentti Bashar al-Assadin serkku Rami Makhlouf, sekä Homsin kaupungin kauppa- ja teollisuuskamarin pääsihteeri). Komissio korostaa, ettei kokemussäännössä tarkoiteta kaikkia syyrialaisia yrittäjiä vaan ”Syyriassa lukuisilla aloilla toimivia merkittäviä liikemiehiä”.

50. Komissio muistuttaa, että olettama on ”oikeudellinen mekanismi, jossa epävarman tosiseikan olemassaolo päätellään varmasta tosiseikasta. Tätä mekanismia noudatetaan, kun epävarman tosiseikan luonne tekee sen toteen näyttämisen erittäin vaikeaksi ja se ilmenee helpommin toteen näytettävästä tosiseikasta”. [12] Unionin tuomioistuin on hyväksynyt sen käytön, ja komissio viittaa tässä yhteydessä tuomioon Aalborg Portland ym. v. komissio, [13] jonka 79 kohdassa todettiin, että ”vaikka lakiin perustuva todistustaakka kuuluu – – joko yhtäältä komissiolle tai toisaalta asianomaiselle yritykselle tai yhteenliittymälle, tosiseikat, joihin osapuoli vetoaa, voivat olla sellaisia, että ne velvoittavat toisen osapuolen esittämään selityksen tai perustelun, jonka puuttuessa voidaan päätellä, että todistustaakka on täytetty”.

11 — Neuvosto viittaa esimerkiksi teokseen Haddad, B., *Business Networks in Syria – The political economy of authoritarian resilience*, Stanford University Press, 2012.

12 — Se viittaa määritelmään, joka on esitetty teoksessa Cabrillac, R., *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2. painos, Litec, Paris, 2004, s. 301.

13 — C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P (EU:C:2004:6).

51. Komission mukaan olettama on verrattavissa sellaisten todisteiden kokonaisuuteen, joita toinen asianosainen ei ole riittävällä tavalla kumonnut. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on säännöllisesti osoittanut, että näyttö, ”josta ei jää perusteltua epäilystä”, voi ”perustua riittävän painavien, täsmällisten ja yhtäpitävien todisteiden kokonaisuuteen tai olettamiin, joita ei ole kumottu”,[14] ja siten rinnastanut toisiinsa todisteiden kokonaisuuden ja olettamat, joita ei ole kumottu.

52. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin hyväksyy olettamat rikosasioissa. Kyseisen tuomioistuimen mukaan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa vaaditaan jäsenvaltioita asettamaan niille kohtuulliset rajat, joissa otetaan huomioon asian vakavuus ja suojataan puolustautumisoikeuksia.[15] Myös unionin tuomioistuin hyväksyy ne rikosoikeuden alalla.[16] Olettama pitäisi sitä suuremmalla syyllä hyväksyä käsiteltävän asian kaltaisella alalla, jossa on kyse ulkopolitiikkaan ja turvallisuuteen liittyvästä toimenpiteestä, joka voi lisäksi kuulua vain rajoitetun valvonnan piiriin.

53. Komission mukaan päätös voi perustua näytön sijasta tietoihin, kuten julkisiin lausuntoihin, lehtiartikkeleihin tai tiedustelupalvelujen raportteihin, varsinkin silloin, kun tutkintatoimivaltaa kolmansissa valtioissa ei ole. Se korostaa, että olettaman soveltamisen asianmukaisuus on tosiseikkoja koskeva kysymys ja että valitusten yhteydessä siihen voidaan soveltaa valvontaa vain poikkeuksellisesti.

54. Väitteestä, jonka mukaan olettamalle ei ole oikeudellista perustetta, komissio toteaa ensinnäkin, että vaikka tuomion T-563/11 32 kohdan ja tuomion T-592/11 42 kohdan toinen virke olisikin unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta päätöksestä 2011/522, kuten Anbouba väittää, ei ole ilmennyt, miltä osin tämän kaltainen tulkinta olisi virheellinen. Se katsoo toiseksi, että on oikeudellisesti virheellistä väittää, että olettamasta on säädettävä laissa. Tosiseikkoja koskevat olettamat nimittäin perustuvat näytön arviointia koskeviin vakiintuneisiin periaatteisiin ja ovat sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen että unionin tuomioistuimen hyväksymiä. Tuomio Tay Za v. neuvosto (EU:C:2012:138) koski kokonaan toista olettamaa, joka liittyi erään liikemiehen perheenjäseniin, ja unionin tuomioistuimen kyseisen tuomion 69 kohdassa esittämästä huomautuksesta käy ilmi, että se olisi voinut harkita kyseisen kaltaisen olettaman hyväksymistä, jos se olisi sisältynyt vähintään yhteiseen kantaan tai kyseessä olevaan asetukseen, mutta näin ei ollut. Komissio toteaa lopuksi, että sillä, ettei olettamasta ole nimenomaisesti säädetty asianomaisessa lainsäädännössä, ei ole merkitystä, koska tosiseikkoja koskevat olettamat eivät määritelmän mukaan ole lakisääteisiä vaan toimivat kognitiivisella eivätkä normatiivisella tasolla.

55. Olettaman suhteettomuutta koskevan väitteen osalta komissio riitauttaa Anbouban perustelun, joka koskee kilpailuoikeuden alalla tehtäviä olettamia. Se korostaa, että jonkin asian toteen näyttäminen edellyttää aina toimimista kokemussääntöjen perusteella. Anbouban perustelussa ei myöskään oteta huomioon, etteivät neuvosto ja unionin yleinen tuomioistuin ole esittäneet kaikkiin hallintoihin sovellettavaa ”yleistä” olettamaa. Unionin yleinen tuomioistuin tukeutuu Syyrian hallinnon erityisolosuhteisiin, joita ei ole riitautettu valituksissa. Komissio korostaa lisäksi, että toisin kuin kilpailuoikeudessa neuvostolla ei ole tutkintatoimivaltaa Syyrian alueella ja sen on siis tukeuduttava viitteisiin, mikä oikeuttaa olettamien soveltamisen laajemmin alalla, joka ei kuulu rikosoikeuteen. Komissio toteaa lopuksi, että unionin yleinen tuomioistuin on ottanut huomioon asioiden vakavuuden (tuomion T-563/11 40 kohta ja tuomion T-592/11 50 kohta) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

14 — Komissio mainitsee erityisesti asian Öcalan v. Turkki [GC], Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio nro 46221/99, 180 kohta, 2005-IV.

15 — Em. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Salabiaku v. Ranska, 28 kohta.

16 — Tuomio Spector Photo Group ja Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, 43 ja 44 kohta).

56. Sen väitteen osalta, ettei olettama ole kumottavissa, komissio katsoo Anbouban vääristävän valituksenalaisia tuomioita. Unionin yleinen tuomioistuin ei nimittäin vaadi häntä osoittamaan, että hän vastustaa hallintoa, vaan ettei hän tue hallintoa tai hyödy siitä. Se toteaa, ettei valituksissa kyseenalaisteta tuomion T-592/11 66–76 kohdassa esitettyjä arviointeja. Myös se, että edellä mainitun kaltaista näyttöä voi olla vaikea esittää lukuisilla aloilla toimivan merkittävän liikemiehen osalta, voi vahvistaa olettaman asianmukaisuuden (olettama edellyttää kokemussääntöä, josta on vain vähän tai erittäin vähän poikkeuksia) eikä päinvastoin.

57. Vastauksessaan komission väliintulokirjelmiin Anbouba toteaa, että komissio mainitsee neljä erilaista henkilöiden/yhteisöjen ryhmää, jotka voivat olla rajoittavien toimenpiteiden kohteena, kun taas julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotuksessa Tay Za v. neuvosto (EU:C:2011:786) niitä mainitaan vain kolme. Hän korostaa, että unionin tuomioistuimen tehtävänä on tarkastaa, onko olettamalla oikeudellinen perusta, koska kokemussääntö on todettu yleisesti tunnetuiksi väitettyjen mutta perustelemattomien seikkojen nojalla. Anbouba riitauttaa erityisesti neuvoston ja komission häntä koskevien seikkojen perusteella tekemät päätelmät:

— ei ole voitu osoittaa, että hän olisi voinut vaikuttaa moitittuihin toimiin Cham Holdingissa, eikä hänen irtisanoutumistaan kyseisestä yhtiöstä huhtikuussa 2011 ole otettu huomioon, vaikka luonnollisen henkilön merkitseminen luetteloon siitä syystä, että hänellä on yhteyksiä luetteloon merkittyyn henkilöön tai yhteisöön, ei voi perustua olettamiin, joita asianomaisen toiminta ei tue [17]

— toiminnastaan Homsin kaupungin kauppa- ja teollisuuskamarin pääsihteerinä (vuosina 2005–2008) Anbouba toteaa, etteivät aikaisemmat tehtävät voi olla luetteloon merkitsemisen peruste. [18] Anbouba täsmentää lisäksi tulleensa valituksi kyseiseen tehtävään kampanjoidessaan erästä toista hallintoa lähellä olevaa ehdokasta vastaan

— moninaisista sijoituksistaan useilla eri talouden aloilla, jotka eivät liity toisiinsa, Anbouba toteaa, etteivät ne sinänsä ole todiste hallinnon tukemisesta, ja

— yhteyksistä Syyrian presidentin perheeseen Anbouba toteaa, että komissio viittaa todennäköisesti neuvoston mainitsemaan teokseen, jossa viitataan joihinkin Assadin klaanin lähipiiriin kuuluviin merkittäviin perheisiin; hän korostaa, että kyseistä teosta on lainattu vain muutoksenhakumenettelyssä ja ettei hän ole voinut tältä osin käyttää puolustautumisoikeuksiaan; hän huomauttaa joka tapauksessa, ettei häntä mainita kyseisessä teoksessa.

58. Neuvosto ei ole esittänyt huomautuksia komission väliintulokirjelmistä.

B *Toinen valitusperuste*

59. Anbouba väittää, että olettaman puuttuessa neuvoston tehtävä on esittää näyttö, johon se perustaa päätöksensä merkitä hänet luetteloon rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevista henkilöistä Syyriassa. Vapauttaessaan neuvoston toimittamasta näyttöä tai esittämästä perusteita sille, miksi edellä mainittua näyttöä ei pitäisi julkistaa, ja hyväksyessään, että se voi perustaa päätöksensä yksinomaan olettamaan, johon sillä ei kuitenkaan ollut laillista oikeutta turvautua, unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt määräämättä seuraamuksia kontradiktorisen periaatteen ja valittajan puolustautumisoikeuksien selvästä loukkaamisesta.

17 — Ks. tuomio Sedghi ja Azizi v. neuvosto (T-66/12, EU:T:2014:347, 69 kohta).

18 — Ks. tuomio Alchaar v. neuvosto (T-203/12, EU:T:2014:602, 155 kohta).

60. Tukeutuessaan tuomioon komissio ym. v. Kadi[19] Anbouba katsoo, että vaikka neuvostolla oli mahdollisuus olla toimittamatta hänelle hallussaan olevaa näyttöä turvallisuuteen tai kansainvälisten suhteiden hoitamiseen liittyvien pakottavien näkökohtien vuoksi, sen oli kuitenkin yhtäältä toimitettava se unionin yleisen tuomioistuimen arvioitavaksi ja toisaalta perusteltava ne syyt, jotka ovat esteenä kyseisen näytön toimittamiselle Anbouballe.

61. Neuvosto ei ota kantaa toiseen valitusperusteeseen.

62. Komissio toteaa, että olettama muuttaa näytön kohdetta. Tiedossa olevat tosiseikat olivat Anbouban henkilökohtainen tilanne ja Syyrian hallinnon ominaispiirteet. Koska näitä tosiseikkoja ei ole riitautettu, unionin yleiselle tuomioistuimelle ei ollut tarpeen toimittaa lisänäyttöä.

63. Se korostaa, että tuomio komissio ym. v. Kadi (EU:C:2013:518), johon Anbouba vetoaa, ei ole merkityksellinen. Tähän tuomioon johtanut asia liittyi nimittäin terrorismiin, jonka osalta näyttövaatimukset ovat erilaiset. Kyseisessä asiassa henkilö, jota rajoittava toimenpide koski, kielsi kaikki tosiseikat, eikä komissio tukeutunut tietoihin tai olettamiin, joihin liittyvä tosiseikasto olisi julkista tai edellä mainitun henkilön hyväksymää. Sitä vastoin tuomio neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft[20] on esimerkki tilanteesta, jossa seikkoja, joilla osoitetaan asianomaista oikeushenkilöä vastaan esitettyjen perusteiden paikkansapitävyys, ei riitautettu ja ne olivat peräisin julkisista asiakirjoista. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, neuvostolla ei ollut tässä tilanteessa velvollisuutta esittää muuta näyttöä Manufacturing Support & Procurement Kala Naftin (jäljempänä Kala Naft) toiminnasta.[21]

VII **Asian tarkastelu**

64. Vaikka Anbouba on esittänyt kummassakin valituksessa kaksi erillistä valitusperustetta, ne liittyvät mielestäni tiiviisti yhteen.

65. Anbouba väittää ensimmäisessä valitusperusteessa, ettei neuvosto voi pelkästään sillä perusteella, että hän on Syyriassa merkittävä liikemies, soveltaa häneen olettamaa siitä, että hän tukee Bashar al-Assadin hallintoa. Toisen valitusperusteen kohteen mukaisesti hän katsoo, että neuvoston olisi pitänyt esittää lisänäyttöä sen tueksi, että hänet merkittiin rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luetteloon, osoittaakseen, että hän tukee Syyrian hallintoa.

66. Anbouba toteaa, että ottaessaan huomioon ainoastaan hänen asemansa Syyriassa toimivana merkittävänä liikemiehenä ja jättäessään vaatimatta lisänäyttöä neuvosto on kääntänyt todistustaakan asettamalla hänelle velvoitteen esittää negatiivista näyttöä siitä, ettei hän tue Bashar al-Assadin hallintoa.

67. Vaikka Anbouba on käsiteltävien valitusten yhteydessä ilmoittanut, ettei hän sinänsä riitauta turvautumista olettamaan todistelumenettelynä, hän on kuitenkin täsmentänyt, miksi häneen ei voida soveltaa olettamaa siitä, että hän tukee Bashar al-Assadin hallintoa. Hän toteaa, ettei kyseisen kaltaiselle olettamalle ole oikeudellista perustetta, että se on suhteeton ja ettei se ole kumottavissa.

68. Lyhyesti sanoen Anbouba pyrkii esittämillään kahdella valitusperusteella kyseenalaistamaan tavan, jolla unionin yleinen tuomioistuin on arvioinut, oliko todistustaakkaa koskevia sääntöjä rajoittavien toimenpiteiden alalla noudatettu, kun se on hyväksynyt olettaman siitä, että hän tukee Syyrian hallintoa, eikä ole näin ollen vaatinut neuvostoa esittämään lisänäyttöä tämän tuen olemassaolosta.

19 — C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P (EU:C:2013:518).

20 — C-348/12 P (EU:C:2013:776).

21 — Tuomion 89 ja 105 kohta.

69. Kun otetaan huomioon, että Anbouban kummassakin valituksessa esittämät kaksi valitusperustetta liittyvät läheisesti yhteen, tarkastelen niitä yhdessä.

70. Aluksi on syytä rajata tarkasti unionin tuomioistuimen toimivaltaan muutoksenhakumenettelyssä kuuluvat kysymykset.

71. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että näyttöön sovellettavien sääntöjen väitetty rikkominen on oikeuskysymys, joka voidaan tutkia muutoksenhakuvaiheessa. [22]

72. Oikeuskäytännössä on tarkennettu, että ”mikäli valittajan väitteet koskisivat [unionin yleisen] tuomioistuimen arviointia sille esitetyistä todisteista, niitä ei voitaisi tutkia valituksen yhteydessä. Sitä vastoin [unionin] tuomioistuimen on tutkittava, onko [unionin yleinen] tuomioistuin tehnyt tässä arvioinnissaan oikeudellisen virheen siten, että se on loukannut yleisiä oikeusperiaatteita, kuten syyttömyysolettaman periaatetta, ja todistelussa sovellettavia sääntöjä, kuten todistustaakkaa koskevia sääntöjä”. [23]

73. Näin ollen ”todistustaakan jakautumista koskeva kysymys, vaikka se saattaa vaikuttaa [unionin yleisen] tuomioistuimen tekemiin tosiseikkoja koskeviin toteamuksiin, on oikeuskysymys”. [24]

74. Kun otetaan huomioon tämä oikeuskäytäntö, unionin tuomioistuimen on tarkistettava nyt käsiteltävien valitusten yhteydessä, onko unionin yleinen tuomioistuin rikkonut todistustaakan jakoa koskevia sääntöjä rajoittavien toimenpiteiden alalla.

75. Tarkastelemalla kolmea tuomiota palautan aluksi mieliin säännöt, joita unionin tuomioistuin on antanut todistustaakasta rajoittavien toimenpiteiden alalla. Tarkastelen toiseksi, onko unionin yleisen tuomioistuimen päättely unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen.

A *Todistustaakkaa koskevat säännöt rajoittavien toimenpiteiden alalla*

76. Rajoittavia toimenpiteitä koskevan oikeuskäytännön tämänhetkisessä kehitysvaiheessa olennaiset tiedot todistustaakkaa koskevista säännöistä löytyvät tuomiosta Tay Za v. neuvosto (EU:C:2012:138), tuomiosta komissio ym. v. Kadi (EU:C:2013:518) ja tuomiosta neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

1. Tuomio Tay Za v. neuvosto

77. Tuomio Tay Za v. neuvosto (EU:C:2012:138) koskee Myanmarin liiton tasavaltaan kohdistettavia rajoittavia toimenpiteitä. Hallituksen talouspolitiikasta hyötyviin henkilöihin kohdistuvia varojen jäädyttämistoimenpiteitä oli otettu käyttöön. Luetteloon henkilöistä, joiden varat oli jäädytetty, oli merkitty valittajan nimi ja lisäksi tieto ”Tay Zan poika” sekä hänen isänsä Tay Zan nimi ja peruste, jonka mukaan tämä oli yritysjohtaja.

78. Valittaja riitautti sen tosiseikan, että pelkästään sitä, että hän on yritysjohtajan perheenjäsen, voitaisiin pitää riittävänä perusteena luetteloon merkitsemiselle.

79. Koska asianomaiset rajoittavat toimenpiteet oli hyväksytty EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla, unionin tuomioistuin täsmensi niitä edellytyksiä, joiden mukaisesti henkilöön voitiin kohdistaa varojen jäädyttämistä koskevia toimenpiteitä kyseisten artiklojen perusteella.

22 — Ks. erityisesti tuomio Bertelsmann ja Sony Corporation of America v. Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 — Tuomio Hüls v. komissio (C-199/92 P, EU:C:1999:358, 65 kohta).

24 — Tuomio BAI ja komissio v. Bayer (C-2/01 P ja C-3/01 P, EU:C:2004:2, 61 kohta).

80. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin muistutti, että se on jo katsonut tuomiossa Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio,[25] että ”kun otetaan huomioon EY 60 ja EY 301 artiklan sanamuoto ja erityisesti niissä olevat ilmaisut ’suhteessa niihin kolmansiin maihin, joita asia koskee’ ja ’yhden tai useamman kolmannen maan kanssa’, näissä määräyksissä on kyse toimenpiteiden toteuttamisesta kolmansia maita vastaan, niin että tämä viimeksi mainittu ilmaisu voi kattaa tällaisen maan johtajat sekä tällaisten johtajien lähipiiriin kuuluvat tai heidän suoraan tai välillisesti valvomansa henkilöt ja yhteisöt”.[26]

81. Näin ollen unionin tuomioistuin totesi tuomion Tay Za v. neuvosto (EU:C:2012:138) 55 kohdassa, että ”ei voida sulkea pois sitä, että tiettyjen yritysten johtajat voivat olla EY 60 ja EY 301 artiklaan perustuvien rajoittavien toimenpiteiden kohteena, *kunhan osoitetaan, että he ovat lähellä Myanmarin liiton tasavallan johtajia tai että kyseisten yritysten toiminta riippuu näistä johtajista*”.[27]

82. Edellä mainitun tuomion perusteena olleessa asiassa riidanalaiseen luetteloon merkityn yritysjohtajan poikaan kohdennettiin hänen varojensa jäädyttämistä koskevia toimenpiteitä vain siitä syystä, että hän oli sellaisen henkilön perheenjäsen, jota voitiin pitää Myanmarin liiton tasavallan johtajien lähipiiriin kuuluvana henkilönä. Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin katsoi, että voitiin olettaa, että kolmannen maan merkittävien yritysjohtajien perheenjäsenet hyötyivät näillä johtajilla olevasta asemasta, joten mikään ei ollut esteenä päätelmälle, jonka mukaan hekin hyötyivät hallituksen talouspolitiikasta. Unionin yleinen tuomioistuin totesi myös, että tällainen olettama voitiin kumota, jos kantaja kykeni osoittamaan, ettei hänellä ollut läheistä yhteyttä johtajaan, joka kuuluu hänen perheeseensä.

83. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi siten, että rajoittavat toimenpiteet, jotka perustuvat kohdennettuihin ja valikoiviin seuraamuksiin, jotka koskevat sellaisia tiettyjä henkilöryhmiä, joiden neuvosto on katsonut olevan lähellä kyseessä olevaa hallintoa ja joiden joukossa ovat kyseessä olevan kolmannen maan merkittävien yritysten johtajien perheenjäsenet, kuuluivat EY 60 ja EY 301 artiklan soveltamisalaan.

84. Unionin tuomioistuin katsoi, että unionin yleinen tuomioistuin teki näin menetellessään oikeudellisen virheen.

85. Unionin tuomioistuin totesi tulkinneensa tuomion Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (EU:C:2008:461) 166 kohdassa EY 60 ja EY 301 artiklaa laajasti siltä osin kuin se oli sisällyttänyt kyseisissä artikloissa olevaan ”kolmansien maiden” käsitteeseen näiden maiden johtajat sekä tällaisten johtajien lähipiiriin kuuluvat tai heidän suoraan tai välillisesti valvomansa henkilöt ja yhteisöt, mutta täsmensi kuitenkin, että tällaiselle tulkinnalle on asetettu edellytyksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että EY 60 ja EY 301 artiklaa sovelletaan niiden tavoitteen mukaisesti.

86. Unionin tuomioistuin katsoo, että jotta luonnollisiin henkilöihin voidaan kohdistaa toimenpiteitä EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla kolmansia maita koskevina rajoittavina toimenpiteinä, niiden on koskettava vain kyseisten maiden johtajia ja näiden johtajien lähipiiriin kuuluvia henkilöitä.

87. Sen mukaan tällaisella vaatimuksella varmistetaan, että kyseessä olevien henkilöiden ja unionin toteuttamien rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevan kolmannen maan välillä on riittävä yhteys, ja estetään se, että EY 60 ja EY 301 artiklaa tulkittaisiin liian laajasti ja siis unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vastaisesti.

25 — C-402/05 P ja C-415/05 P (EU:C:2008:461).

26 — Tuomio Tay Za v. neuvosto (EU:C:2012:138, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 — Kursivointi tässä.

88. Unionin tuomioistuin on siis moittinut unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se on laajentanut niiden luonnollisten henkilöiden ryhmää, jotka voivat olla kohdennettujen rajoittavien toimenpiteiden kohteena, olettaessaan, että merkittävien yritysjohtajien perheenjäsenet hyötyvät hallituksen talouspolitiikasta. Unionin tuomioistuin toteaa tältä osin, että tällaisten toimenpiteiden soveltaminen luonnollisiin henkilöihin pelkästään sen perhesiteen takia, joka heillä on kyseessä olevan kolmannen maan johtajien lähipiiriin kuuluviin henkilöihin, ja riippumatta heidän omasta toiminnastaan on vastoin EY 60 ja EY 301 artiklaa koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

89. Sen mukaan ei nimittäin ole helppoa osoittaa, että se, että Myanmarin demokratiakehityksessä ei ollut tapahtunut edistystä ja että maassa loukattiin jatkuvasti ihmisoikeuksia, ja yritysjohtajien perheenjäsenten toiminta olisivat keskenään edes välillisessä yhteydessä. Unionin tuomioistuin on lisäksi halunnut rajoittaa niiden luonnollisten henkilöiden, joita kohdennetut rajoittavat toimenpiteet voivat koskea, ryhmät niihin, joiden yhteys kyseessä olevaan kolmanteen maahan on ilmiselvää, eli kolmansien maiden johtajiin ja näitä johtajia lähellä oleviin henkilöihin.

90. Unionin tuomioistuin totesi lisäksi, että peruste, jonka nojalla unionin yleinen tuomioistuin on sisällyttänyt yritysjohtajien perheenjäsenet kyseessä oleviin henkilöryhmiin, perustuu sellaiseen olettamaan, joka ei sisältynyt asetukseen (EY) N:o 194/2008 [28] eikä myöskään yhteisiin kantoihin 2006/318/YUTP [29] ja 2007/750/YUTP, [30] joihin kyseisessä asetuksessa viitataan, ja joka ei ollut kyseisen säännöstön tarkoituksen mukainen.

91. Unionin tuomioistuin katsoi tämän perusteella, että ”valittajalle kuuluvien varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskeva toimenpide voitiin toteuttaa sellaisen asetuksen yhteydessä, jonka tarkoituksena on määrätä seuraamuksia kolmannelle maalle EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla, *vain sellaisten tarkkojen ja konkreettisten seikkojen perusteella, joilla voidaan osoittaa, että kyseinen valittaja hyötyy Myanmarin liiton tasavallan johtajien talouspolitiikasta*”. [31]

92. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Tay Za v. neuvosto (EU:C:2012:138) tekemät päätelmät pohjautuvat kahteen tuolloin voimassa olleeseen oikeusperustaan, toisin sanoen EY 60 ja EY 301 artiklaan. Kyseisen tuomion keskeiset seikat ovat kuitenkin mielestäni edelleen merkityksellisiä.

93. Kolmatta valtiota vastaan EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla toteutettujen toimenpiteiden henkilöllisen soveltamisalan laajuuteen liittyvä ongelma on tosin helpottunut sen jälkeen, kun SEUT 215 artiklan 2 kohta on mahdollistanut luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvien rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisen. Edellä mainitussa tuomiossa esitetyt päätelmät ovat kuitenkin edelleen jossain määrin merkityksellisiä erityisesti siltä osin kuin ne koskevat neuvoston velvoitetta osoittaa luetteloon merkityn henkilön ja kyseessä olevan kolmannen valtion hallinnon välinen riittävä yhteys, koska EY 301 artiklan sisältö on toistettu pääosin SEUT 215 artiklan 1 kohdassa.

94. Mikään ei silti sulje mielestäni pois sitä, että viimeksi mainittu määräys voisi EY 60 ja EY 301 artiklan tavoin tarjota oikeusperustan kolmansien valtioiden johtajiin sekä näitä lähellä oleviin henkilöihin kohdistettavien toimenpiteiden toteuttamiselle. SEUT 215 artiklan 2 kohtaa sovelletaan siis henkilöihin, joita ei voida pitää kolmatta valtiota lähellä olevina henkilöinä, mikä sopii lisäksi yhteen tämän luonnollisia tai oikeushenkilöitä sekä ryhmiä tai muita kuin valtiollisia yhteisöjä koskevan määräyksen sanamuodon kanssa.

28 — Burmaan/Myanmariin liittyvien rajoittavien toimenpiteiden uusimisesta ja lujittamisesta sekä asetuksen (EY) N:o 817/2006 kumoamisesta 25.2.2008 annettu neuvoston asetus (EUVL L 66, s. 1).

29 — Burmaan/Myanmariin kohdistettavien rajoittavien toimenpiteiden uusimisesta 27.4.2006 hyväksytty neuvoston yhteinen kanta (EUVL L 116, s. 77).

30 — Burmaan/Myanmariin kohdistettavien rajoittavien toimenpiteiden uusimisesta hyväksytyn yhteisen kannan 2006/318/YUTP muuttamisesta 19.11.2007 hyväksytty neuvoston yhteinen kanta (EUVL L 308, s. 1).

31 — Kursivointi tässä.

95. Käsiteltävissä asioissa kyseessä olevat asetukset on tässä tapauksessa annettu SEUT 215 artiklan nojalla täsmentämättä, onko Syyrian hallinnon lähipiiriin kuuluviksi luokiteltujen henkilöiden varojen jäädyttämistä koskevat toimenpiteet toteutettu kyseisen artiklan 1 vai 2 kohdan nojalla.

96. Joka tapauksessa on tärkeää pitää mielessä, että tuomion Tay Za v. neuvosto (EU:C:2012:138) keskeiset päätelmät pysyvät voimassa senkin jälkeen, kun uudet oikeusperustat on asetettu SEUT 215 artiklan 1 ja 2 kohdassa.

97. Kyseinen tuomio on esimerkki siitä tosiseikasta, että ”suurin vaikeus sellaisten henkilöön kohdistuvien rajoittavien toimenpiteiden alalla, joiden muodollisena kohteena on valtio, on toimenpiteiden todellisena kohteena olevan henkilön ja muodollisena kohteena olevan valtion välisen yhteyden määrittelyperuste”. [32]

98. Tältä osin edellä mainitun tuomion olennainen sisältö on se, että jos asianomaisia rajoittavia toimenpiteitä koskeviin yleissääntöihin sisältyvä merkitsemisperuste perustuu tietyn henkilöryhmän ja asianomaisen kolmannen valtion hallinnon väliseen yhteyteen, kuten kyseisen hallinnon toteuttamasta talouspolitiikasta saatavaan hyötyyn, neuvosto on tätä merkitsemisperustetta soveltaessaan velvollinen osoittamaan luettelossa nimeämänsä henkilön ja edellä mainitun hallinnon välisen riittävän yhteyden. Tämä on nimittäin se edellytys, jonka täyttyessä voidaan katsoa, että henkilön merkitsemisellä varojen jäädyttämistä koskevaan luetteloon saavutetaan neuvoston asettama tavoite.

99. Vaikka unionin tuomioistuin on myöntänyt tiettyjen yritysten johtajien voivan olla rajoittavien toimenpiteiden kohteena, se edellyttää erityisesti sen osoittamista, että he ovat lähellä asianomaisen kolmannen valtion johtajia tai että kyseisten yritysten toiminta riippuu näistä johtajista. [33]

100. Unionin tuomioistuimelle ei siis riitä pelkkä väite, jonka tueksi ei ole esitetty tietoja ja näyttöä. Jos ei ole esitetty tarkkoja ja konkreettisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin osoittaa, että henkilö hyötyy kolmannen valtion harjoittamasta talouspolitiikasta, riittävää yhteyttä hallintoon ei ole ja merkintä on näin ollen kumottava. [34]

101. Kuten jäljempänä olen tarkemmin selvittänyt, käsiteltävien valitusten yhteydessä on ilmeistä, että Anbouban ja Syyrian hallinnon välinen yhteys on merkittävästi läheisempi eikä siis vaadi samoja poissulkemisia kuin unionin tuomioistuin on tuonut esiin edellä mainitussa tuomiossa Tay Za v. neuvosto (EU:C:2012:138). Toisin kuin tämän tuomion taustalla olleessa tilanteessa, neuvosto on osoittanut, että Anbouba kuului merkitsemisperusteen soveltamisalaan, toisin sanoen hän kuului Syyriassa toimivana merkittävänä liikemiehenä niiden henkilöiden ryhmään, jotka hyötyvät Syyrian hallinnon politiikasta tai tukevat kyseistä hallintoa. [35]

2. Tuomio komissio ym. v. Kadi

102. Tuomio komissio ym. v. Kadi (EU:C:2013:518) koskee Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.

32 — Ks. em. teos Beaucillon, C., s. 131.

33 — Tuomio Tay Za v. neuvosto (EU:C:2012:138, 55 kohta).

34 — Ks. Simon, D., ”Mesures restrictives (Myanmar)”, *Revue Europe*, toukokuu 2012, nro 5, comm. 174, josta ilmenee, että ”unionin tuomioistuimen ratkaisu – – rajaa niiden henkilöiden ryhmää, joihin toimenpiteet voivat kohdistua, edellyttämällä yhteyden tiettyä läheisyyttä”.

35 — Julkisasiamies Mengozzi on kuvannut ratkaisuehdotuksensa Tay Za v. neuvosto (EU:C:2011:786) 39 kohdassa valittajan isän, joka oli yritysjohtaja, yhteyttä asianomaisen kolmannen valtion hallintoon seuraavasti:
”Nyt käsiteltävässä tapauksessa neuvoston arvioinnin, jota ei ole syytä kyseenalaistaa, mukaan on ilmeistä, että valittajan isä on lähellä Burman hallintoa, vaikkei hän olekaan hallituksen jäsen. Valittajan isän asema Burman hallintoa ’lähellä olevana henkilönä’ perustuu siihen, että hän hyötyy todellisuudessa Burman talouspolitiikasta johtamiensa kahden yrityksen kautta, ja juuri tämän vuoksi yhteyttä hänen ja Burman hallinnon välillä voidaan pitää riittävänä. Näin ollen edelleen valittajan isästä on todettava, että vaikka kyseinen yhteys on riittävä, se on ennen kaikkea välillinen, koska hänet on määritelty henkilöksi, joka hyötyy passiivisesti talouspolitiikasta, josta hän ei itse ole ollut päättämässä.”

103. Tähän tuomioon perustuvan oikeuskäytännön mukaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tuomioistuinvalvonnan tehokkuus edellyttää muun muassa, että ”valvoessaan niiden perusteiden laillisuutta, joihin perustuu päätös merkitä tietyn henkilön nimi – – [seuraamusten kohteena olevien henkilöiden luetteloon] tai pysyttää se siinä, unionin tuomioistuimet varmistuvat siitä, että kyseinen päätös – – perustuu *riittävän vankkaan tosiseikastoon* – –. Tämä edellyttää niiden tosiseikkojen tarkistamista, joihin viitataan kyseisen päätöksen taustalla olevassa perusteiden tiivistelmässä – –, jottei tuomioistuinvalvonta rajoittuisi esitettyjen perusteiden abstraktin todennäköisyyden arviointiin vaan kohdistuisi siihen, *onko näille perusteille* tai ainakin niistä yhdelle, jonka katsotaan sellaisenaan riittävän saman päätöksen tueksi, *näyttöä*”. [36]

104. Juuri unionin toimivaltaisen viranomaisen asiana nimittäin on osoittaa, mikäli asia riitautetaan, että kyseessä olevaa henkilöä vastaan esitetyt perusteet ovat perusteltuja; viimeksi mainitun asiana ei ole esittää negatiivista näyttöä siitä, etteivät kyseiset perusteet ole perusteltuja. Esitettyjen tietojen tai todisteiden on kuitenkin tuettava asianomaista henkilöä vastaan esitettyjä perusteita. Jollei näiden seikkojen avulla ole mahdollista todeta, että jokin peruste on perusteltu, unionin tuomioistuimet katsovat, ettei peruste tue kyseessä olevaa merkitsemispäätöstä tai merkinnän pysyttämistä koskevaa päätöstä. [37]

105. Näin ollen ”– – [puolustautumisoikeuksien ja tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa koskevan oikeuden] kunnioittaminen edellyttää – –, että mikäli asia riitautetaan tuomioistuimessa, unionin tuomioistuimet tutkivat toimitettujen tietojen valossa erityisesti sen, ovatko – – [merkitsemispäätöksessä tai merkinnän pysyttämistä koskevassa päätöksessä] esitetyt perusteet riittävän tarkkoja ja konkreettisia, ja tarvittaessa sen, onko kyseessä olevaa perustetta koskevien *tosiseikkojen osoitettu pitävän paikkansa*”. [38]

106. Autoritaarisessa hallinnossa toimivien merkittävien liikemiesten tilannetta tarkasteltaessa kyseisen kaltainen edellytys on mielestäni sama kuin unionin tuomioistuimen tuomion Tay Za v. neuvosto (EU:C:2012:138) 55 kohdassa esitetty edellytys, jonka mukaan ”ei voida sulkea pois sitä, että tiettyjen yritysten johtajat voivat olla – – rajoittavien toimenpiteiden kohteena, *kunhan osoitetaan*, että he ovat lähellä [asianomaisen kolmannen maan] johtajia tai että kyseisten yritysten toiminta riippuu näistä johtajista”. [39]

107. Jotta näyttöä luetteloon merkityn henkilön ja asianomaisen kolmannen valtion hallinnon välisestä yhteydestä voidaan pitää riittävänä, sen on perustuttava riittävän vankkaan tosiseikastoon.

108. Kuten jäljempänä todetaan, nyt käsiteltävien valitusten taustalla olevien asioiden tosiseikasto muodostuu sekä yleisesti tunnetuista että riidattomista tosiseikoista siten, että Anbouban ja Syyrian hallinnon välistä riittävää yhteyttä voitiin pitää toteen näytettynä.

3. Tuomio neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft

109. On syytä mainita tuomio neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), koska siinä sovelletaan terrorisminvastaisia toimia koskeneessa tuomiossa komissio ym. v. Kadi (EU:C:2013:518) tehtyjä päätelmiä kolmanteen valtioon kohdistuviin rajoittaviin toimenpiteisiin.

36 — Tuomion 119 kohta. Kursivointi tässä.

37 — Tuomion 121–123 kohta.

38 — Tuomion 136 kohta. Kursivointi tässä.

39 — Kursivointi tässä.

110. Toinen mielenkiintoinen seikka tässä merkittävässä tuomiossa on se, että siinä paitsi tuodaan esiin rajoittavien toimenpiteiden ennalta ehkäisevä luonne tekemättä siitä päätelmiä myös otetaan tämä luonne täysimääräisesti huomioon tarkasteltaessa sitä, onko varojen jäädyttämistä koskeva riidanalainen toimenpide perusteltu.

111. Se, että rajoittavat toimenpiteet ovat luonteeltaan ennalta ehkäiseviä eivätkä sanktioita, vaikuttaa tietenkin neuvostolta vaadittavan näytön luonteeseen ja vahvuuteen sekä todistuskeinoihin.

112. Tuomio koski Kala Naftin merkitsemistä niiden henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon, joiden varat jäädytetään, koska ne antavat tukea Iranin islamilaisen tasavallan ydinalan toiminnalle, johon liittyy ydinaseiden leviämisen vaara, tai ydinasejärjestelmien kehittämiselle. Kala Naft on iranilainen yhtiö, jonka omistaa National Iranian Oil Company (jäljempänä NIOC) ja jonka tarkoitus on toimia NIOC:n konsernin hankintakeskuksena öljyalan, kaasualan ja petrokemian alan toimissa.

113. Tästä asiasta esittämässäni ratkaisuehdotuksessa korostin Iranin islamilaiseen tasavaltaan kohdistettavien rajoittavien toimenpiteiden ennalta ehkäisevää luonnetta ja siitä näytön suhteen tehtäviä päätelmiä. Perustelujen paikkansapitävyyden arvioinnista esitin, että jos unionin tuomioistuimet voivat koko tiedossaan olevan asiakirja-aineiston ja asiayhteyden perusteella todeta, että ydinaseiden levittämisen estämiseen tähtäävän toiminnan vaarantuminen henkilön tai yhteisön vuoksi on näytetty riittävästi toteen, tämän henkilön tai yhteisön voidaan perustellusti katsoa tukevan ydinaseiden levittämistä, ja häneen/siihen voidaan siten kohdistaa varojen jäädyttämistä koskeva toimenpide.

114. Mielestäni unionin tuomioistuimen tuomiossa noudatetaan tätä lähestymistapaa.

115. Tuomiossaan unionin tuomioistuin tarkasteli aluksi tapaa, jolla unionin yleinen tuomioistuin oli yksilöinyt ja tulkinnut sovellettavissa asiakirjoissa esitettyjä yleissääntöjä, ja tutki tämän jälkeen erityisesti tapaa, jolla tämä oli valvonut riidanalaisten toimien perusteluja ja hyväksyttävyyttä.

116. Yleissääntöjen osalta unionin tuomioistuin käytti lähtökohtana seuraavia kahta toteamusta. Näissä yleissäännöissä osoitettiin yhtäältä yhteys kiellettyjen tuotteiden ja teknologian, tässä tapauksessa Iranin öljy- ja kaasuteollisuuden keskeisillä aloilla käytettävien keskeisten laitteiden ja teknologian, hankinnan ja ydinaseiden levittämisen välillä. [40]

117. Yleissäännöissä pidettiin toisaalta merkitsemisperusteena Iranin harjoittamassa ydinaseiden levittämistä edistävässä ydinenergia-alan toiminnassa mukana olemista, siihen osallistumista tai sen tukemista. Tältä osin unionin tuomioistuin on todennut, että ”’tukemisen’ käsite merkitsee vähäisempää liitosta Iranin ydinenergia-alan toimintaan kuin käsitteet ’mukana oleminen’ tai ’suoraan osallistuminen’, ja ensin mainittu käsite voi kattaa kaasu- tai öljyteollisuudessa käytettävien tuotteiden ja teknologian hankinnan ja kaupankäynnin niillä”. [41] Tämän tulkinnan tueksi unionin tuomioistuin otti huomioon useita asiakirjoja, joissa mainitaan energia-alan tulot sekä öljy- ja kaasuteollisuuteen tarkoitettuihin materiaaleihin liittyvä vaara. Näiden seikkojen perusteella unionin tuomioistuin totesi, että ”riidanalaiset toimet ovat kohdistuneet Iranin öljyalan, kaasualan ja petrokemian teollisuuteen, koska näihin teollisuudenaloihin sisältyi vaara ydinaseiden levittämisestä sekä niiden tuottamien tulojen johdosta että siitä syystä, että noilla aloilla käytettiin samankaltaisia materiaaleja ja aineita kuin käytetään tietyissä arkaluonteisissa ydinpolttoainekiertoon liittyvissä toimissa”. [42]

40 — Tuomion 76 ja 77 kohta.

41 — Tuomion 80 kohta.

42 — Tuomion 112 kohta.

118. Unionin tuomioistuin päätteli tästä, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että ”rajoittavien toimenpiteiden kohdistaminen johonkin yhteisöön edellyttää, että kyseinen yhteisö on edeltävästi toiminut tosiasiallisesti moitittavasti, eikä pelkkä riski siitä, että yhteisö saattaa vastaisuudessa toimia näin, ole riittävä”. [43] ”Riidanalaisissa toimissa olevat varojen jäädyttämistä koskevat säännökset on muotoiltu yleisellä tavalla (’ovat mukana, osallistuvat suoraan tai tukevat’), eikä niissä viitata varojen jäädyttämisestä tehtävää päätöstä edeltävään toimintaan.” [44] Unionin tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että ”myös silloin, kun toimenpiteet koskevat tiettyä yhteisöä, viittaus yleiseen päämäärään – sellaisena kuin se ilmenee kyseisen yhteisön perustamisasiakirjoista – voi riittää oikeuttamaan rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisen”. [45]

119. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin katsoi merkitsemisperusteen määrittelyä koskevien yleissääntöjen valossa, että ensimmäinen merkitsemisperuste, jonka mukaan Kala Naft käy kauppaa öljy- ja kaasulaitteilla, joita voidaan käyttää Iranin ydinohjelmassa, oli riittävän tarkka ja konkreettinen, jotta Kala Naft on sen ansiosta voinut varmistua riidanalaisten toimien hyväksyttävyydestä ja puolustautua unionin yleisessä tuomioistuimessa ja jotta unionin yleinen tuomioistuin on voinut käyttää valvontavaltaansa. Toimenpiteen hyväksyttävyydestä ja erityisesti puheena olevan ensimmäisen syyn yhteydessä esitettyjen tosiseikkojen paikkansapitävyydestä unionin tuomioistuin totesi – ottaen tässäkin huomioon merkitsemisperusteen määrittelyä koskevat yleissäännöt – että ”neuvostolla oli oikeus katsoa, että Kala Naftin suhteen voitiin toteuttaa toimenpiteitä, koska se kävi kauppaa öljy- ja kaasulaitteilla, joita voidaan käyttää Iranin ydinohjelmassa”. [46]

120. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin otti huomioon seuraavan tosiseikaston, nimittäin sen, että Kala Naft toimii Iranin kansallisen öljy-yhtiön NIOC:n hankintakeskuksena. Se totesi tämän ilmenevän kyseisen yhtiön perustamisasiakirjoista, eikä yhtiö ole tätä seikkaa kiistänyt. Kala Naft totesi itse, että sen työskentelymenetelmistä ilmenee selvästi, että sen tarkoituksena on toimia yksinomaan öljy- ja kaasualalla ja petrokemian alalla. [47] Kala Naft ilmoitti lisäksi itse, että se hankki toistuvasti metalliseoksesta valmistettuja portteja NIOC:lle tai sen tytäryhtiöille. [48]

121. Näiden seikkojen perusteella unionin tuomioistuin totesi, että ensimmäisessä syyssä esitetyt tosiseikat on näytetty oikeudellisesti riittävällä tavalla toteen ja että mainittu syy itsessään oikeutti merkitsemisen riidanalaisissa toimissa olleisiin luetteloihin.

122. Unionin tuomioistuin totesi antamansa tuomion 105 kohdassa myös seikoista, joilla osoitetaan Kala Naftia vastaan esitettyjen perusteiden paikkansapitävyys, että Kala Naftin asema NIOC:n konsernin hankintakeskuksena ilmenee sekä sen perustamisasiakirjoista että sen laatimista esitteistä. Neuvostolla ei näin ollut velvollisuutta esittää lisänäyttöä Kala Naftin toiminnasta.

123. Tämä tuomio on merkittävä, koska se osoittaa, ettei unionin tuomioistuimen tuomiossa komissio ym. v. Kadi (EU:C:2013:518) esittämä näyttökynnystä koskeva vaatimus johda systemaattisesti varojen jäädyttämistoimenpiteiden kumoamiseen. Riittävän vankan tosiseikaston käsite on nimittäin riittävän laaja ja joustava, jotta unionin tuomioistuimet voivat mukauttaa vaadittavan näytön luonnetta ja näyttökynnystä kyseisen kaltaisten toimenpiteiden asiayhteyden mukaan.

43 — Tuomion 84 kohta.
44 — Tuomion 85 kohta.
45 — Idem.
46 — Tuomion 88 kohta.
47 — Tuomion 89 kohta.
48 — Tuomion 90 kohta.

124. Unionin tuomioistuin on myös jäsentänyt päättelynsä asianmukaisesti, kun se on ensin analysoinut täsmällisesti asianomaisia rajoittavia toimenpiteitä koskeviin yleissääntöihin sisältyvän merkitsemisperusteen soveltamisalan ja vasta sen jälkeen tehnyt siitä johtopäätökset tutkiessaan, onko Kala Naftia koskeva yksittäinen toimenpide perusteltu. Kuten tästä tuomiosta ilmenee, sen tutkiminen, onko rajoittava toimenpide perusteltu, liittyy nimittäin läheisesti siihen, miten yleissääntöihin sisältyvä merkitsemisperuste on laadittu.

125. Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että unionin tuomioistuin on korostanut sitä, että neuvostolla on laaja harkintavalta sen määrittäessä yleissääntöihin sisältyvää merkitsemisperustetta. Valittajan riitautettua niiden yleissääntöjen oikeasuhteisuuden, joiden perusteella se oli päätetty merkitä luetteloihin, unionin tuomioistuin nimittäin täsmensi tuomion neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776) 120 kohdassa, että ”suhteellisuusperiaatteen noudattamista koskevan tuomioistuinvalvonnan osalta unionin tuomioistuin on todennut, että unionin lainsäätäjällä on katsottava olevan *laaja harkintavalta* aloilla, joilla siltä edellytetään *poliittisten*, taloudellisten ja sosiaalisten *valintojen* tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. Se on päätellyt tämän perusteella, että näihin aloihin kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen”. [49]

126. Kyseinen tuomio on konkreettinen esimerkki siitä, että yrityksen toimintaa koskevat objektiiviset ja yleisesti tunnetut tosiseikat yhdessä riidattomien tosiseikkojen kanssa voivat olla riittävä peruste katsoa, että neuvosto on täyttänyt sille kuuluvan todistustaakan.

4. Tiivistelmä todistustaakkaa koskevista vaatimuksista rajoittavien toimenpiteiden alalla

127. Kolmannen valtion painostamiseksi toteutettavien toimenpiteiden osalta merkitsemisperusteet perustuvat yleensä tiettyjen henkilöryhmien ja kyseisen valtion väliseen yhteyteen. Tässä suhteessa tiettyjen yritysten johtajat voivat olla rajoittavien toimenpiteiden kohteena, kunhan on osoitettu, että he ovat lähellä edellä mainitun valtion johtajia tai että kyseisten yritysten toiminta riippuu näistä johtajista.

128. Kyseisen kaltainen yhteys on osoitettava riittävän vankan tosiseikaston perusteella. Toisin sanoen niiden syiden tueksi, joiden perusteella henkilö merkitään varojen jäädyttämistä koskevaan luetteloon, on oltava riittävä näyttö.

129. Kun rajoittava toimenpide toteutetaan sellaisen merkitsemisperusteen mukaisesti, joka perustuu tietyn henkilöryhmän ja asianomaisen kolmannen valtion hallinnon väliseen yhteyteen, kuten kyseisen hallinnon politiikasta hyötymiseen tai hallinnon tukemiseen, kyseinen toimenpide voidaan toteuttaa vain sellaisten tarkkojen ja konkreettisten seikkojen perusteella, joilla voidaan osoittaa, että edellä tarkoitettu henkilö hyötyy kyseisen valtion johtajien harjoittamasta talouspolitiikasta tai tukee kyseisiä johtajia.

130. Tällaiset tarkat ja konkreettiset seikat voivat olla yleisesti tunnettuja ja/tai riidattomia tosiseikkoja. Tietyn henkilön harjoittamaa taloudellista toimintaa tai hänen asemaansa koskevat seikat voivat asiayhteyden mukaan olla riittäviä todisteita siitä, että merkitsemällä henkilö luetteloon voidaan saavuttaa unionin asettama tavoite. Tässä tapauksessa neuvostoa ei vaadita esittämään lisänäyttöä.

131. Seuraavaksi on tutkittava, onko unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisissa tuomioissa esittämä päättely unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettujen todistustaakkaa koskevien sääntöjen mukainen.

49 — Kursivointi tässä.

B *Unionin yleisen tuomioistuimen päättelyn yhteensopivuus rajoittavien toimenpiteiden alalla annettujen todistustaakkaa koskevien sääntöjen kanssa*

132. Hylätessään väitteen, jonka mukaan neuvosto on kääntänyt todistustaakan, unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisissa tuomioissa esittänyt olettaman käsitteeseen perustuvan päätelmän.

133. Unionin yleisen tuomioistuimen päättely voidaan tiivistää seuraavasti.

134. Unionin yleisen tuomioistuimen lähtökohtana oli aluksi päätöksen 2011/522 johdanto-osan perustelukappaleisiin perustuva toteamus siitä, että koska päätökseen 2011/273 sisältyvillä rajoittavilla toimenpiteillä ei kyetty lopettamaan Syyrian hallinnon Syyrian siviiliväestöön kohdistamia tukahduttamistoimia, neuvosto katsoi, että näitä toimenpiteitä oli sovellettava muihin hallinnosta hyötyviin tai sitä tukeviin henkilöihin ja yhteisöihin, erityisesti henkilöihin ja yhteisöihin, jotka rahoittivat nykyistä hallintoa tai antoivat logistiikkatukea sille, erityisesti turvallisuusviranomaisille, tai jotka haittasivat pyrkimyksiä siirtyä rauhanomaisesti demokratiaan. Tästä se päätteli, että päätöksellä 2011/522 laajennettiin rajoittavat toimenpiteet koskemaan Syyrian merkittävimpiä yrittäjiä, koska neuvosto katsoi, että Syyrian merkittävimpien yritysten johtajia voitiin pitää Syyrian hallintoa lähellä olevina henkilöinä ja ettei edellä mainittujen yritysten liiketoiminta voinut menestyä ilman kyseiseltä hallinnolta saatavia etuja ja antamatta sille vastineeksi jonkinlaista tukea. Unionin yleinen tuomioistuin korosti, että näin menetellessään neuvosto oli päättänyt soveltaa Syyrian merkittävimpien yritysten johtajiin olettamaa siitä, että nämä tukivat Syyrian hallintoa.

135. Tarkastellessaan merkitsemisperustetta, sellaisena kuin se on määritelty päätöksessä 2011/522, unionin yleinen tuomioistuin esitti siis ajatuksen, jonka mukaan kyseisen perusteen laajentaminen perustuu olettamaan siitä, että Syyrian merkittävimpien yritysten johtajat tukevat Syyrian hallintoa. Sen jälkeen unionin yleinen tuomioistuin mainitsi ne tosiseikkoihin perustuvat syyt, joiden takia neuvosto sovelsi Anboubaan olettamaa siitä, että tämä tuki kyseistä hallintoa.

136. Unionin yleinen tuomioistuin jatkoi päättelyään tutkiessaan, saattoiko neuvosto soveltaa kyseisen kaltaista, tukea koskevaa olettamaa Anboubaan tekemättä oikeudellista virhettä. Juuri tässä vaiheessa se katsoi, että neuvoston Anboubaan soveltamalla olettamalla oli oikeudellinen perusta ja että se oli oikeasuhteinen ja kumottavissa. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli tästä, ettei neuvosto ollut tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että se saattoi pelkästään sillä perusteella, että Anbouba oli merkittävä liikemies Syyriassa, olettaa tämän tukevan taloudellisesti Syyrian hallintoa.

137. On tutkittava, onko unionin yleinen tuomioistuin näin päätellessään rikkonut todistustaakkaa koskevia sääntöjä, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on ne määritellyt.

138. Tältä osin katson, että vaikka unionin yleisen tuomioistuimen päättelynsä perusteena käyttämän olettaman käsitteen soveltaminen ei ilmene edellä mainitusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, lukuun ottamatta tuomiota Tay Za v. neuvosto (EU:C:2012:138), jossa lopulta todettiin, ettei se ollut riittävä peruste asianomaiselle toimenpiteelle, unionin yleinen tuomioistuin on käsiteltävässä asiassa arvioinut oikein neuvostolle kuuluvan todistustaakan, kun otetaan huomioon Syyrian tilanne ja sen käytettävissä olleet näyttö ja tiedot.

139. Valottaakseni niitä syitä, joiden takia yhdyn unionin yleisen tuomioistuimen esittämään päätelmään, yksilöin aluksi kyseessä olevia rajoittavia toimenpiteitä koskeviin yleissääntöihin sisältyvän merkitsemisperusteen ja tutkin sen jälkeen tapaa, jolla kyseistä perustetta on sovellettu.

1. Yleinen merkitsemisperuste

140. Varojen jäädyttämistä koskeviin luetteloihin tehtyjen yksittäisten merkintöjen laillisuuden valvomiseksi unionin tuomioistuinten on ensin tutkittava, mikä on neuvoston asettama yleinen merkitsemisperuste. Unionin tuomioistuinten on nimittäin otettava kyseinen peruste huomioon arvioidessaan toimitettujen tietojen valossa kussakin tapauksessa, ovatko riidanalaisessa säädöksessä esitetyt syyt riittävän tarkkoja ja konkreettisia, onko kyseessä olevaa syytä koskevien tosiseikkojen osoitettu toimitettujen tietojen valossa pitävän paikkansa ja lopuksi ovatko merkitsemisen tueksi esitetyt tosiseikat riittäviä.

141. Huomautan heti aluksi, että unionin tuomioistuin alkoi päätökseen 2011/522 sisältyvän merkitsemisperusteen arvioinnin perusteella tutkia, oliko todistustaakkaa koskevia sääntöjä noudatettu vai ei.

142. Tästä tutkimuksesta ilmenee, että Syyrian hallituksen painostamiseksi toteutettujen rajoittavien toimenpiteiden yhteydessä henkilöiden merkitseminen varojen jäädyttämistä koskeviin luetteloihin laajennettiin asteittain koskemaan paitsi Syyrian arabitasavallan johtajia myös kyseisen kolmannen valtion hallinnosta hyötyviä tai sitä tukevia henkilöitä ja yhteisöjä.

143. Unioni tuomitsi päätöksessä 2011/273 voimakkaasti eri puolilla Syyriaa tapahtuneet rauhanomaisten mielenosoitusten väkivaltaiset tukahduttamistoimet, joissa on käytetty myös oikeita ammuksia ja jotka ovat johtaneet useiden mielenosoittajien menehtymiseen, ihmisten haavoittumiseen ja mielivaltaisiin pidätyksiin. Se kehotti myös Syyrian turvallisuusjoukkoja pidättyvyyteen tukahduttamistoimien sijasta (kyseisen päätöksen johdanto-osan toinen perustelukappale). Edellä mainitun päätöksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että tilanteen vakavuuden huomioon ottaen olisi kohdistettava rajoittavia toimenpiteitä Syyriaan ja henkilöihin, jotka ovat vastuussa väkivaltaisista tukahduttamistoimista Syyrian siviiliväestöä kohtaan. Päätöksen 2011/273 4 artiklan 1 kohdassa säädetään näin ollen, että jäädytetään kaikki siviiliväestön väkivaltaisista tukahduttamistoimista Syyriassa vastuussa oleville henkilöille sekä näitä henkilöitä lähellä oleville luonnollisille tai oikeushenkilöille taikka yhteisöille kuuluvat varat ja taloudelliset resurssit.

144. Päätöksen 2011/522 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa neuvosto on muistuttanut, että unioni tuomitsi 18.8.2011 erittäin voimakassanaisesti Bashar al-Assadin ja hänen hallintonsa omaan kansaan kohdistamat raa'at sortotoimet, joiden seurauksena useita Syyrian kansalaisia on kuollut tai loukkaantunut. Unioni on toistuvasti painottanut, että raa'at tukahduttamistoimet on lopetettava, pidätetyt mielenosoittajat on vapautettava, kansainvälisille humanitaarisille järjestöille ja ihmisoikeusjärjestöille sekä tiedotusvälineille on sallittava vapaa pääsy ja todellinen ja osallistava kansallinen vuoropuhelu on aloitettava. Neuvosto toteaa samassa johdanto-osan perustelukappaleessa, että Syyrian johto on kuitenkin ollut välittämättä unionin sekä laajan kansainvälisen yhteisön kehotuksista. Kuten kyseisen päätöksen johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee, unioni on juuri tämän tilanteen johdosta päättänyt hyväksyä lisää Syyrian hallintoon kohdistettavia rajoittavia toimenpiteitä.

145. Päätöksen 2011/522 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”maahanpääsyä koskevia rajoituksia sekä varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä olisi sovellettava *useampiin sellaisiin henkilöihin ja yhteisöihin, jotka hyötyvät nykyisen hallinnon toteuttamasta politiikasta tai tukevat sitä*, erityisesti henkilöihin ja yhteisöihin, jotka *rahoittavat nykyistä hallintoa* tai antavat logistiikkatukea sille, erityisesti turvallisuusviranomaisille, tai jotka haittaavat pyrkimyksiä rauhanomaiseen siirtymiseen demokratiaan Syyriassa”. [50]

50 — Kursivointi tässä.

146. Tämä pyrkimys on otettu huomioon muuttamalla päätöksen 2011/273 4 artiklan 1 kohtaa, jossa säädetään sittemmin, että ”jäädytetään kaikki liitteessä luetelluille siviiliväestöön kohdistuneista väkivaltaisista tukahduttamistoimista Syyriassa vastuussa oleville henkilöille, nykyisestä *hallinnosta hyötyville tai sitä tukeville henkilöille ja yhteisöille* sekä näitä henkilöitä ja yhteisöjä lähellä oleville henkilöille ja yhteisöille kuuluvat – – varat ja taloudelliset resurssit”. [51]

147. Tämä merkitsemisperusteen laajentaminen on otettu huomioon asetuksen N:o 442/2011 muuttamisesta annetussa asetuksessa N:o 878/2011. Ensiksi mainitun asetuksen 5 artiklan 1 kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna, mukaan soveltamisalaan kuuluvat siten Syyrian siviiliväestöön kohdistetuista väkivaltaisista tukahduttamistoimista vastuussa olevien henkilöiden lisäksi ”henkilöt ja yhteisöt, jotka *hyötyvät nykyisestä hallinnosta tai tukevat sitä*, sekä näitä lähellä olevat henkilöt ja yhteisöt”. [52]

148. Päätöksellä 2011/782 on sittemmin kumottu päätös 2011/273 ja yhdistetty viimeksi mainitussa päätöksessä määrätyt toimenpiteet sekä lisätoimenpiteet yhdeksi oikeudelliseksi asiakirjaksi. Päätöksen 2011/782 18 artiklan 1 kohdassa, joka koskee maahanpääsyä koskevia rajoituksia, sekä sen 19 artiklan 1 kohdassa, joka koskee varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä, tarkoitetaan henkilöryhmiä, jotka ”hyötyvät – – nykyisestä hallinnosta tai tukevat sitä”. Päätös 2011/782 pantiin täytäntöön asetuksen N:o 442/2011 kumoamisesta annetulla asetuksella N:o 36/2012.

149. Varojen jäädyttämistä koskeviin luetteloihin merkittävien henkilöiden merkitsemisperusteiden laajentamisen yhteydessä otettiin käyttöön lisää rajoittavia toimenpiteitä kieltämällä esimerkiksi raakaöljyalaan tehtävät investoinnit, osallistuminen tiettyihin infrastruktuurihankkeisiin ja investoinnit tällaisiin hankkeisiin sekä syyrialaisten seteleiden ja metallirahojen toimittaminen Syyrian keskuspankille.

150. Unionin strategia on siis vuodesta 2011 lähtien perustunut siihen, että se on ottanut samanaikaisesti käyttöön yleisiä rajoittavia toimenpiteitä, kuten eri talouden aloihin sovellettavia investointikieltoja, ja yksittäisiä rajoittavia toimenpiteitä, kuten varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistoimenpiteitä. Uusia toimenpiteitä otetaan käyttöön niin kauan kuin siviiliväestöön kohdistuvat tukahduttamistoimet jatkuvat, jotta lisätään Syyrian hallintoon kohdistuvaa painostusta ja pakotetaan se muuttamaan toimintatapojaan. Kun otetaan huomioon Syyrian tilanteen vakavuus ja se, ettei edistystä ole tapahtunut, on otettava käyttöön uusia rajoittavia toimenpiteitä.

151. Varojen jäädyttämistoimenpiteiden osalta merkitsemisperustetta on laajennettu koskemaan niiden henkilöiden ja yhteisöjen ryhmiä, jotka hyötyvät hallinnon politiikasta tai tukevat hallintoa.

152. Kuten päätöksen 2011/522 johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, tätä merkitsemisperustetta laajentamalla pyritään estämään tiettyjen henkilöiden ja yhteisöjen hallinnolle antama taloudellinen tuki ja logistiikkatuki. Neuvosto arvioi nimittäin, että Bashar al-Assadin hallinnon väkivaltaisuuksien lopettamista koskeva tavoite voidaan saavuttaa estämällä tämän kaltaiset tuet.

153. Ottaessaan käyttöön tällaisen merkitsemisperusteen neuvosto katsoi, että kyseisestä hallinnosta hyötyvien henkilöiden ja yhteisöjen varojen jäädyttäminen edisti mainitun hallinnon heikentämistä vähentämällä tämän henkilöiden ja yhteisöjen ryhmän sille antamia tukia.

51 — Ks. päätöksen 2011/522 1 artiklan 3 kohta. Kursivointi tässä.

52 — Ks. asetuksen N:o 878/2011 1 artiklan 3 kohta. Kursivointi tässä.

154. Tässä yhteydessä on tärkeää panna merkille, että neuvostolla on laaja harkintavalta sen määrittäessä merkitsemisperusteisiin liittyviä yleissääntöjä. Muistutan, että unionin tuomioistuin on todennut samansuuntaisesti tuomion neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776) 120 kohdassa.

155. Päätöksen 2011/522 johdanto-osan toisesta neljänteen perustelukappaleesta ilmenee, että neuvoston tavoitteena on lopettaa Syyrian presidentin Bashar al-Assadin ja hänen hallintonsa omaan kansaan kohdistamat raa'at tukahduttamistoimet, vapauttaa pidätetyt mielenosoittajat, sallia kansainvälisille humanitaarisille järjestöille ja ihmisoikeusjärjestöille sekä tiedotusvälineille vapaa pääsy Syyrian alueelle ja aloittaa todellinen ja osallistava kansallinen vuoropuhelu.

156. Kun otetaan huomioon näin tavoiteltujen päämäärien merkitys ja luonne, neuvosto saattoi katsoa, että rajoittavien toimenpiteiden henkilöllistä soveltamisalaa oli tarpeen laajentaa koskemaan muitakin kuin asianomaisen kolmannen valtion johtajia. Sen on arvioitava, onko aiempien rajoittavien toimenpiteiden ansiosta saavutettujen tulosten perusteella aiheellista laajentaa näiden toimenpiteiden soveltamisalaa asianomaiseen kolmanteen valtioon kohdistuvan paineen lisäämiseksi.

157. Neuvosto voi lisäksi katsoa, että jos kyseessä olevat rajoittavat toimenpiteet koskisivat vain Syyrian hallinnon johtajia eivätkä myös tästä hallinnosta hyötyviä tai sitä tukevia henkilöitä, neuvosto voisi epäonnistua tavoitteidensa saavuttamisessa, koska nämä johtajat voivat helposti saada siviiliväestöön kohdistettujen tukahduttamistoimien jatkamiseen tarvitsemaansa tukea, muun muassa rahoitustukea, muiden joko Syyrian valtion johtotehtävissä työskentelevien [53] tai kyseisessä valtiossa tärkeässä taloudellisessa asemassa olevien henkilöiden avulla. Näin ollen neuvosto saattoi myös oikeutetusti katsoa, että rajoittavien toimenpiteiden kohdistaminen niiden henkilöiden ja yhteisöjen ryhmään, jotka hyötyvät asianomaisen kolmannen valtion hallinnon politiikasta ja joilla tästä syystä on yhteys kyseiseen hallintoon, myötävaikutti siihen, että tähän hallintoon kohdistettiin painostusta, jotta se lopettaisi siviiliväestön tukahduttamisen tai vähentäisi sitä. [54] Neuvoston päätös laajentaa rajoittavien toimenpiteiden henkilöllinen soveltamisala koskemaan niitä henkilöitä, jotka hyötyvät hallinnosta, sopii siis yhteen Syyrian hallinnon kaltaisen autoritaarisen hallinnon väkivaltaisuuksien lopettamiseen tähtäävien toimenpiteiden ensisijaisen tarkoituksen, nimittäin tilanteen tai toimintatavan muuttamiseen tähtäävän pakottamistarkoituksen, kanssa. [55]

158. Määrittäessään merkitsemisperusteisiin liittyviä yleissääntöjä neuvosto tukeutuu väistämättä olettamiin, koska näiden sääntöjen lähtökohtana käytetään arviota tietyn henkilöryhmän yhteydestä hallintoon, ja siis siihen vaikutukseen, joka rajoittavilla toimenpiteillä voi olla pyrittäessä neuvoston asettamaan tavoitteeseen, tässä tapauksessa lopettamaan Syyrian siviiliväestöön kohdistuvat raa'at tukahduttamistoimet. Neuvosto toisin sanoen tukeutuu merkitsemisperustetta määrittäessään välttämättä arvioon siitä, miten tiettyyn ryhmään kuuluvien henkilöiden nimeäminen mahdollisesti vaikuttaa asetetun tavoitteen saavuttamiseen.

159. Käsiteltävässä asiassa neuvosto katsoi yleisen merkitsemisperusteen määrittäessään, että hyötyminen Syyrian hallinnosta edellytti läheistä yhteyttä kyseiseen hallintoon. Tähän henkilöryhmään kohdistuvilla varojen jäädyttämistoimenpiteillä voitiin siis edistää edellä mainitun hallinnon heikentämistä. Esittäessään tällaisen arvion neuvosto pysyi sen laajan harkintavallan rajoissa, joka sillä on katsottava olevan, kuten edellä on todettu.

53 — Ks. tästä tuomio Mayaleh v. neuvosto (T-307/12 ja T-408/13, EU:T:2014:926, 147 kohta).

54 — Ibidem (tuomion 148 kohta).

55 — Ks. em. teos Beaucillon, C., s. 485.

2. Yleisen merkitsemisperusteen soveltaminen

160. Anboubaan kohdistuvien rajoittavien toimenpiteiden toteuttaminen on osoitus neuvoston halusta sisällyttää tietyt yritysjohtajat niiden henkilöiden ryhmään, jotka hyötyvät Syyrian hallinnon politiikasta tai tukevat kyseistä hallintoa.

161. Tässä yhteydessä neuvosto katsoi, kuten tuomion T-563/11 32 kohdasta ja tuomion T-592/11 42 kohdasta ilmenee, että Syyrian merkittävimpien yritysten johtajia voitiin pitää Syyrian hallintoa lähellä olevina henkilöinä ja ettei edellä mainittujen yritysten liiketoiminta voinut menestyä ilman kyseiseltä hallinnolta saatavia etuja ja antamatta sille vastineeksi jonkinlaista tukea.

162. Neuvosto vahvisti näin ollen kaksiosaisen merkitsemisperusteen, joka, kuten muistetaan, koskee hallinnon politiikasta hyötyvien tai hallintoa tukevien henkilöiden ryhmää, osien välisen yhteyden. Neuvosto on katsoi siis, ettei henkilö voi hyötyä kyseisen kaltaisesta hallinnosta tukematta sitä.

163. Merkitsemisperusteen osien välinen yhteys ilmenee seuraavasta alkuperäisestä perusteesta, jonka nojalla Anbouba on merkitty luetteloon: ”[SAPCOn] puheenjohtaja. Tukee Syyrian hallintoa taloudellisesti”. Asetuksen N:o 36/2012 liitteessä II esitetyt perusteet perustuvat osaksi myös Anbouban Syyrian hallinnolle antamaan taloudelliseen tukeen.

164. Kuten näistä perusteista ilmenee, neuvosto päätteli Anbouban taloudellisen aseman perusteella tämän tukeneen taloudellisesti Bashar al-Assadin hallintoa.

165. Unionin yleisessä tuomioistuimessa käydyssä näkemystenvaihdossa neuvosto saattoi esittää edellä mainittujen perusteiden tueksi tiettyjä tosiseikkoja, jotka osoittivat yhtäältä Anbouban taloudellisesti merkittävän aseman, toisaalta tämän ja Bashar al-Assadin lähipiiriin kuuluvan henkilön väliset liikesuhteet ja lopuksi vielä Anbouban talouselämään liittyvät hallinnolliset tehtävät. Nämä tosiseikat on mainittu tuomion T-563/11 33 kohdassa ja tuomion T-592/11 43 kohdassa.

166. Unionin yleinen tuomioistuin vetosi tuomion T-563/11 38 kohdassa ja tuomion T-592/11 48 kohdassa myös Syyrian hallinnon autoritaarisuuteen ja Syyrian harjoittamaan valtiontalouden tiukkaan valvontaan, joiden perusteella neuvosto saattoi oikeutetusti pitää kokemussääntönä sitä, että Syyrian merkittävimpiin kuuluvan ja lukuisilla aloilla toimivan liikemiehen toimet eivät olisi voineet menestyä, ellei tämä olisi saanut kyseiseltä hallinnolta etuja ja antanut sille vastineeksi jonkinlaista tukea.

167. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tämän tosiseikaston pohjalta, että neuvosto oli soveltanut Anboubaan olettamaa siitä, että tämä tuki Syyrian hallintoa.

168. Vaikka olenkin yhtä mieltä unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltävässä asiassa tekemästä päätelmästä, jonka mukaan neuvosto on täyttänyt sille kuuluvan todistustaakan, en sitä vastoin ole vakuuttunut siitä, että merkitsemisperusteen määrittämisen jälkeen tällaisen perusteen soveltamista on tarkasteltava olettaman käsitteen avulla ja arvioimalla kussakin tapauksessa, onko tällä olettamalla oikeudellinen perusta, onko se oikeasuhteinen ja onko se kumottavissa.

169. Käsiteltävät asiat osoittavat mielestäni, että täysin olettaman käsitteeseen perustuva päättely pikemminkin monimutkaistaa arviointia kuin yksinkertaistaa sitä. Turvautuminen tähän käsitteeseen johtaa siihen paradoksaaliseen tilanteeseen, että mitä enemmän olettamassa tukeudutaan vankkaan tosiseikastoon, sitä enemmän sitä voidaan moittia siitä, ettei se ole kumottavissa ja siten lähtökohtaisesti kiistettävissä.

170. Näin ollen on mielestäni sekä selvempää että enemmän unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaista pelkästään tarkastaa, onko neuvosto täyttänyt sille kuuluvan todistustaakan asianomaisia rajoittavia toimenpiteitä koskeviin yleissääntöihin sisältyvän merkitsemisperusteen osalta. Unionin tuomioistuinten on tätä varten määritettävä, voivatko ne neuvoston esittämien tietojen ja näytön perusteella katsoa, että niiden perusteiden tueksi, joiden nojalla henkilö on merkitty luetteloon, on riittävä näyttö. Tarkemmin sanoen nyt käsiteltävissä valituksissa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa unionin tuomioistuinten on tarkastettava, onko asianomainen toimenpide toteutettu sellaisten tarkkojen ja konkreettisten seikkojen nojalla, joiden perusteella voidaan osoittaa, että luetteloon merkitty henkilö hyötyy kolmannen valtion johtajien toteuttamasta talouspolitiikasta tai tukee näitä johtajia.

171. On selvää, että jos unionin tuomioistuimet haluavat harjoittaa realistista valvontaa, niiden on otettava täysimääräisesti huomioon asianomaisten rajoittavien toimenpiteiden asiayhteys. Kuten jäljempänä esitetyissä päätelmissä tarkemmin selvitän, on selvää, että kun kyseisen kaltaisia toimenpiteitä kohdistetaan sisällissotaa käyvään ja autoritaarisen hallinnon johtamaan kolmanteen valtioon, unionin tuomioistuimet eivät voi tilanteen kiireellisyyden ja tutkintaa koskevien vaikeuksien takia edellyttää korkeaa näyttökynnystä. Unionin tuomioistuinten on silloin todettava, että neuvosto täyttää sille kuuluvan todistustaakan, kun se esittää niille täsmällisten, konkreettisten ja yhtäpitävien todisteiden kokonaisuuden merkitsemisperusteiden tueksi.

172. Sen perusteella, että suhtaudun varauksella olettaman käsitteen käyttöön merkitsemisperustetta sovellettaessa, katson, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen perustaessaan päätelmänsä kokonaan tähän käsitteeseen. Näin ollen on muistutettava vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraavan, että vaikka unionin yleisen tuomioistuimen esittämät perustelut olisivat joltain osin unionin oikeuden vastaisia, valitus on hylättävä, jos tuomiolauselman tueksi on esitetty sellaisia muita perusteluita, että siitä ilmenevä lopputulos on perusteltu.[56] Koska olen yhtä mieltä unionin yleisen tuomioistuimen pääasiassa tekemästä päätelmästä, jonka mukaan neuvosto on täyttänyt sille kuuluvan todistustaakan, nyt käsiteltäviä valituksia ei voida hyväksyä.

173. Unionin yleisen tuomioistuimen tekemän päätelmän mukaisesti voidaan katsoa, että Anbouban luetteloon merkitsemisen perusteiden tueksi on esitetty riittävä näyttö.

174. Koska unionin yleiselle tuomioistuimelle oli samanaikaisesti esitetty sekä yleisesti tunnetut että riidattomat tosiseikat, se saattoi perustellusti katsoa, että neuvosto oli täyttänyt sille kuuluvan todistustaakan.

175. Kun otetaan lisäksi huomioon Syyrian hallinnon ominaispiirteet ja Syyriassa käytävä sisällissota, unionin yleistä tuomioistuinta ei voida moittia siitä, ettei se vaatinut neuvostoa toimittamaan sille lisänäyttöä.

a) Yleisesti tunnetut tosiseikat

176. Unionin yleinen tuomioistuin on tuomion T-563/11 38 kohdassa ja tuomion T-592/11 48 kohdassa perustellusti kiinnittänyt huomiota Syyrian liike-elämän toimijoiden ja Bashar al-Assadin hallinnon keskinäiseen riippuvuussuhteeseen.

177. Tällaisten suhteiden olemassaolo perustuu unionin yleisen tuomioistuimen mukaan ”kokemussääntöön”. Toisin sanoen kyseessä on yleisesti tunnettu tosiseikka.

56 — Ks. erityisesti tuomio Artegodan v. komissio (C-221/10 P, EU:C:2012:216, 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

178. Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että oikeuskäytännön mukaan muutoksenhaun yhteydessä ei lähtökohtaisesti voida valvoa sitä, onko tosiseikka yleisesti tunnettu, paitsi jos tosiseikat on otettu huomioon vääristyneellä tavalla. [57]

179. Totean joka tapauksessa, että Syyrian liike-elämän toimijoiden ja Bashar al-Assadin hallinnon keskinäinen riippuvuussuhde ilmenee lukuisista tätä hallintoa koskevista tutkimuksista.

180. Näin ollen on yleisesti tunnettua, että Baath-puolueen johdon autoritaarisen hallinnon alaisuudessa taloudellisten ja poliittisten voimavarojen käyttö tapahtuu Baath-puolueen, tiedustelupalvelujen ja armeijan kaltaisten elinten kautta.

181. Hallinto on 1990-luvulta lähtien onnistunut saamaan taakseen liiketoimintaa harjoittavan keskiluokan tuen erityisesti vaaleissa ja tullut sen ansiosta valituksi kansalliskokoukseen. [58] Tämä yhteiskuntaluokka on siten pystynyt ajamaan liiketoimintasektorin etuja hallinnossa. [59] Tämä salaisiin etusopimuksiin perustuva järjestelmä on luonut – ja luo edelleen – perustan Baath-puolueen hallinnolle. [60]

182. Bashar al-Assadin käynnistämästä talouden vapauttamiskehityksestä huolimatta on myös ilmeistä, että Syyrian talous on edelleen valtion tiukassa valvonnassa. [61] Koska talous on edelleen tiukasti säännösteltyä ja vahvasti subventoitua, vapauttamiskehitykselle on ominaista valikoivuus. [62] Tämä ilmiö on myötävaikuttanut ”liiketoimintaa harjoittavan klientelistisen keskiluokan” [63] syntymiseen, kun taas hallintoa leimaa viranomaisten korruptoituneisuus. [64]

57 — Unionin tuomioistuimen mukaan ”on todettava, että – – sen, joka vetoaa tiettyihin tosiseikkoihin jonkin vaatimuksen tueksi, on näytettävä toteen nämä tosiseikat (ks. vastaavasti tuomio – – Brunnhofer, C-381/99, [EU:C:2001:358], 52 kohta) ja että jos tästä säännöstä poiketaan siksi, että väite koskee yleisesti tunnettuja tosiseikkoja, sen toteaminen, ovatko kyseessä olevat tosiseikat yleisesti tunnettuja vai eivät, kuuluu [unionin yleisen] tuomioistuimen toimivaltaan ja perustuu tosiseikkoja koskevaan arviointiin, joka, lukuun ottamatta sitä tapausta, että tosiseikat on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, ei kuulu muutoksenhaun yhteydessä harjoitettavan valvonnan piiriin (ks. vastaavasti tuomio – – OHMI vs. Celltech (C-273/05 P, [EU:C:2007:224], 39 ja 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)” (ks. määräys Provincia di Ascoli Piceno ja Comune di Monte Urano v. Apache Footwear ym., C-464/07 P(I), EU:C:2008:49, 9 kohta).

58 — Ks. Belhadj, S., *La Syrie de Bashar al-Asad–Anatomie d'un régime autoritaire*, Belin, Paris, 2013, s. 267 ja 268.

59 — Ibidem (s. 270 ja 271).

60 — Ibidem (s. 272).

61 — Ibidem. Tekijä toteaa, että huolimatta vakaasta halusta siirtyä keskusjohtoisesta ja protektionistisesta taloudesta avoimeen markkinatalouteen ”valtaosa [Baath-puolueen] johtajista ja ennen kaikkea Bashar [al-Assad] myöntävät avoimesti haluavansa pitää valtiontalouden rakennemuutosprosessin ohjat tiukasti käsissään” (s. 297 ja 298).

62 — Ks. Friberg Lyme, R., ”Sanctioning Assad's Syria – Mapping the economic, socioeconomic and political repercussions of the international sanctions imposed on Syria since March 2011”, Danish Institute for International Studies Report 2012:13. Tekijä toteaa sivuilla 15 ja 18 seuraavaa:
”The liberalisation process proved, however, selective and partial as the economy overall remained highly regulated and subsidized. [...] the economy remained restrained by a bloated, corrupt and ineffective public administration.”
”The process [of liberalisation] largely benefitted the educated, urban, upper middle class and saw the rise of economic oligarchs who extracted considerable wealth from virtual monopolies on newly opened business opportunities, particularly in sectors like oil, telecoms, pharmaceuticals and chemicals, electronics, agro-business and tourism, while midrange investment activity was lacking.”

63 — Ks. em. teos Belhadj, S., s. 344.

64 — Ks. ”Syria Under Bashar (II): Domestic Policy Challenges”, International Crisis Group, Middle East Report n° 24, 11. helmikuuta 2004, s. 3 ja 11:
”Syria developed a quasi-corporatist system, built around patron-client relations and a widespread network of economic allegiance and corruption.”
”[T]he economic and the political are interlinked: deep public sector reforms would undermine patronage and clientelism. [...] Likewise, widespread corruption is a central feature of the system, affecting all administrative levels and regulating entire facets of the economy. – – [P]rivate sector businessmen who took advantage of economic liberalisation have become major beneficiaries of corruption. As a result, they have monopolised most of the new lucrative markets.”

183. Syyrian talouden avautumisesta hyötymään pyrkivien liikemiesten ja vallassa olevan hallinnon välille luotiin tällä tavoin tiiviit yhteydet, usein eri sukuhaarojen kanssa. Samalla kun hallinto sai taakseen yritysjohtajien poliittisen ja taloudellisen tuen, viimeksi mainitut saivat liiketoimintansa menestymään hyödyntämällä yhteyksiään hallintoon.[65] Tällä tavoin liike-elämän toimijoiden ja nykyisen hallinnon välille on kehittynyt keskinäinen riippuvuussuhde.[66] Liike-elämän eliitistä onkin tullut nykyisen hallinnon keskeinen tukija.[67]

184. Näiden seikkojen perusteella unionin yleinen tuomioistuin saattoi liike-elämän toimijoiden ja Syyrian hallinnon välisen keskinäisen riippuvuussuhteen perusteella oikeutetusti katsoa, että se oli selvä osoitus Anbouban kaltaisen yritysjohtajan Syyrian hallinnolle antamasta tuesta.

185. Unionin yleinen tuomioistuin perusti lisäksi päättelynsä joukkoon riidattomia tosiseikkoja.

b) Riidattomat tosiseikat

186. Anbouba on suuren elintarviketeollisuusalan yrityksen SAPCOn puheenjohtaja (SAPCO pitää hallussaan 60 prosentin osuutta soijaöljyalan markkinoista).

187. Anbouba on lisäksi useiden kiinteistö- ja koulutusalalla toimivien yritysten johtaja.

188. Nämä tosiseikat osoittavat, että Anbouban liiketoimet ovat menestyneet samanaikaisesti Bashar al-Assadin hallinnon aloittaman Syyrian talouden avautumiskehityksen kanssa, mitä ei ole kiistetty. Yksinomaan tästä syystä on jo nyt osoitettu, että Anbouban nimeämisessä on noudatettu merkitsemisperusteen ensimmäistä osaa, joka koskee Syyrian hallinnosta hyötyvien henkilöiden ryhmää.

189. Anbouba väittää, että rajoittavien toimenpiteiden soveltaminen luonnollisiin henkilöihin heidän taloudellisen ja yhteiskunnallisen asemansa perusteella ja riippumatta heidän omasta toiminnastaan on vastoin varojen jäädyttämistoimenpiteitä koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Mielestäni näin ei ole. Unionin tuomioistuimen tuomiosta komissio ym. v. Kadi (EU:C:2013:518) alkaen edellyttämä riittävän vankka tosiseikasto on tiiviisti sidoksissa asianomaisia rajoittavia toimenpiteitä koskevien yleissääntöjen sisältämään merkitsemisperusteeseen, jonka määrittämisessä neuvostolla on,

65 — Ks. em. teos Friberg Lyme, R. Tekijä toteaa sivuilla 20 ja 21 seuraavaa:
”[A]n organic alliance between elites within military, security and civilian state institutions and an emerging class of private sector entrepreneurs became a vital pillar of regime power. The selective liberalisation process provided instruments for co-opting and re-organising networks of allegiance and patronage as the resources generated by the economic openings and economic regulation were, first and foremost, exploited by regime elites and their close allies – –. The new organic networks often involved close kinship between security, military and state officials and a new generation of business entrepreneurs.”
”The lion’s share of the new opportunities and market openings went to a small group of individuals associated with the regime, either through family ties and/or through public governmental positions in the military and security services. The new entrepreneurial elite received licensing and concessions within the public services and could delegate management to gain the most profitable projects, benefit from tailor-made regulation, and enjoy privileged access to foreign investments and expatriate Syrian and Arab business communities – –. They were therefore the ones largely benefitting from the opportunities arising from liberalisation, especially within sectors such as energy (oil and gas), telecoms and IT, duty free zones, pharmaceuticals, chemicals, electronics, agro-business, tourism and car dealerships. – – These people therefore owed their fortunes (or large parts thereof) to their organic relationship with regime insiders. By gathering patronage networks – –, the regime not only undercut any other collective action to rally private sector businesspeople against the regime, but by creating strategic openings to benefit its allies (and family members), the regime also assured themselves of allies through interdependence.”

66 — Ibidem. Tekijä mainitsee sivulla 24 seuraavaa:
”[T]he lucrative business openings, brought about by the liberalisation process, primarily benefitted an emerging entrepreneurial business class due to its organic and tightly knit (often family) ties to the inner core of the regime, creating a high degree of interdependence – and to some degree blurring of the distinction – between the two.”

67 — Ibidem. – Tekijä toteaa alaviitteessä 21 seuraavaa:
”The new elites even challenged the Ba’ath traditionalists as they began seeking political representation. The party’s importance as a mobilising driver for the regime declined and was to some degree taken over by the new commercial elite. This was clearly demonstrated in the presidential referendum in 2007 where the business elite mobilised regime support, covering the costs of all meeting venues in the country. These networks have been highly active in organising and financing demonstrations and *shabihas* in favour of the regime during the uprising of 2011.”

kuten edellä on todettu, laaja harkintavalta. Käsiteltävässä asiassa neuvoston on täysin mahdollista osoittaa Anbouban hyötyneen hallinnosta viittaamalla tämän harjoittaman liiketoiminnan kaltaisten objektiivisten seikkojen avulla hänen nykyisen hallinnon aikana saavuttamaansa taloudelliseen asemaan ja esittämättä näyttöä tietystä omasta toiminnasta.

190. Myös muut riidattomat tosiseikat osoittavat, että Anbouba kuuluu selvästi merkitsemisperusteen toisen osan eli sen, joka koskee Syyrian hallintoa tukevia henkilöitä, henkilölliseen soveltamisalaan.

191. Anbouba on nimittäin myöntänyt kuuluneensa vuodesta 2007 vuoden 2011 huhtikuuhun Syyrian merkittävimmän yksityisen yhtiön, Cham Holdingin, yhdeksänjäseniseen hallitukseen, jonka yhtenä puheenjohtajana toimi Syyrian presidentin Bashar al-Assadin serkku Rami Makhlouf.

192. Viimeksi mainittu on veljensä Ehabin tavoin merkittävä liikemies Syyriassa. Molempien määräysvallassa on useita merkittäviä yrityksiä. Komissio toteaa väliintulokirjelmissään, että osa näistä yrityksistä toimii sellaisten toimilupien nojalla, jotka on myönnetty talouden vapauttamiskehityksen jälkeen usein Syyrian presidentin perheenjäsenten määräysvallassa olleille yksityisyrityksille, mitä ei ole kiistetty.

193. Kuten komissio korostaa, Cham Holdingilla, joka toimii useilla talouden aloilla tytäryhtiöidensä kautta, on yhteys Bashar al-Assadin hallintoon muun muassa tätä ja Rami Makhloufia yhdistävän perhesiteen perusteella, mitä Anbouba ei ole kiistänyt. Anbouba toteaa itse, että kyseisen yrityksen ”tiedetään olevan lähellä Syyrian valtionhallintoa”. [68]

194. Näin ollen Anbouban viime aikoihin asti jatkunut jäsenyys Cham Holdingin hallituksessa on itsessään osoitus hänen ja Bashar al-Assadin hallinnon välisestä läheisestä yhteydestä.

195. Kun tämä riidaton tosiseikka otetaan huomioon, unionin yleinen tuomioistuin saattoi Anbouban ja Bashar al-Assadin lähipiiriin kuuluvan henkilön välisistä liikesuhteista oikeutetusti päätellä, että hallinnon autoritaarisuuden ja Syyrian harjoittaman valtiontalouden tiukan valvonnan vuoksi Anbouba ei olisi voinut harjoittaa liiketoimintaansa saamatta hallitukselta tukea ja antamatta sille vastineeksi jonkinlaista tukea.

196. Unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi ottanut arviossaan huomioon sen tosiseikan, ettei Anbouban asema ollut rinnastettavissa kenen tahansa yritysjohtajan asemaan. Toisin sanoen Anbouban asema eroaa muista sen takia, että hän on menestynyt lukuisilla eri talouden aloilla ja ylläpitää liikesuhteita nykyisen hallinnon lähipiiriin kuuluvan liikemiehen kanssa.

197. Anbouban asemaa luonnehtii myös se, että hän on myöntänyt toimineensa Homsin kaupungin kauppa- ja teollisuuskamarin pääsihteerinä vuosina 2004–2008. Tämä riidaton tosiseikka on selvä osoitus siitä vaikutusvallasta, jota Anbouba on käyttänyt Syyrian talouden valikoivan avautumiskehityksen yhteydessä. Kun otetaan huomioon Syyrian hallinnon luonne ja talouden vapauttamiskehityksen toteutustapa, on perusteltua katsoa, että Anbouba on voinut hyödyntää saavuttamaansa asemaa liiketoiminnan harjoittamisessa ja että kyseinen asema on joka tapauksessa todiste tietystä yhteydestä Bashar al-Assadin hallintoon. [69]

68 — Ks. Anbouban vastauskirjelmä komission väliintulokirjelmään, s. 7.

69 — Ks. tästä em. teos Friberg Lyme, R., jonka alaviitteessä 20 todetaan seuraavaa:
”Membership of the chambers began in the 1980s where it became a de facto prerequisite for acquiring a commercial, industrial record and business licenses – –. – – [T]he chambers of commerce have always been tied to the regime and have played a limited role in representing the interests of the wider merchant class.”

198. Lopuksi on tärkeää täsmentää, ettei Anbouba ole kiistänyt Syyrian hallinnon autoritaarista luonnetta eikä Syyrian harjoittamaa valtiontalouden tiukkaa valvontaa. Hän itse myöntää hallinnon totalitaarisen luonteen myös kirjelmissään. [70]

c) Riittävän vankan tosiseikaston olemassaolo

199. Kaikkien yleisesti tunnettujen ja riidattomien tosiseikkojen perusteella unionin yleinen tuomioistuin saattoi oikeutetusti katsoa, että neuvosto oli täyttänyt sille kuuluvan todistustaakan.

200. Edellä mainitut tosiseikat olivat nimittäin sinänsä omiaan osoittamaan, että Anbouba kuului selvästi merkitsemisperusteen henkilölliseen soveltamisalaan, eli hallinnon politiikasta hyötyviin tai hallintoa tukeviin henkilöihin.

201. Edellä mainitut tosiseikat olivat lisäksi täsmällisiä, konkreettisia ja yhtäpitäviä todisteita siitä, että Anbouba tuki Bashar al-Assadin hallintoa. Voitiin siis katsoa, että niiden perusteiden tueksi, joiden nojalla Anbouba merkittiin varojen jäädyttämistä koskevaan luetteloon, oli esitetty riittävä näyttö.

202. Koska unionin yleiselle tuomioistuimelle esitettiin tällainen riittävän vankka tosiseikasto, se ei ollut miltään osin velvollinen vaatimaan neuvostoa toimittamaan sille lisänäyttöä tai -tietoja.

203. Kun otetaan huomioon Syyrian tilanne, ei olisi asianmukaista lisätä neuvoston todistustaakkaa ja vaatia sitä esittämään muita seikkoja niiden objektiivisten seikkojen lisäksi, joihin se on vedonnut unionin yleisessä tuomioistuimessa.

204. Jotta näyttökynnyksen, jota neuvostolta voidaan edellyttää, osalta otettaisiin huomioon Syyrian tosiasiallinen tilanne, unionin tuomioistuinten on otettava huomioon, että Syyrian arabitasavalta käy sisällissotaa, mikä hankaloittaa todisteiden ja objektiivisten tietojen saatavuutta. Sotatila on kärjistynyt entisestään ”Islamilainen valtio” -terroristiryhmän harjoittamien julmuuksien takia. Anbouba myöntää itse, että Syyrian nykytilanne vaikeuttaa neuvostolle kuuluvaa todistelua. [71]

205. Rajoittavien toimenpiteiden kohteena oleva hallinto on sitä paitsi edelleen vallassa, ja sen takia unionin on mahdotonta tehdä yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa tarvittavien tietojen tai todisteiden saamiseksi.

206. Myös siviiliväestöön kohdistuvat tukahduttamistoimet tekevät käytännössä vaikeaksi – jopa mahdottomaksi – saada todistajanlausuntoja hallinnon vastustajilta, jotka ovat Syyriassa tai joiden perhe on siellä ja jotka suostuisivat siihen, että heidät yksilöidään. Tästä johtuvat tutkintavaikeudet ja tietojen antajille aiheutuva vaara ovat esteenä sille, että voitaisiin esittää täsmällisiä todisteita tietyn henkilön toimista hallinnon tukemiseksi.

207. Neuvostolle kuuluvaa todistustaakkaa olisi siis mukautettava Syyriassa vallitsevan sotatilan takia. Kun Anboubalta kysyttiin tästä asiasta istunnossa, hän myönsi lisäksi, että Syyrian sotatila vaikeuttaa todisteiden esittämistä ja edellyttää näin ollen sitä koskevien periaatteiden mukauttamista.

208. Kun tämä tilanne otetaan huomioon, neuvosto täyttää sille kuuluvan todistustaakan, jos se esittää unionin tuomioistuimille riittävän konkreettisten, täsmällisten ja yhtäpitävien todisteiden kokonaisuuden, jonka perusteella voidaan osoittaa varojen jäädyttämistoimenpiteiden kohteena olevan henkilön ja vastustettavan hallinnon välinen riittävä yhteys.

70 — Ks. valituskirjelmien 33 kohta.

71 — Ks. Anbouban vastauskirjelmä komission väliintulokirjelmään, s. 3.

209. Edellä kuvattu tilanne edellyttää siis todistustaakan tasapainottamista. Vaikka ei olekaan tuomioon komissio ym. v. Kadi (EU:C:2013:518) perustuvan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaista asettaa varojen jäädyttämistä koskevaan luetteloon merkitylle henkilölle velvoitetta esittää negatiivista näyttöä siitä, etteivät merkitsemisperusteet ole perusteltuja, kyseisessä oikeuskäytännössä ei myöskään voida asettaa neuvostolle mahdotonta näyttövelvoitetta vaatimalla liian korkeaa näyttökynnystä.

210. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson, kuten unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisissa tuomioissa lähinnä todennut, että neuvosto on täyttänyt todistustaakan, joka sille kuuluu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan nojalla, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on tulkinnut sitä tuomiossa komissio ym. v. Kadi (EU:C:2013:518), esittäessään Anbouban luetteloon merkitsemisen perusteeksi yleisesti tunnettuja ja riidattomia tosiseikkoja, jotka osoittavat riittävällä tavalla tämän ja Syyrian hallinnon välisen yhteyden.

211. Unionin yleinen tuomioistuin on sitä paitsi ottanut huomioon mahdollisuuden, joka on tarjottava jokaiselle luetteloon merkitylle henkilölle, joka riitauttaa varojensa jäädyttämistä koskevan päätöksen, esittää näyttöä siitä, että vaikka on olemassa painavia viitteitä, joiden perusteella hänet on sisällytetty merkitsemisperusteen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden ja yhteisöjen ryhmään, hän ei kuitenkaan ole yhteydessä asianomaisen kolmannen valtion hallintoon.

212. Valituksenalaisiin tuomioihin sisältyvät näkemykset osoittavat useaan otteeseen sen, että unionin yleinen tuomioistuin on ottanut huomioon tämän Anbouballa olleen mahdollisuuden esittää vastanäyttöä siitä, ettei hän ole hyötynyt hallinnosta tai tukenut sitä. Viittaan tässä yhteydessä tuomion T-563/11 41 ja 42 kohtaan ja tuomion T-592/11 51 ja 52 kohtaan sekä tuomion T-563/11 45–60 kohtaan ja tuomion T-592/11 63–76 kohtaan, joissa unionin yleinen tuomioistuin on korostanut Anbouban mahdollisuutta esittää vastanäyttöä ja tutkinut sen jälkeen konkreettisesti tämän esittämät seikat, joiden oli tarkoitus osoittaa, että neuvosto oli tehnyt arviointivirheen todetessaan, että Syyriassa toimivana merkittävänä liikemiehenä hän tuki taloudellisesti Syyrian hallintoa.

213. Toisin kuin Anbouba väittää, unionin yleinen tuomioistuin on siis noudattanut kontradiktorista periaatetta ja kunnioittanut hänen puolustautumisoikeuksiaan.

214. Valituksillaan Anbouba ei tosiasiassa pyrkinyt kyseenalaistamaan arviota, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki vastanäytöstä tutkiessaan seikkoja, jotka hän esitti kiistääkseen tukensa Syyrian hallinnolle. Koska neuvosto on joka tapauksessa – kuten edellä on todettu – täyttänyt sille kuuluvan todistustaakan rajoittavien toimenpiteiden alalla, unionin tuomioistuimen toimivaltaan ei kuulu muutoksenhakuvaiheessa tutkia sitä, miten unionin yleinen tuomioistuin on arvioinut Anbouban sille toimittamaa vastanäyttöä. [72]

VIII **Ratkaisuehdotus**

215. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— hylkää valitukset ja

— velvoittaa Anbouban korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

72 — Tuomio Hüls v. komissio (EU:C:1999:358, 65 kohta).